

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.646 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : ACORDA_BRASIL - ASSOCIAÇÃO DOS CONSERVACIONISTAS E DEFENSORES DAS RIQUEZAS NATURAIS DO BRASIL
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS PABST

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 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.

1. A 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.

2. Constitucionalidade do art. 22, **caput**, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação

ADI 3646 / DF

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. Precedentes.

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

4. Ação direta julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 13 a 19/9/2019, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade, em

ADI 3646 / DF

julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente).

Brasília, 20 de setembro de 2019.

Ministro Dias Toffoli
Presidente

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.646 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : ACORDA_BRASIL - ASSOCIAÇÃO DOS CONSERVACIONISTAS E DEFENSORES DAS RIQUEZAS NATURAIS DO BRASIL
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS PABST

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina acerca da constitucionalidade **i)** do art. 22, **caput** e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000 - a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) -; **ii)** dos Decretos de 19 de outubro de 2005 - que criam o Parque Nacional das Araucárias e a Estação Ecológica da Mata Preta - e **iii)** do Decreto de 4 de junho de 2004 - que cria o Parque Nacional da Serra do Itajaí.

Eis o teor dos dispositivos legais e dos decretos atacados:

Lei nº 9.985/2000

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

(...)

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento

ADI 3646 / DF

normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 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.”

Decreto de 19 de outubro de 2005.

“Art. 1º Fica criado o **Parque Nacional das Araucárias**, localizado nos Municípios de Ponte Serrada e Passos Maia, no Estado de Santa Catarina, com aproximadamente 12.841 hectares, com o objetivo de preservar os ambientes naturais ali existentes com destaque para os remanescentes de Floresta Ombrófila Mista, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.”

Decreto de 19 de outubro de 2005.

“Art. 1º Fica criada a **Estação Ecológica da Mata Preta**, no Município de Abelardo Luz, no Estado de Santa Catarina, com aproximadamente 6.563 hectares, com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais existentes, com destaque para os remanescentes de Floresta Ombrófila Mista, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades controladas de educação ambiental.”

Decreto de 4 de junho de 2004.

“Art. 1º Fica criado o **Parque Nacional da Serra do Itajaí**, localizado nos Municípios de Ascurra, Apiúna, Blumenau, Botuverá, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Presidente Nereu e Vidal Ramos, no Estado de Santa Catarina, com os objetivos de

ADI 3646 / DF

preservar amostra representativa do bioma Mata Atlântica, de preservar os ecossistemas ali existentes, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.”

Afirma o autor que:

a) o art. 22, **caput**, da Lei nº 9.985/2000, ao autorizar a criação de unidades de conservação mediante ato normativo infralegal, ofenderia a Constituição Federal, diante da leitura conjugada do art. 225 da Lei Fundamental com o princípio da legalidade incidente sobre a Administração Pública (art. 37, **caput**); e

b) os §§ 5º e 6º do referido dispositivo legal, ao permitirem a alteração do tipo de unidade de conservação ou a ampliação do espaço territorial da reserva, igualmente por ato infralegal, atentariam especificamente contra o art. 225, § 1º, III, da Carta de 1988, o qual exige que a alteração ou a supressão das unidades têm de ser realizadas por meio de lei.

Aduz que os vícios de inconstitucionalidade acima indigitados alcançariam também os decretos de criação do Parque Nacional das Araucárias, da Estação Ecológica da Mata Preta e do Parque Nacional da Serra do Itajaí, pois editados pelo Chefe do Poder Executivo da União com fundamento nas normas legais destacadas.

Aplicado o rito do art. 12 da lei de regência, foram colhidas as informações da Presidência da República (fls. 289/330) e do Congresso Nacional (fls. 359/406), os quais teceram, como preliminar, a alegação de impossibilidade de conhecimento da ação quanto aos decretos, por constituírem atos de efeitos concretos e por faltar ataque a todo o complexo normativo. Quanto ao mérito, pugnaram pela improcedência da ação.

