



NOTA TÉCNICA N. 01-2017/GTUC-4ªCCR

**Nota Técnica sobre a inconstitucionalidade e inconveniência do bloco de medidas de extinção e redução de unidades de conservação, de 2016 e 2017.**

**GRUPO DE TRABALHO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, com base em vários elementos reunidos, vem apresentar a presente nota técnica, nos termos a seguir.

**I  
DOS FATOS**

**I.1. DOS ATAQUES ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS**

O Brasil chegou a se apresentar como um país com 1.783 unidades de conservação federais, estaduais e municipais, perfazendo uma área total de 148.651.100 hectares. Isso correspondia a 17,46% do território nacional, que é de 851.476.700 hectares, o que colocava o Brasil na condição de ter cumprido a meta 11 das denominadas “metas de Aichi”, acertadas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, consistente na proteção, até 2020, de pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras.

Apesar da grande quantidade de unidades de conservação criadas no período de 2003 a 2009 – em que o Brasil foi responsável por 70% das áreas protegidas terrestres criadas em todo o mundo -, não bastava a mera criação da unidade de conservação. Para cumprirem seu papel, essas unidades de conservação deviam ter sido efetivamente implantadas, o que implicava, no mínimo, possuírem plano de manejo, conselho gestor e consolidação territorial.

Das 313 unidades de conservação federais, 173 não tinham plano de manejo, 50 não tinham conselho formado e 297 não haviam concluído a consolidação territorial. Ou seja, mais da

metade das unidades de conservação federais não tinha plano de manejo e quase nenhuma tinha o território consolidado.

Quando ainda se lutava pela efetivação do arcabouço de unidades de conservação existentes, irrompe um ataque nunca antes visto ao que foi duramente alcançado, com um pacote de propostas legislativas de REDUÇÃO e EXTINÇÃO de várias unidades de conservação federais, que este GT, juntamente com outras organizações, tenta mapear e realizar um acompanhamento atualizado:

AMEAÇAS CONCRETAS				
PROPOSTA LEGISLATIVA	UC	LOCALIZAÇÃO	IMPORTÂNCIA	ÁREA AFETADA
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 4/2017 (aprovada por Comissão Mista do Congresso em 11/04/2017), proveniente da MP 756/2016 (que deve ser apreciada até 29/05/2017)	FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM (Decreto de 13/02/2006)	Novo Progresso/PA	Localizada na divisa entre os estados do Pará e Mato Grosso, visa a diminuir o desmatamento da Amazônia trazido pela BR-163, estrada que liga Santarém a Cuiabá	1º) a MP 756 transferiu 57% de sua área ( <b>743.540 hectares</b> ) ao PARQUE NACIONAL RIO NOVO e à recém-criada APA JAMANXIM 2º) a conversão da MP transfere <b>480 mil hectares</b> à referida APA
	RESERVA BIOLÓGICA NASCENTES DA SERRA DO CACHIMBO (Decreto de 20/05/2005)	Altamira e Novo Progresso/PA	Protege centenas de nascentes perenes, formadoras de importantes rios das bacias do Xingu e do Tapajós	Transforma <b>180 mil hectares</b> em PARQUE NACIONAL NASCENTES DA SERRA DO CACHIMBO e ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL VALE DO XV
	PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM (Decreto 50.922/1961, alterado pela Lei 13.273/2016)	Bom Jardim da Serra, Grão Pará, Orleans e Urubici/SC	Protege os remanescentes de Matas de Araucárias, estando inserido no bioma Mata Atlântica	Retira <b>10 mil hectares</b> , transformando em PARQUE NACIONAL DA SERRA CATARINENSE
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2017 (aprovada por Comissão Mista do Congresso em 12/04/2017), proveniente da MP 758/2016	PARQUE NACIONAL DO JAMANXIM (Decreto de 13/02/2006)	Itaituba e Trairão/PA	Está inserido na área de influência da rodovia BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, considerado um dos maiores eixos de desmatamento em toda a Amazônia, que desde	Transformação de 273 mil hectares em ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL e a transferência de outros 71 mil hectares para a FLORESTA NACIONAL DO