A Advocacia-Geral da União (fls. 332/357) manifestou-se, primeiramente, pela impossibilidade de conhecimento da ação em relação aos decretos (normas de efeitos concretos e falta de impugnação especificada), e, no mérito, pela improcedência do pedido.

ADI 3646 / DF

A Procuradoria-Geral da República (fls. 408/412) pronunciou-se pelo não conhecimento da ação em relação aos decretos suscitados como inconstitucionais e pela constitucionalidade do art. 22, **caput** e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, pois, segundo afirma, a

“Carta Magna não exige a criação das unidades de conservação por meio de lei, pois o que se almeja é a extensão dos espaços territoriais protegidos. (...) Sendo assim, o texto constitucional estabelece um procedimento mais rigoroso para subtrair ou alterar reduzindo as unidades de conservação. Todavia, não determina que para expandi-las seria necessário a edição de lei” (fl. 410).

Foi deferido o ingresso da Associação dos Conservacionistas e Defensores das Riquezas Naturais do Brasil (Acorda Brasil (fls. 416/432)) na ação, na condição de **amica curiae** (fls. 433/435), a qual pugna pela procedência da ação direta.

É o relatório.

Junte-se aos autos e distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei nº 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.646 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

De início, deixo de acolher a preliminar apresentada pela Advocacia-Geral da União, para conhecer a ação na íntegra, inclusive quanto aos decretos impugnados, em virtude da relação de dependência de seus preceitos com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual a eles dá suporte de validade (cf. ADI nº 2.158/PR, de **minha relatoria**, DJe de 16/12/10; ADI 3.148/TO, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 28/9/07; ADI nº 3.645/PR, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJ de 1/9/06).

No mérito, não merece prosperar o alegado vício de inconstitucionalidade.

A 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), estando o Poder Público das respectivas unidades federativas, inclusive, incumbido da atribuição de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

É o que se extrai do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, **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

ADI 3646 / DF

comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;” (grifei)

Como define José Afonso da Silva,

“espaços territoriais especialmente protegidos são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais” (**Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São paulo: Malheiros, 2007. p. 842).

Dentre esses “espaços territoriais especialmente protegidos”, encontram-se as unidades de conservação, assim como as reservas legais e as áreas de preservação permanente, cada qual regulada de acordo com suas peculiaridades e diferenças quanto ao grau de proteção.

Na espécie, está em discussão dispositivo da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual define unidade de conservação como

“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, I).

Ao disciplinar os “espaços territoriais especialmente protegidos”, em caráter não exaustivo, a Lei nº 9.985/2000 dividiu as unidades de conservação em duas categorias, de acordo com a intensidade da proteção almejada, quais sejam: Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico “é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso

ADI 3646 / DF

indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (art. 7º, §1); e Unidades de Uso Sustentável, das quais o objetivo básico “é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º).

Acerca do procedimento a ser adotado pelo poder público na criação das unidades de conservação, determina a Lei nº 9.985/00, **in verbis**:

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

§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 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.”

Conforme destacado acima, o dispositivo indicado como parâmetro

ADI 3646 / DF

do controle de constitucionalidade ora suscitado (CF/88, art. 225, § 3º, inciso III) prescreve a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo o poder público do dever de definir esses espaços territoriais que devem ser especialmente protegidos, bem como explicitando que somente por lei será permitida a alteração e a supressão desses espaços.

Em outras palavras, o princípio da reserva legal é preceituado apenas para os atos de modificação ou supressão de unidade de conservação, não derivando do texto constitucional a exigência de lei formal para a criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se podem destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000.

Nesse sentido já decidiu a Suprema Corte:

“[] 3. O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. []” (ADI nº 4.218/DF-AgR, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2013).

Nesse passo, a figura do decreto como meio de criação de unidades de conservação não discrepa da ordem constitucional, não se cogitando da presença de vício de inconstitucionalidade no **caput** do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 por agressão ao princípio da legalidade. Como explicitado pelo então Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Gustavo de Moraes Trindade, “não só o legislador ordinário, mas igualmente o administrador têm o dever-poder de salvaguardar a natureza, aquele com o uso de instrumentos como o decreto” (fl. 314).

Ressalte-se que a criação de unidades de conservação por ato do chefe do Poder Executivo Federal foi objeto de apreciação pela Suprema Corte em diversas oportunidades, na esfera concreta, ocasiões em que

ADI 3646 / DF

ficou firmada a constitucionalidade do preceito contido no art. 22, **caput**, da Lei nº 9.985/2000. Confirmam-se os seguintes precedentes específicos nesse sentido:

“MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. 2. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006” (MS nº 26.064/DF, Rel. Min. **Eros Grau**, Tribunal Pleno, DJe de 6/8/2010).

“MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Ante o estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. PROPRIEDADE - MITIGAÇÃO. O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República - artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184. ATO ADMINISTRATIVO - PRESUNÇÃO. Os atos administrativos gozam da presunção de merecimento. RESERVA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - CRIAÇÃO - ALTERAÇÃO - SUPRESSÃO. **A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão - artigo 225, inciso III, do Diploma Maior.** RESERVA AMBIENTAL - CONSULTA PÚBLICA E ESTUDOS TÉCNICOS. O disposto no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da

ADI 3646 / DF

reserva ambiental. RESERVA EXTRATIVISTA - CONSELHO DELIBERATIVO GESTOR - OPORTUNIDADE. A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a. RESERVA EXTRATIVISTA - REFORMA AGRÁRIA - INCOMPATIBILIDADE. Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária. RESERVA EXTRATIVISTA - DESAPROPRIAÇÃO - ORÇAMENTO. A criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações” (MS 25.284/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Marco Aurélio**, DJe de 13/8/10).

Não constitui demasia destacar, na linha desse mesmo entendimento, a precisa observação de Wellington Pacheco Barros:

“A lei nº 9.985/2000, no seu art. 22, estabelece que as unidades de conservação serão criadas por atos do Poder Público. Como o Poder Público só se manifesta através de ato administrativo, conclui-se que, por força da própria lei, a competência de criação de espaços ambientais protegidos é do Poder Executivo.

Não me parece que haja alguma procedência na alegação de inconstitucionalidade do mencionado art. 22 da Lei nº 9.985/2000, que determinou a criação de espaços protegidos por ato administrativo, e a regra do art. 225, inciso III, da Constituição Federal, que, de forma expressa, estabeleceu que somente por lei estes espaços devam ser extintos. A criação por ato administrativo decorre da determinação por delegação de competência da próprio Poder Legislativo. Portanto, decorre da lei. Todavia, essa delegação é subtraída quando o poder que a instituiu pretender extingui-la ou mesmo reduzi-la. Este aparente conflito se explica pela própria natureza de proteção do meio ambiente. Proteger de forma rápida através de ato administrativo criando determinados espaços ambientais atende muito mais à finalidade que se pretender dar ao meio

ADI 3646 / DF

ambiente do que se esta criação se operar através de um formal e moroso processo legislativo. De outro lado, desde que instituído e até em respeito ao princípio da precaução, não se pode desafetar o espaço ambiental pela simples manifestação do administrador. É preciso que se analise com mais profundidade este aspecto, circunstância que o legislativo não delegou” (**Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 170).

Em continuidade, cabe, ainda, a apreciação da alegada inconstitucionalidade dos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000. Dizem os mencionados parágrafos o seguinte:

“§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 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.”

Diante de referidos dispositivos, é de se perquirir sobre os contornos da limitação constante da segunda parte do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal quanto à exigência de lei em sentido formal para a alteração dos espaços ambientais territorialmente protegidos.

É de se ressaltar que o § 7º da Lei 9.985/2000, em consonância com a Constituição Federal, determina, expressamente, que a **desafetação** ou a **redução dos limites** de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Por sua vez, nos casos mencionados nos §§ 5º e 6º do do art. 22 da

ADI 3646 / DF

Lei nº 9.985/2000, impugnados na presente ação, verificam-se hipóteses 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 pela ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto.

No ponto, é imprescindível destacar que 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.