(que deve ser apreciada até 29/05/2017)			o asfaltamento aumentou em até 500%	TRAIRÃO = TOTAL de <b>344 mil hectares</b> ou <b>40%</b> de sua extensão
	FLONA DE ITAITUBA II (Decreto 2.481/1998 e alterada pela Lei 12.678/2012)	Itaituba e Trairão/PA	Está sob a influência de dois importantes eixos rodoviários, a BR-163/PA e a BR-230, e ainda da hidrovía do Tapajós-Teles Pires, com grande área desmatada chegando inclusive no entorno da unidade	Transforma <b>169 mil hectares</b> na APA DO TRAIRÃO
<b>AMEAÇAS PROVÁVEIS</b>				
PROPOSTA LEGISLATIVA	UC	LOCALIZAÇÃO	IMPORTÂNCIA	ÁREA AFETADA
esboço de projeto de lei	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DOS CAMPOS DE MANICORÉ (Decreto de 11/05/2016)	Manicoré/AM	O mosaico de UCs no sul do Amazonas é estratégica em área extremamente ameaçada pelo desmatamento, por parte dos setores do agronegócio, mineração e produção de energia.	Extinção da UC, com área total aproximada de <b>151.993 hectares</b>
	RESERVA BIOLÓGICA DO MANICORÉ (Decreto de 11/05/2016)	Manicoré e Novo Aripuanã		Reduções dos limites que, somadas com a extinção da APA DOS CAMPOS DE MANICORÉ, chega a <b>1 milhão de hectares</b> , fazendo com que a área protegida total tenha um <b>decréscimo de 65%</b>
	PARQUE NACIONAL DO ACARI (Decreto de 11/05/2016)	Apuí, Borba e Novo Aripuanã/AM		
	FLORESTA NACIONAL DO ARIPUANÃ (Decreto de 11/05/2016)	Apuí, Manicoré e Novo Aripuanã/AM		
	FLORESTA NACIONAL DE URUPADI (Decreto de 11/05/2016)	Maués/AM		

Portanto, no total, 1,1 milhão de hectares em áreas protegidas estão ameaçadas só no Pará, mais 1 milhão de hectares ameaçados no sul do Amazonas, totalizando cerca de **2,2 milhões de hectares** protegidos sob risco (o equivalente ao território de Sergipe).

Do estudo do WWF<sup>1</sup>, extrai-se, de modo geral, o seguinte:

- APA TRAIRÃO - recategorização da FN ITAITUBA II: desprotege corredeiras e

<sup>1</sup> Uma visão de conservação para a bacia do Tapajós. Brasília: WWF Brasil, 2016. Disponível em: < [http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf\\_brasil\\_tapajos\\_uma\\_visao\\_de\\_conservacao\\_9fev2017\\_port\\_web.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf_brasil_tapajos_uma_visao_de_conservacao_9fev2017_port_web.pdf)> Acesso em: 3 mai. 2017.

áreas inundáveis, que são ambientes de alto endemismo e fundamentais para reprodução de várias espécies de peixes. A FN é uma barreira contra o desmatamento induzido pela BR 163 ao sul de Santarém, a recategorização deve aumentar significativamente o desmatamento;

- APA VALE DO XV - recategorização da RB CACHIMBO: desprotege chapadões cobertos por encaves de Cerrado, que são ecossistemas únicos, com alto endemismo;

- APA CARAPUÇA - recategorização do PN JAMANXIM: desprotege corredeiras e áreas inundáveis, que são ambientes de alto endemismo e fundamentais para reprodução de várias espécies de peixes. Retira também a proteção que hoje existe no rio Jamanxim (atualmente o trecho do rio está dentro do PN JAMANXIM). Com a perda da proteção, tendem a aumentar os desmatamentos ao longo da BR163;

- APA RIO BRANCO - recategorização do PN JAMANXIM: área íntegra de floresta na bacia do rio Branco, afluente do Iriri (Xingu);

- APA JAMANXIM - recategorização da FN JAMANXIM: é a mais aceitável das propostas por se tratar de uma região muito desmatada e fragmentada ao longo da 163;

- PN SERRA DO CACHIMBO - recategorização da RB CACHIMBO: não há uma perda tão significativa de categoria de proteção da UC.

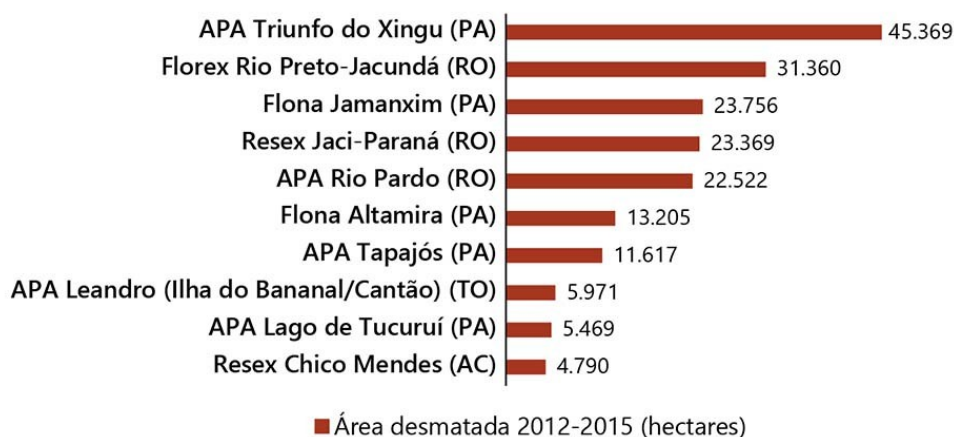
## **I.2. DO CASO DA FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM**