Em verdade, a Lei nº 9.985/2000 está em consonância com o sentido da prescrição constitucional, sujeitando ao princípio da reserva legal apenas as hipóteses potencialmente perigosas para o meio ambiente, tais como (i) as que desafetam ou reduzem os limites de uma unidade de conservação, ou ainda (ii) aquelas em que se ampliam os limites da unidade, mas com a modificação de seus limites originais, bem como no caso de (iii) alteração de suas finalidades para regime menos protetivo.

Padece de sustentação cogitar-se de interpretação no sentido de que qualquer tipo de alteração, ainda que para ampliar ou fortalecer as garantias de proteção, necessitaria do aval legislativo. Se, para inovar no campo concreto, mediante criação de nova unidade de conservação, e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para a ampliação territorial ou a modificação do regime de uso aplicável a unidade de conservação (proteção parcial para proteção integral).

Ressalte-se que o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição, na parte aqui tratada, já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

ADI 3646 / DF

No julgamento da medida cautelar da ADI nº 3.540/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**, em que se discutia a constitucionalidade do art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, na parte em que alterou o art. 4º, **caput** e §§ 1º a 7º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), em face do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, esta Corte decidiu que não depende de lei o ato do Poder Público que autoriza, licencia ou permite a execução de obras ou de atividades nos espaços territoriais especialmente protegidos, somente se submetendo à reserva legal a alteração ou a supressão do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. Na parte de interesse, o referido julgado ficou assim ementado:

“(…) O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - **Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços**

ADI 3646 / DF

territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)” (ADI nº 3.540/DF-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 3/2/06).

A Corte, no MS nº 24.665/DF (Rel. Min. **Marco Aurélio**, Relator para o acórdão o Ministro **Cezar Peluso**, DJ de 6/10/06), no qual se discutiu a validade de decreto presidencial que ampliou os limites da Estação Ecológica do Taim, concedeu a segurança, assentando o entendimento de que a ampliação dos limites de estação ecológica, operada mediante decreto do Presidente da República, sem alteração dos limites originais, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e de consulta pública. Por sua vez, a Corte teceu considerações acerca do sentido, do alcance e da finalidade do § 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, ora impugnado. Nesse sentido, **vide** trecho dos debates ocorridos no julgamento do referido mandado de segurança:

“O Sr. Ministro Carlos Britto: O grande problema jurídico não é ampliar, mas restringir. Porque ampliar reforça o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; restringir é o contrário.

(...)

O Sr. Ministro Carlos Britto: A finalidade da Constituição é robustecer os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa que é a finalidade. Quando falamos de parques e estações ecológicas, estamos tratando de espaços territoriais.

(...)

O Sr. Ministro NELSON JOBIM (Presidente)- São duas coisas distintas, Ministro. Temos os limites da área no início: ao norte tem uma confrontação xy. Então, veja bem: se o acréscimo, a ampliação, não altera os limites anteriores, pode ser feito por

ADI 3646 / DF

decreto. Não altera no sentido dos limites que vai pelo rio tal, marco tal, etc. Este basta porque é um mero acréscimo ao estado anterior, a um bloco anterior, claro que, teoricamente, em princípio, vai alterar os limites onde foi acrescido, no sentido de que irá incluir, nos limites anteriores, uma amplidão maior. Agora, se este acréscimo importar numa alteração dos limites anteriores, imagine a seguinte hipótese: a área tem dez mil hectares, foi acrescentado mais cinco mil hectares, passou para quinze mil, ao acrescentar resolve mudar na parte sul do limite anterior onde não foi objeto de acréscimo, aí tem que ser por lei, logo diminui o primitivo limite.

(...)

O Sr. Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE - Aquela área identificada, infungível, torna-se irredutível, salvo por lei. Daí por que se permite, por decreto, ampliação que seja apenas uma agregação de uma área nova àquela mesma.

O Sr. Ministro NELSON JOBIM (Presidente)- Amplia o corpus primitivo, mas não altera o corpus primitivo.

(...)

O Sr. Ministro CEZAR PELUSO – Eu disse que, salvo nessa hipótese, é possível, por isso é que se exige decreto apenas nesse caso. Na outra, não, porque é mais grave e precisa de lei.”

Esse entendimento está também exposto na teoria jurídica, sendo salutar reproduzir o magistério de Antônio Herman Benjamin:

“A exigência de lei em sentido estrito vale tão só para aquelas hipóteses em que o Poder Público ameaça a existência de unidade de conservação já estabelecida, seja com supressão ou descaracterização, seja com redução de sua área. Tal requisito foi posto no texto constitucional com o intuito de assegurar maior controle desses atos do administrador, controle ampliado esse que se entendeu dispensável contra atos de criação de unidades de conservação, pois contra estes bastaria o

ADI 3646 / DF

próprio exercício, pelo proprietário que se sinta lesado, das ações civis tradicionais, colocadas à sua disposição pelo ordenamento.

(...)

Assim sendo, instituída por resolução ou decreto, a unidade de conservação não demanda lei em sentido estrito para sua ampliação – física (área) ou de regime jurídico (adoção de um regime mais restritivo), exigindo-a, todavia, para alteração negativa de sua natureza jurídica, qualquer que ela seja, como já aludimos.

Por outro lado, criada que tenha sido por lei, só por ato legislativo de igual hierarquia pode ser a UC modificada, mesmo que se trate de ampliação do seu território. Nada impede, porém, que, ao lado de uma UC instituída por lei, seja criada uma outra através de decreto ou resolução. O que não se admite é que o arcabouço jurídico desenhado em lei sofra intervenção pela via de ato normativo de hierarquia inferior” (Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. p. 307/308.).

Igualmente, conclui Paulo Affonso Leme Machado:

“O § 6º do referido art. 22 dispensa a necessidade de edição de lei para a alteração que vise somente à ampliação da unidade de conservação, dizendo: (...). Se enxergarmos só a letra do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal esse parágrafo do art. 22 da Lei 9.985/00 seria inconstitucional. Por isso, é preciso que seja bem caracterizada a alteração. (...).

Conservando-se os limites originários, e só havendo ampliação dos limites da unidade de conservação, sem que haja sua desnaturação ou deterioração, é razoável entender-se que essa alteração possa ser feita por decreto e não por lei específica. Além do procedimento de consulta do § 2º do art. 22, necessários serão os ‘estudos técnicos’, cabendo à direção da unidade de conservação mostrar que a alteração pretendida não prejudicará a unidade de conservação original (...). Havendo

ADI 3646 / DF

potencialidade de dano para a unidade de conservação existentes, a ampliação pretendida necessita passar pelo processo legislativo, isto é, passa a ser exigível uma lei específica. (...)” (**Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros. 2010. p. 861-862).

Foi, aliás, nesse sentido, que se manifestaram a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, sendo salutar reproduzir parte do parecer ministerial:

“Com efeito, a Magna Carta visa impedir que uma área considerada essencial para a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado seja reduzida ou extinta sem a autorização do diploma legal. Compartilha desse entendimento, o ilustre professor Paulo Affonso Leme Machado, *in verbis*:

‘Só deverá haver a necessidade de lei a alteração dos espaços territoriais especialmente protegidos quando essa alteração significar mudança para pior, ou seja, acarretar degradação ambiental, ainda que potencial’.

Não procede a inconstitucionalidade alegada do § 5º, da Lei nº 9985/2000, porque ao determinar a transformação da unidade de conservação do grupo sustentável para o proteção integral, por meio de decreto, pretendeu ampliar as garantias de proteção daquela. Logo, transformando-se em área de proteção integral veda-se qualquer forma direta de utilização dos seus atributos naturais, apenas, o uso indireto do recursos.

Quanto ao parágrafo 6º da lei impugnada, que determinou a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, por meio de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico, verifica-se a permissão para a ampliação dos limites sem a exigência de lei. Assim, se a criação pode ser realizada por meio de decreto, a alteração dos limites que visem

ADI 3646 / DF

a ampliar as unidades de conservação, também, pode ser feita por meio de decreto, pois o § 6º não se enquadra na hipótese prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal” (fl. 411).