O caso da FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM é mais grave, pois, como já explicado acima, o ataque a ela já foi consumado em parte. A Medida Provisória 756/2016, reduziu sua área em 57%: dos 743.540 hectares excluídos, 59% foram destinados ao PARQUE NACIONAL RIO NOVO e 41% à recém-criada APA JAMANXIM. A recategorização dos 305 mil hectares destinados à APA permite a existência de propriedades privadas e, portanto, a regularização fundiária e ambiental de vários ocupantes ilegais.

De acordo com estudo do IMAZON<sup>2</sup>, trata-se da unidade de conservação federal na Amazônia com mais desmatamento:

---

<sup>2</sup> ARAÚJO, E. BARRETO, P. BAIMA, S. GOMES, M. *Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015)*. Belém: Imazon, 2017. Disponível em: <<http://imazon.org.br/unidades-de-conservacao-mais-desmatadas-da-amazonia-legal-2012-2015/#ancora4>> Acesso em: 3 mai. 2017.



UC de Uso Sustentável FLONA JAMANXIM	
Ano de criação	2006
Área em hectares	1.301.120
Gestão	Federal
Equipe gestora	Sim, não exclusiva
Conselho gestor	Sim, desde 2009, mas não está ativo
Plano de manejo	Sim, desde 2011, mas não é implementado
Pressões e ameaças	Interesses fundiários, minerários, madeireiros e de pecuária

“A Flona Jamanxim é a UC federal mais desmatada da Amazônia (Figura 13); e apresentou tendência crescente de desmatamento entre 2012 e 2015 (Figura 14). Em 2015, a Flona perdeu mais de 9,2 mil hectares de floresta, área 87% maior do que em 2014. As principais pressões e ameaças à UC estão associadas a interesses fundiários e de pecuária. A Flona não admite ocupação não tradicional. Contudo, levantamento socioeconômico de 2009 demonstra que as ocupações existentes se caracterizavam por alta concentração fundiária, baixa empregabilidade e baixa produtividade (pecuária extensiva de corte) (ICMBio, 2009). Não havia proprietários com terras registradas em cartório dentro da Flona, mas apenas detentores, especuladores de terras públicas. Nesse contexto, o desmatamento crescente é usado para descaracterizar a UC, pressionar por sua redução e mostrar “ocupação produtiva da terra” para futura regularização fundiária. O desmatamento ocorre dentro de ocupações registradas no CAR (Figura 15).

A UC não possui uma equipe gestora exclusiva. Segundo o seu gestor[14], que também é responsável pela Flona Altamira e pela Rebio Nascentes da Serra do Cachimbo, a Flona Jamanxim está na área de atuação da Coordenação Regional do ICMBio em Itaituba (CR-3), que conta com 25 analistas e três técnicos para gerir 12 UCs, em um total de 9,2 milhões de hectares. A fiscalização é realizada por apenas seis pessoas na CR-3, que em 2015 sofreu corte de 50% nos recursos financeiros. Oficialmente, a Flona tem plano de manejo e conse-

lho gestor, mas estes são inviabilizados pelos ocupantes, que pressionam pela redução da UC.

Os ocupantes da Flona lutam no Judiciário[15] e no Legislativo[16] por sua revogação desde a criação. Eles possuem forte articulação política e são referidos como “produtores” em discursos de deputados e senadores (Senado, 2008). Até 2015, tramitava na Câmara dos Deputados um Projeto de Decreto Legislativo (PDC nº 1.148/2008) para sustar os efeitos do decreto de criação da UC, isto é, para revogá-la. Embora esse projeto tenha sido arquivado em janeiro de 2015, os ocupantes continuaram pressionando no Executivo, pois a Casa Civil da Presidência da República tomou para si as negociações para resolver os conflitos na Flona. Em julho de 2016, em encontro com organizações da sociedade civil, o Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, disse que o ICMBio estaria trabalhando em uma proposta para transformar a parte mais preservada da Flona em Parna e a parte mais ocupada em APA.

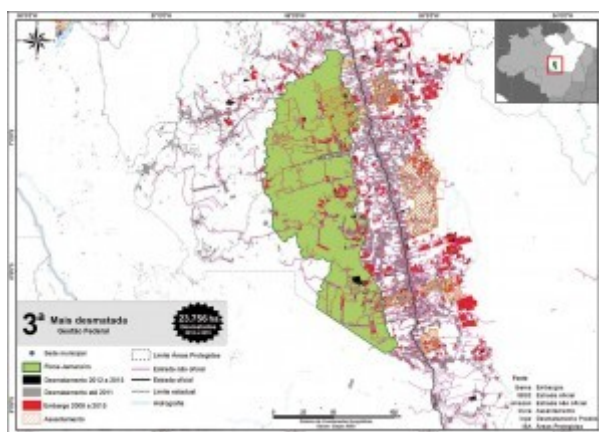
---

[14] Informação obtida por mensagem de e-mail em 25 de novembro de 2016.

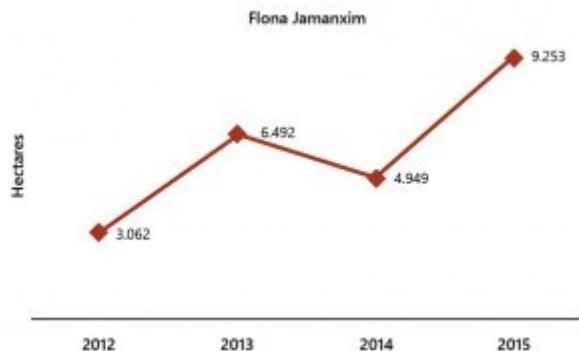
[15] Mandado de Segurança (MS) nº 2.6012, protocolado no Supremo Tribunal Federal em junho de 2006.

[16] Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados (PDC) nº 2.224/2006 e PDC nº 1.148/2008.”

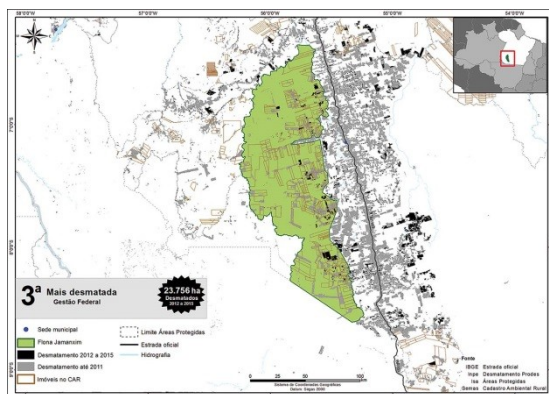
Mapa do desmatamento na Floresta Nacional do Jamanxim entre 2012 e 2015



Desmatamento na Floresta Nacional do Jamanxim entre 2012 e 2015



Imóveis registrados no Cadastro Ambiental Rural na Floresta Nacional do Jamanxim até 23 de fevereiro de 2016



O Ministério Público Federal no Pará tentou impedir a alteração da FLONA. Em agosto de 2016, recebeu novas informações acerca do andamento das discussões para possível alteração/diminuição dos limites da FLONA JAMANXIM. O Ministério do Meio Ambiente estaria priorizando a redução da FLONA JAMANXIM, com o apoio do ICMBio, que já estaria trabalhando em proposta de redução e criação de uma APA. Foi então expedida recomendação ao ICMBio para que suspendesse imediatamente o trâmite de qualquer processo administrativo ou requerimento que tivesse por objeto recategorizar ou revogar a FLONA JAMANXIM.

Em vez de promover a regularização fundiária da unidade, com o diagnóstico da situação atual da área para identificação e transferência do domínio ou da posse dos imóveis contidos no interior da unidade, o ICMBio priorizou as ações voltadas à desafetação da área especialmente protegida que faz parte da flona, em ação que ia de encontro com o compromisso assumido com o MPF. Assim, em novembro de 2016, diante da recusa do ICMBio em acatar a recomendação, o MPF ajuizou ação civil pública (Ação Civil Pública n. 0001990-15.2016.4.01.3908).

Como aponta a ação, “a continuidade das discussões de alteração sem observar a técnica necessária fomenta e prolonga os conflitos, além de trazer riscos à unidade e à sua área de entorno, bem como graves efeitos sociais aos Municípios nos quais estão inseridos a área da Unidade de Conservação Federal, já que há estudos concretos comprovando que as alterações para

regularizar áreas irregularmente ocupadas estimulam novas ocupações em unidades de conservação, e a redução ou revogação de Unidade de Conservação estimula o desmatamento nas áreas que perdem proteção legal.”

O pedido da ação: “cessar todo e qualquer procedimento administrativo ou requerimento que tenha por objeto a recategorização e/ou desafetação da Floresta Nacional do Jamaxim, criada pelo Decreto S/N de 13 de fevereiro de 2016, se não subsidiada por estudos técnicos e com anuência da população afetada”.

Entretanto, no dia 20 de dezembro, o governo publicou a Medida Provisória 756/2016, que reduziu a Flona em 57%. Dos 743.540 hectares excluídos, o governo destinou 59% ao PARNA RIO NOVO e 41% à recém-criada APA JAMANXIM. Os 305 mil hectares destinados à APA permitem a existência de propriedades privadas e, portanto, a regularização fundiária e ambiental de ocupantes ilegais. Essa área acabou sendo 8,7 vezes maior do que a área indicada para alteração pelo estudo do ICMBio.

O Projeto de Conversão em Lei da Medida Provisória n. 756/2016, como se mostrou no quadro acima, pretende recategorizar 480 mil, e não somente os 305 mil hectares iniciais, como APA, permitindo em maior extensão a regularização de ocupantes ilegais. As MPs 756 e 758 vêm justamente desafetar as áreas ao longo da BR-163, o que terá o condão de “turbinar” o desmatamento já altíssimo na região.

### **I.3. DO CASO DO PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM**

A Lei 13.273, de 15 de abril de 2016, alterou e tornou precisos os limites do PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM. Pontos de beleza cênica foram incluídos na UC, como o Cânion do Funil.

Com a publicação desta lei, vários proprietários rurais, municípios, UCs estaduais e empreendedores, que tiveram suas áreas abrangidas pelo PARNA, se mobilizaram e propuseram, via MP 756 (que tinha como objeto a alteração da Flona Jamaxin), a inserção da Emenda Modificativa n. 06, para diminuir em 21% a área do Parque Nacional São Joaquim e acentuando o efeito de borda sobre a UC. Mesmo proprietários com áreas no PARNA desde 1961 se mobilizaram e incluíram suas áreas no objeto da referida emenda.

Estudos de campo foram realizados pelo ICMBio, a fim de propor a alteração de limites que mantivessem a relevância ecológica da área, mas tais estudos não foram acatados pela emenda. Por tratar de tema estranho ao da MP 756, a emenda reduzindo o PNSJ chegou a ser rechaçada, mas seu texto acabou sendo incluído pela Comissão Mista do Congresso, na votação do dia 11/04/2017.



Há informações de que a redução servirá para viabilizar uma central eólica, o que é surpreendente, já que na área há aves em risco de extinção. Segundo o SOS MATA ATLÂNTICA:

*“O PNSJ protege formações importantes como matas de Araucárias – espécie ameaçada de extinção – campos de altitude e Mata Atlântica, além de abrigar nascentes de rios importantes para o estado, como o Pelotas e o Tubarão, uma área extremamente relevante para a recarga de aquíferos. A redução dos limites do Parque compromete a oferta de serviços ambientais imprescindíveis para a qualidade de vida e para a manutenção de atividades econômicas que são desenvolvidas no entorno. Cabe destacar que em 2016 o Parque Nacional de São Joaquim foi o 10º parque nacional mais visitado do país, o que demonstra a sua importância para a indústria do turismo na região.”<sup>3</sup>*

## II DO DIREITO

### II.1. DA IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA

**Exigência de lei formal.** A redução de unidades de conservação não se pode dar por meio de medida provisória. É que a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos somente é permitida por meio de lei formal, sob pena de ofensa à reserva legal prevista no art. 225, § 1º, inc. III, da CR:

*“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.”*

Este foi o entendimento adotado pela PGR no caso da MP 558/2012. Para abrir caminho para a hidrelétrica UHE São Luiz do Tapajós, foi editada a MP 558/2012, aviltando uma série de unidades de conservação importantes para a preservação do bioma Amazônia. Antes de convertida na Lei 12.678/2012, a PGR ajuizou a ADI 4717, em 21 de janeiro de 2012, ainda pendente de julgamento. Um dos fundamentos da ação era a ofensa à reserva legal.

A respeito do assunto, no mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no Ag. Reg. em Rec. Ext. 519.778/RN<sup>4</sup>, que teve como relator o Ministro Luis Roberto Barroso:

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/106104/contra-reducao-parque-nacional-de-sao-joaquim-em-santa-catarina/>> Acesso em: 3 mai. 2017.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6335036>> Acesso em: 3 mai. 2017.

*“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, como já assentado pela jurisprudência deste tribunal.” (grifou-se)*

Note-se que o legislador, ao regulamentar o art. 225, § 1º, da CR, consignou que “A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante **lei específica**” (Lei 9.985/2000 - SNUC, grifou-se).

**Urgência incompatível.** Outra questão, no tocante às medidas provisórias, é a exigência de urgência, nos termos expressos do art. 62 da Constituição da República. A criação, alteração e redução de unidades de conservação não é compatível com a urgência das medidas provisórias, como se extrai, por exemplo, do cuidadoso procedimento previsto na Lei 9.985/2000 – SNUC.

No caso da recategorização da FLORESTA NACIONAL DO JAMANXIM, a ausência de urgência da Medida Provisória 756/2016 fica evidente. O objetivo de possibilitar a regularização fundiária e ambiental de vários ocupantes ilegais, na unidade de conservação mais desmatada na Amazônia, não pode ser tratada de forma tão açodada. Desafetar as áreas ao longo da BR-163 por medida provisória seria uma urgência em “turbinar” o desmatamento já altíssimo na região?

## **II.2. DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

O aumento da poluição, a emergência da energia nuclear e inúmeras tragédias ambientais, como vazamentos de óleo nas “marés negras” no Mar do Norte, provocaram a abordagem do meio ambiente por cada vez mais outro foco que não o econômico. Foi nesse contexto que se realizou, por proposta da Suécia, a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972.

A Declaração de Estocolmo inspirou nossa Constituição da República de 1988, tendo ela entabulado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com seu caráter

intergeracional, como direito fundamental difuso. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, que acentuou sua característica essencial de inexauribilidade (MS 22164/SP, Min. Celso de Mello, 30/10/1995).

Dessa condição de direito fundamental, extrai-se a assim chamada proibição de retrocesso ambiental, que implica a proteção dos níveis de proteção fática e jurídica do meio ambiente, no sentido de um direito de impugnar atos estatais que tenham como objetivo e/ou consequência a diminuição da proteção do ambiente. Trata-se de um pressuposto de que toda e qualquer intervenção restritiva no âmbito de proteção de um direito fundamental carece não apenas de uma justificação enraizada na própria Constituição Federal, como também enseja um rigoroso controle de sua compatibilidade com o marco normativo constitucional e do Direito Internacional dos direitos humanos. As circunstâncias do caso devem ser levadas em consideração, mas eventual medida restritiva do direito fundamental à proteção do ambiente deverá encontrar sempre respaldo na própria ordem constitucional, ou seja, justificar-se pela necessidade de proteção de outros direitos fundamentais<sup>5</sup>.

A tese vem sendo levada aos tribunais superiores em diversas demandas. Na ADI 5.447/DF, em 11 de março de 2016, o Ministro Luis Roberto Barroso, ainda que discorrendo sobre o princípio da precaução em seu voto, reproduziu doutrina sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental:

*“Assumindo como correta a tese de que a **proibição de retrocesso** não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se daqui 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 socioambientais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídico-constitucional, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade (...).” (SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 321, grifou-se)” (ADI 5.447/DF, Luis Roberto Barroso, 11/03/2016)*

### II.3. DA INCONVENCIONALIDADE

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A proibição de retrocesso na proteção e promoção de um meio ambiente saudável*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mar-25/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-protacao-meio-ambiente-saudavel>> Acesso em: 3 mai. 2017.

**Das Metas de Aichi - Convenção sobre Diversidade Biológica.** Como já exposto antes, o Brasil caminhava para cumprir a Meta 11 das denominadas “Metas de Aichi”, acertadas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, consistente na proteção, até 2020, de pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras<sup>6</sup>. Quando ainda se lutava pela efetivação do arcabouço de unidades de conservação existentes, irrompe um ataque nunca antes visto ao que vinha sendo duramente alcançado, com um pacote de propostas legislativas de REDUÇÃO e EXTINÇÃO, resultando em 1,1 milhão de hectares em áreas protegidas ameaçadas só no Pará, mais 1 milhão de hectares ameaçados no sul do Amazonas, totalizando cerca de **2,2 milhões de hectares** protegidos sob risco (o equivalente ao território de Sergipe). Isso tudo jogando por terra as conquistas principalmente do período de 2003 a 2009 e como se os compromissos internacionais simplesmente não existissem.

O Decreto 2.519, de 16 de março de 1998, promulgou a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. A convenção prevê a obrigação dos signatários em relação aos planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, a obrigação em relação à manutenção da legislação protetiva e a análise das consequências ambientais de políticas, podendo a responsabilidade ser apreciada pela Conferência das Partes:

*“Artigo 6*

*Medidas Gerais para a Conservação e a Utilização Sustentável*

*Cada Parte Contratante deve, de acordo com suas próprias condições e capacidades:*

*a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta Convenção concernentes à Parte interessada; e*

*b) integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes.*

*(...)*

*Artigo 8*

*Conservação in situ*

*Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:*

*a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*

---

<sup>6</sup> “Meta 11: Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento 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.”

*b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*

*(...)*

*k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas; l) Quando se verifique um sensível efeito negativo à diversidade biológica, em conformidade com o art. 7, regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa;*

*(...)*

#### *Artigo 14*

##### *Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos*

*1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve:*

*a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus 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;*

*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;*

*(...)*

*2. A Conferência das Partes deve examinar, com base em estudos a serem efetuados, as questões da responsabilidade e reparação, inclusive restauração e indenização, por danos causados à diversidade biológica, exceto quando essa responsabilidade for de ordem estritamente interna.”*

O Plano Estratégico de Biodiversidade 2011–2020, que inclui as Metas de Aichi, não depende de ratificação do país, já que se refere apenas a uma decisão tomada no âmbito das Partes da Convenção, durante a 10ª Conferência das Partes da CDB. O Brasil, sendo uma das partes contratantes da CDB, integra as Conferências das Partes e, conseqüentemente, participa de cada decisão tomada. Note-se que, enquanto os protocolos e emendas exigem ratificação, medidas como planos estratégicos são adotadas pela Conferência das Partes, vinculando no âmbito da Convenção:

*“A Conferência das partes deve manter sob exame a implementação desta Convenção, e, com esse fim, deve:*

*(...)*

*c) Examinar e adotar protocolos, caso necessário, em conformidade com o Artigo 28;*

*d) Examinar e adotar, caso necessário, emendas a esta Convenção e a seus anexos, em conformidade com os Artigos 29 e 30;*

(...)

*i) Examinar e tomar todas as demais medidas que possam ser necessárias para alcançar os fins desta Convenção, à luz da experiência adquirida na sua implementação.”*

Assim, a extinção ou supressão de unidades de conservação, sem as correspondentes medidas protetivas, como a criação de outras, fere a Convenção sobre Diversidade Biológica, seja no tocante aos seus objetivos, seja no Plano Estratégico de Biodiversidade 2011–2020 adotado, que inclui as Metas de Aichi.

**Dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Conferência do Clima em Paris.** Os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE mostram que entre 2014 e 2016 o desmatamento aumentou 60%. A taxa de desmatamento em 2016 chegou a quase 8.000 km<sup>2</sup>, mais do que o dobro da taxa necessária para alcançar a meta de redução de 80% do desmatamento em 2020, estabelecida pela Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM mostra que o desmatamento aumentou dentro de Unidades de Conservação e em áreas públicas ainda não destinadas a um uso específico e também em propriedades rurais inseridas no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Mais da metade de toda área desmatada detectada pelo INPE está no CAR.

Esse cenário é incompatível com o passado recente do Brasil que, entre 2005 e 2012, foi um dos países que mais contribuiu para a mitigação das mudanças climáticas. O resultado positivo daquele período foi alcançado, entre outras medidas, pela substancial redução no desmatamento da Amazônia, na qual as ações de monitoramento contínuo, repressão à exploração ilegal e a criação de Unidades de Conservação se mostraram estratégias bem-sucedidas. O desmatamento, que chegou a 27.000 km<sup>2</sup> em 2004, baixou para 4.500 km<sup>2</sup> em 2012, simultaneamente a um período de saltos extraordinários da produção agropecuária brasileira.

A reversão recente desta tendência com forte aumento do desmatamento coincide com a diminuição da frequência da divulgação de dados do DETER<sup>7</sup>, a redução das ações de comando e controle, o baixo investimento e a ausência de incentivos para a conservação das florestas e para atividades sustentáveis e, por fim, a interrupção do processo de criação de novas unidades de conservação, combinada com as propostas de extinção e redução de antigas áreas protegidas. Além disso, com base nos dados preliminares do próprio governo federal, essa tendência de aumento deve se manter ou até se agravar nos próximos anos, colocando em risco o compromisso climático brasileiro com o Acordo de Paris, que tem como um dos seus pilares alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia brasileira até 2030<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sistema de Detecção do Desmatamento na Amazônia Legal em Tempo Real do INPE.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2017/03/31/aumento-desmatamento-e-propostas-de-reducao-de-areas-de-ucs-na-amazonia-comprometem-metas-brasileiras-no-acordo-de-paris/>> Acesso em: 3 mai. 2017.

A extinção, redução e recategorização das unidades conservação, principalmente da FLONA DO JAMANXIM, além dos impactos sociais para população local e para o Brasil, fere acordo internacional para conservação florestal assumido pelo País em 2015, que inclui os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris referentes às mudanças climáticas.

Com efeito, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas, estabelece a meta de até 2020 promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas e de tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, estancar a perda de biodiversidade e proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas. Para atingir esses objetivos, os países se comprometeram a mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.

Outro acordo é a Conferência do Clima em Paris (COP 21), na qual o Brasil se comprometeu a zerar o desmatamento ilegal na Amazônia brasileira até 2030 e a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030, tendo como referência os níveis de 2005. Embora tenham sido crescentes as taxas de desmatamento na Amazônia, não se pode olvidar que, antes da criação da FLONA DO JAMANXIM, a área tinha níveis de degradação três vezes maiores aos que temos hoje, conforme demonstra os estudos do IMAZON.

O Decreto 5.445, de 12 de maio de 2005, promulgou o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo da Convenção e reúne regularmente os países que assinaram e ratificaram a Convenção e o Protocolo de Kyoto. Suas decisões são soberanas e obrigam todos os signatários.

**Do controle de convencionalidade.** Como bem aponta Flávia Piovesan, o Direito brasileiro adotou um sistema misto, com regime jurídico para tratados internacionais de proteção de direitos humanos diferenciado do regime jurídico para os demais tratados internacionais, por força do art. 5º, §§ 1º e 2º, da Constituição da República<sup>9</sup>.

Diante da controvérsia doutrinária e jurisprudencial em torno da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, a Emenda Constitucional 45/2004 veio estabelecer que, para equivalerem a emendas constitucionais, estes tratados deveriam passar pelo mesmo processo de aprovação, ou seja, em cada Casa do Congresso, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Tal não resolveu a polêmica em relação aos tratados ratificados antes da referida emenda constitucional, subsistindo vários entendimentos. Todavia, a decisão proferida no Recurso Extraordinário 466.343, em 2008<sup>10</sup>, rompeu com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, desde 1977, parificava os tratados internacionais às leis ordinárias. A decisão conferiu hierarquia

<sup>9</sup> PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

<sup>10</sup> RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, 03/12/2008.

especial e privilegiada, prevalecendo a tese do voto do Ministro Gilmar Mendes de “supralegalidade” dos tratados internacionais de direitos humanos, posicionando-os abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional<sup>11</sup>.

Essa hierarquia especial e privilegiada enseja a existência do chamado “controle de convencionalidade internacional”, a ser exercido pelos órgãos internacionais de direitos humanos, mas também pelo Supremo Tribunal Federal e demais juízos locais, expurgando normas internas que conflitem com normas internacionais de direitos humanos<sup>12</sup>.

Como já consignado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (MS 22164/SP, Min. Celso de Mello, 30/10/1995), o que confere às convenções ambientais o status de direito internacional de direitos humanos.

Assim, a flagrante e grave afronta às Metas de Aichi da Convenção sobre Diversidade Biológica (promulgada pelo Decreto 2.519/1998) e à COP 21 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto 5.445/2005) enseja controle de convencionalidade.

### III CONCLUSÃO

*Ex positis*, sugere o Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação que a colenda 4ª Câmara de Coordenação e Revisão proponha ao exmo. Procurador-Geral da República, o ajuizamento de **ação direta de inconstitucionalidade**, com fundamento nos artigos 102, inciso I, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75/1993 e na Lei 9.868/1999, das Medidas Provisórias, suscitando também o **controle de inconvenção**, com fulcro no decidido pelo STF no Recurso Extraordinário 466.343<sup>13</sup>.

Macaé, 10 de Maio de 2017.

LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO

Procurador da República

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.57.

<sup>12</sup> RAMOS, André de Carvalho. O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: SARMENTO, Daniel. SARLET, Ingo Wolfgang, coordenadores. *Direitos fundamentais no supremo tribunal federal: balanço e crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 19.

<sup>13</sup> RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, 03/12/2008.



Lista de documentos:

- 1) MEDIDA PROVISÓRIA Nº 756, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016;
- 2) PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 4/2017;
- 3) MEDIDA PROVISÓRIA Nº 758, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016;
- 4) PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2017;
- 5) ESBOÇO DE PL – UCs DO AM.