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

Ante o exposto, julgo **improcedente** a ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

20/09/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.646 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : ACORDA_BRASIL - ASSOCIAÇÃO DOS CONSERVACIONISTAS E DEFENSORES DAS RIQUEZAS NATURAIS DO BRASIL
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS PABST

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador de Santa Catarina em face do art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SISNUC, e dos Decretos presidenciais que instituem os Parques Nacionais das Araucárias, da Serra do Itajaí e da Estação Ecológica Mata Preta.

Alega que a possibilidade de alteração de limites territoriais ou da própria classificação de Unidades de Conservação da Natureza por ato unilateral do Poder Público ofenderia o art. 225, § 1º, III, da CF. Afirma ainda que a criação ou alteração de limites permitida pelo referido dispositivo violaria o art. 5º, XXII e LIV, da CF, pois afetaria o direito de propriedade dos cidadãos catarinenses diretamente afetados.

Eis o teor do art. 22 da Lei 9.985/2000:

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

(...)

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso

ADI 3646 / DF

Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 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.

As hipóteses do § 5º (transformação das unidades de conservação em unidades de proteção integral) e do § 6º (alteração dos limites de uma unidade de conservação) são questionadas em face do art. 225, § 1º, III, da CF, a seguir transcrito (grifos aditados):

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;

A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL indica que a exigência de lei para a alteração de espaços ambientais visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental. Em decorrência dessa exigência, os limites territoriais desses espaços somente poderão ser alterados mediante o devido processo legislativo, no qual estará

ADI 3646 / DF

garantido o amplo debate e participação social, especialmente quando se trata de diminuição de área protegida ou reclassificação de espaço protegido para regime de preservação menos rígido.

Naturalmente, essa garantia não pode agir em detrimento da melhoria do nível de proteção ambiental, tampouco limitar a atuação da Administração Pública na execução de políticas públicas voltadas à defesa e proteção do meio ambiente. Com especial relevo para o tema, destaco o julgamento da ADI 3.540-MC (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 1º/9/2005, DJ de 3/2/2006), de cuja ementa colaciono o seguinte trecho:

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

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

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

- É lícito ao Poder Público - **qualquer** que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - **autorizar, licenciar ou permitir** a execução de obras **e/ou** a

ADI 3646 / DF

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).

No mesmo sentido, o MS 26.064 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 17/6/2010, DJe de 5/8/2010), assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III].

2. **A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços.** Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006.

A transformação de unidades de conservação de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, florestas nacionais, reservas extrativistas, entre outras) em unidades de conservação de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais ou refúgios da vida silvestre) implica aumento da proteção ambiental sobre a área delimitada, pois o regime de preservação dessa segunda categoria é mais intenso que o aplicável às unidades de conservação. Daí porque sua implementação por ato infralegal não ofende o art. 225, § 1º, III, da CF.

Frise-se ainda que o § 6º impugnado trata de hipótese de *ampliação*

ADI 3646 / DF

dos limites, não havendo que se cogitar, portanto, da *alteração ou supressão* referida no parâmetro constitucional de controle invocado. Nesse sentido: ADI 4.218-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2012, DJe de 18/2/2013.

No tocante à alegação de inconstitucionalidade material por ofensa ao direito fundamental à propriedade privada, também registro que a Jurisprudência da CORTE afirma a existência do princípio da função socioambiental da propriedade, como assinalado pelo eminente Ministro CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 2.213-MC (Tribunal Pleno, julgado em 4/4/2002, DJ de 23/4/2004), de cuja ementa colaciono o trecho abaixo:

RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

- O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.

- O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos

ADI 3646 / DF

compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

- Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.

Em vista do exposto, CONHEÇO da presente ação e JULGO IMPROCEDENTES os pedidos, para declarar a constitucionalidade do art. 22, §§ 5º e 6º, da Lei 9.985/2000 e dos Decretos Presidenciais que trataram dos Parques Nacionais das Araucárias, da Serra do Itajaí e da Estação Ecológica Mata Preta.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.646

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : ACORDA_BRASIL - ASSOCIAÇÃO DOS CONSERVACIONISTAS E
DEFENSORES DAS RIQUEZAS NATURAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS PABST (6338/SC)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 13.9.2019 a 19.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário