



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -

NOTA TÉCNICA CONJUNTA 1-2025/GTUC/GTZC-4CCR

Nota Técnica sobre a inconstitucionalidade e inconvencionalidade da redução de unidades de conservação, tomando como paradigma o caso da APA da Baleia Franca/SC (PL 849/2025 da Câmara dos Deputados).

GRUPO DE TRABALHO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, em cooperação com o **GRUPO DE TRABALHO ZONA COSTEIRA**, ambos da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em resposta ao OFÍCIO nº 1007/2025 - 4ª CCR, dando conta da tramitação do Projeto de Lei 849/2025, que tem como objetivo reduzir “a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, no Estado de Santa Catarina”, apresentado em 11 de março de 2025 pela Deputada Geovania de Sá – PSDB/SC, manifesta-se nos seguintes termos.

I – A CRIAÇÃO DA APA BALEIA FRANCA

Conforme disposto no Plano de Ação para Conservação da Baleia-franca, realizado em 1999, as primeiras menções específicas a baleias-francas, referindo-se à espécie boreal hoje denominada *Eubalaena glacialis*, são do Século I, encontradas na *Naturalis Historia* de Plínio, o Velho, escrita por volta do ano 78 da era cristã. São citadas as baleias chamadas Balaena da costa da Espanha próximo a Cádiz, indubitavelmente baleias-francas pela descrição feita por Plínio.¹

De acordo com o citado Plano de Ação, já em 1587 Gabriel Soares de Almeida

¹ Disponível em: <https://baleiafranca.org.br/oprojeto/publicacoes/plano.pdf>

sugeria à Corte a vinda de baleeiros de Biscaia (especializados na captura das francas boreais) ao Brasil, dizendo delas que na Bahia (Salvador) “*em nenhuma parte entram tantas como n’ella, onde residem seis mezes do anno e mais, de que se fará tanta graxa que não haja embarcações que a possam trazer à Hespanha*”.

A caça à baleia no Brasil colônia permaneceu essencialmente costeira, estendendo-se da Bahia para o Sul até Santa Catarina. No século XVIII, entre 1740 e 1742, estabeleceu-se nas proximidades da Ilha de Santa Catarina a primeira Armação baleeira, denominada Nossa Senhora da Piedade (hoje no Município de Celso Ramos). Seguiu-se a Armação da Lagoinha, em 1772, hoje praia da Armação em Florianópolis; ao Norte, a Armação de Itapocoróia, na região de Piçarras/Penha em 1778; a da Ilha da Graça em 1807, próximo a São Francisco do Sul; e ao Sul, a de Garopaba, erguida entre 1793 e 1795, e a estação baleeira mais austral do Brasil em todos os tempos, a de Imbituba, em 1796.

São praticamente inexistentes os registros confiáveis sobre o número de baleias-francas mortas neste período de auge da caça no litoral catarinense. Relatos de navegadores que passaram pela região fornecem uma visão bastante fragmentária, porém impressionante, da magnitude das capturas. A redução drástica do número de espécies não foi suficiente para o fim da matança no litoral catarinense, que seria retomada no início do século XX:



Considerando, principalmente, todo esse histórico de perseguição a essa espécie marinha, a Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca foi criada por meio do Decreto Federal de 14 de setembro de 2000, com o objetivo de proteger a baleia-franca-austral (*Eubalaena australis*), espécie ameaçada de extinção, ordenar o uso racional dos recursos naturais, regulamentar

a ocupação do solo e das águas, bem como disciplinar o uso turístico e recreativo da região, com relevância para diversas espécies e para comunidades extrativistas, ao longo de aproximadamente 130 quilômetros da costa centro-sul catarinense, de Florianópolis a Balneário Rincão. Abrange uma área de mais de 154 mil hectares, dos quais cerca de 22% correspondem à porção terrestre e 78% à porção marítima. A categoria APA permite a presença humana e busca justamente a compatibilização entre conservação e uso sustentável, conforme previsto no art. 15 da Lei 9.985/2000 – SNUC.

II – DA PROPOSTA DE REDUÇÃO DA FAIXA TERRESTRE DA APA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA

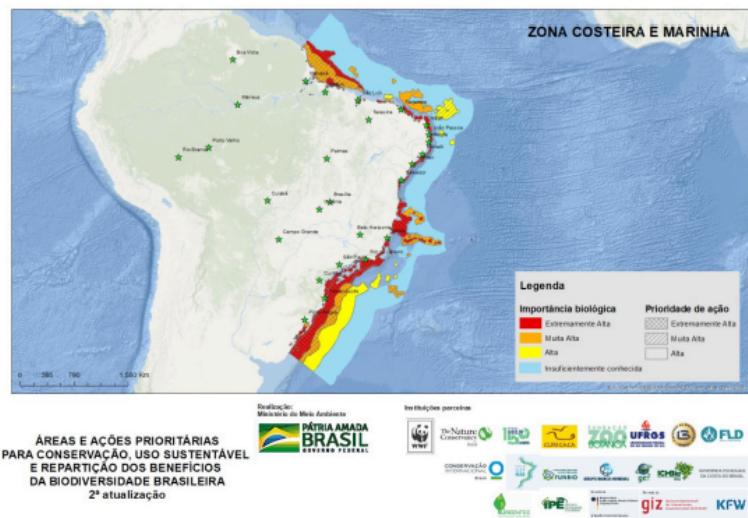
O PL 849/2025 propõe a redução da área da APA para excluir “toda a faixa terrestre a partir da linha de premar”, sob a alegação de que a área terrestre da unidade abrange milhares de propriedades consolidadas e que sua exclusão visaria a harmonizar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico sustentável.

Primeiramente, a categoria de APA é justamente a que prevê maior flexibilidade de gestão, já sendo concebida para compatibilizar múltiplos usos desde a integração dos setores privados, públicos e comunidades tradicionais, em áreas que consideram ocupação e atividades humanas já estabelecidas. Ou seja, é uma categoria de unidade de conservação já planejada para funcionar em equilíbrio com as dinâmicas sociais e econômicas já existentes no território, fomentando o seu desenvolvimento sustentável.

Em manifestação de 6 de junho de 2025², o ICMBio registra que a porção terrestre da APA da Baleia Franca compreende ecossistemas altamente frágeis e interdependentes, como dunas, costões, lagoas, lagunas perenes e intermitentes, manguezais, banhados, sítios arqueológicos dos povos sambaquianos e comunidades tradicionais de pescadores artesanais. Esses ambientes mantêm conexão direta com o ecossistema marinho, sendo que a exclusão dessa porção constituiria um retrocesso socioambiental inconstitucional, comprometeria os objetivos da APA, prejudicaria o bem-estar social, em conexão com o meio ambiente, e violaria o princípio da gestão integrada de zonas costeiras.

A APA da Baleia Franca é indicada como de extrema importância ecológica, bem como de prioridade de ação, de acordo com a 2^a atualização de ações e áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade brasileira do Ministério

do Meio Ambiente e Mudança do Clima:



Identifica-se que a resistência à manutenção da área terrestre da APA está diretamente relacionada a interesses particulares, especialmente imobiliários, sobre as dunas e restingas da porção sul da unidade. Operações de fiscalização realizadas pelo ICMBio em 2011 e 2014 autuaram centenas de construções de alto padrão por ocupação ilegal de Áreas de Preservação Permanente, que resultaram em medidas do Ministério Público Federal³.

No entanto, justamente por esta questão da ocupação de áreas protegidas e ecologicamente sensíveis é que se ressalta a importância da manutenção da faixa terrestre da APA da Baleia Franca. A interação entre restingas, dunas, praias arenosas e fundos marinhos na APA da Baleia Franca forma uma complexa teia ecológica que dá suporte à alimentação, reprodução e migração de inúmeras espécies. Por exemplo, as baleias utilizam as enseadas abrigadas, de águas calmas e quentes, como berçários naturais, enquanto as lagoas e estuários adjacentes servem de viveiros para peixes e crustáceos que sustentam a biodiversidade marinha local. Essa conectividade ecológica demonstra que a conservação da Zona Costeira, inclusive da vegetação fixadora de dunas e das planícies de inundação, é indispensável para a manutenção dos ciclos biológicos e tróficos que garantem a sobrevivência das espécies marinhas.

Ademais, como destacado de forma reiterada nas manifestações técnicas do MPF, quando se observa os aspectos morfológicos da costa catarinense, a variação do perfil praial e o

3 Dentre outras, na Ação Civil Pública nº 5004247-28.2022.4.04.7207, a Justiça Federal determinou a suspensão da construção de uma residência situada no Loteamento Balneário Campos Verdes, em Jaguaruna, Sul de Santa Catarina, uma vez que a obra estava inserida na APA da Baleia Franca, terreno de marinha e área de preservação permanente, com presença de dunas e restingas. Na Ação Civil Pública nº 5002228-27.2019.4.04.7216, foram consideradas ilícitas ocupações na Praia da Galheta, Laguna/SC, com base em relatório multidisciplinar do ICMBio, Polícia Federal, IPHAN, SPU, Polícia Ambiental e FATMA. Na Ação Civil Pública nº 5001660-69.2023.4.04.7216, foram apontadas irregularidades na concessão de licenças, ausência de estudos de impacto e omissão de órgãos públicos na fiscalização da obra do complexo turístico Surfland Brasil Garopaba, localizado no bairro Capão, em Garopaba/SC. Decisões do STJ sobre a APA da Baleia Franca: AgInt no REsp 2138478 SC, AgInt no AREsp 2061661 SC, AgInt no AREsp 2445312 SC, AgInt nos EDcl no REsp 1936910 SC, REsp 2083016 SC e REsp 1260078 SC.

transporte longitudinal de sedimentos exercem papel determinante na estabilidade dos habitats usados pelas baleias e demais espécies costeiras. Neste caso, alterações nos ecossistemas costeiros protegidos pela APA, como construções em áreas de restinga, dragagens e fixações artificiais da linha de costa, interferem nesses processos e podem reduzir a largura da faixa de areia, modificando a batimetria e prejudicando o comportamento natural dos cetáceos. Por exemplo, podem ser citadas duas atuações do MPF que demonstram a importância da presença da APA na proteção das dinâmicas costeiras, como no caso da Ação Civil Pública do Loteamento da Barra de Ibiraquera (JF/LGN/SC-5001156-49.2012.4.04.7216-CUMPRS), que supriu ecossistemas costeiros que hoje afetam a dinâmica fluvio-estuarina e contribuem para o comprometimento da qualidade hídrica marinha e estuarina; bem como para a desregulação morfodinâmica geral, a qual pode ser observada no Inquérito Civil no 1.33.007.000040/2019-11, referente a um processo de abertura de barra da Lagoa de Ibiraquera que sem a gestão da APA poderia ter impactos sistêmicos ao longo de toda a costa.

Deve ser ressaltado também que a APA da Baleia Franca se constitui em um instituto legal para proteção de sítios de geodiversidade⁴, patrimônios naturais, culturais e históricos⁵ e saberes tradicionais⁶, aspecto que reforça a importância da conexão de sua gestão marinha e terrestre. Estudos e diagnósticos da própria gestão da APA e por instituições parceiras demonstram que a existência da unidade de conservação está diretamente ligada à valorização da economia local, em vez de representar entraves ao desenvolvimento. Ao contrário do que se alega de forma irracional, a redução da APA comprometeria essas atividades sustentáveis, favorecendo apenas setores que visam à ocupação desordenada e à especulação imobiliária, com prejuízos irreversíveis à imagem turística e à economia local⁷, em um comportamento que se assemelha ao que já se denominou de ecocídio⁸.

Neste contexto, deve-se também destacar a importância de se entender que a qualidade dos serviços protegidos pela porção terrestre também é refletido na porção marinha da APA. Por exemplo, a qualidade da água é outro ponto central na gestão da APA Baleia Franca, que no âmbito de sua proteção como instituto legal evita indiretamente ocupações irregulares e atividades que não estão em conformidade com a gestão costeira-marinha, as quais contribuem para a contaminação difusa por nutrientes e metais pesados nas bacias de drenagem relacionadas a APA.

4 QUOOS, João Henrique; FIGUEIRÓ, Adriano Severo. Cartografia e geodesign para interpretação da paisagem e geodiversidade na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (SC). *Physis Terrae-Revista Ibero-Afro-Americana de Geografia Física e Ambiente*, v. 5, n. 1, p. 45-63, 2023.

5 SILVA, L.; FREITAS, R. R. de. Territorialidade e patrimônio em Ibiraquera: cartografia social de uma comunidade açoriana. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 1-23, 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/reveducampo/article/view/52941>. Acesso em: 8 out. 2025.

6 KUNZLER, Sarah Longhi. Conhecimento ecológico local de pescadores sobre ecologia e interações com a baleia-franca-austral (*Eubalaena australis*) no litoral sul do Brasil. 2023.

7 Nota Técnica – PL N.º 849/2025 da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação (Rede Pró-UC).

8 DIMOND, Jared. Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Tradução Alexandre Raposo. 5^a edição. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 10-11.

Neste caso, alterações na qualidade da água não se refletem somente na porção fluvial e estuarina, mas também comprometem a transparência e a oxigenação da coluna d'água, afetando tanto organismos bentônicos quanto os grandes mamíferos marinhos. Ademais, a turbidez e o acúmulo de poluentes prejudicam a cadeia alimentar e reduzem a atratividade da região para o turismo ecológico, atividade que como demonstrado ao longo dos anos pela gestão da APA contribui para a educação ambiental e a economia local.

Dessa maneira, quando se congregam tanto os meios físicos, bióticos e sociais observa-se que a APA da Baleia Franca materializa a importância da integração entre gestão costeira e conservação marinha, sustentando a proteção de áreas ecologicamente sensíveis e serviços ecossistêmicos à regulação de usos humanos. Como já demonstrado nos próprios relatórios do ICMBio⁹, a gestão efetiva da APA Baleia Franca depende do equilíbrio entre o ordenamento territorial da Zona Costeira, o monitoramento contínuo dos ecossistemas costeiros e marinhos e a preservação dos processos morfológicos naturais, assegurando um ambiente adequado tanto para as baleias quanto para as comunidades que vivem e dependem do mar.

No processo de confecção dos instrumentos de gestão da APA, durante o ano de 2005, a equipe técnica do ICMBio percorreu os nove municípios do território, mobilizando cerca de 300 instituições de diferentes setores da sociedade e também gestores públicos do território, a fim de criar o conselho gestor da UC, formalmente instituído pela Portaria IBAMA nº 48, de 22 de junho de 2006.

O ICMBio informa que o Plano de Manejo da APA da Baleia Franca, elaborado a partir de 2014 e publicado em 2018, foi construído com ampla participação da sociedade civil, tendo sido realizadas dezenas de oficinas e reuniões setoriais, tendo sua legalidade confirmada pelo Judiciário, que reconheceu a efetiva participação dos diversos setores envolvidos, inclusive de representantes da iniciativa privada e do setor político. O referido plano definiu as áreas de restingas fixadoras de dunas (APP dentro da APA da Baleia Franca) como Zonas de Uso Restrito, impedindo o uso do solo em consonância com o regime legal das áreas de preservação permanente. Já para as áreas em que havia ocupação humana nestas APP's dentro da APA, foi criada a Zona de Uso Divergente, em que o morador poderia continuar com sua edificação, sem o direito de expandir ou construir mais, até que se encontrasse uma solução jurídica ou administrativa adequada, baseada em estudos, concluindo se é possível regularizar ou se é necessário que ocorra a remoção das edificações¹⁰.

9 BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Publicações: Relatórios. Brasília: ICMBio, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios>. Acesso em: 8 out. 2025.

10 Essa zona de uso divergente contém loteamentos irregulares ou sub judice em Jaguaruna, loteamentos em Laguna, loteamentos em Itapirubá e Vila do Araça, em Imbituba e a área de extração de areia e beneficiamento de Ravlen

Segundo o plano de manejo, em meados da década de 80 iniciaram-se estudos visando a promover o retorno da baleia-franca-austral (*Eubalaena australis*), após seu desaparecimento da região sul do Brasil. Toda a região litorânea, em razão do turismo massificado no verão e o aumento intensivo da ocupação do território, passara por grande diversificação de usos da terra e seus recursos, majoritariamente de modo insustentável e desordenado, desfigurando o estilo de vida da população nativa¹¹. Logo, a faixa terrestre não é arbitrária, mas fruto desse planejamento e participação social, como obrigatório pelo art. 22, § 2º, da Lei 9.985/2000 - SNUC.

Verifica-se na região a recorrente discussão sobre a possibilidade de legalização de imóveis em APP por meio da chamada "Lei da Reurb" (Lei 13.465/2017), havendo o entendimento de que a Reurb não pode ser aplicada em áreas protegidas pelo bioma Mata Atlântica, no qual está inserida toda a área terrestre da APA da Baleia Franca. O STJ já entendeu proibida a regularização de imóveis rurais consolidados em áreas de preservação permanente e de reserva legal de Mata Atlântica¹². A referida discussão, que envolve a análise caso a caso, reforça o despropósito de uma medida legislativa drástica de simplesmente excluir da APA toda a área terrestre.

O ICMBio também relata que informações falsas têm sido propagadas sobre supostas ordens de demolição generalizadas, corte de energia elétrica promovidos e remoções em massa. Mas isso decorreria de decisões judiciais estaduais em processos nos quais o ICMBio não figura como parte. Já a proposição do PL nº 849/2025 teria surgido simultaneamente à iminência de decisões definitivas do STJ em ações civis públicas que tratam da demolição de edificações irregulares em APPs.

Ainda, consta como justificativa do PL 849/2025 que "a alteração proposta visa a fortalecer as ações de monitoramento e resgate de animais marinhos, estendendo a linha da APA no ambiente marinho, especialmente no limite sul do estado de Santa Catarina." Porém, não há no texto do PL qualquer menção nesse sentido.

O PL 849/2025 foi encaminhado ao Deputado Nilto Tatto (PT/SP) para relatoria, enquanto membro da CMADS, em 14/05/2025. Foi realizada audiência pública na Câmara dos Deputados para debater o PL, com a participação de representantes da AGU, do ICMBio, da Universidade de Santa Catarina, do Conselho de Pescadores, de associações de moradores, do estado de SC e de prefeituras, em 26/05/2025. Na referida audiência, o pesquisador Paulo Horta, da

Indústria e Comércio de Quartzo nas dunas de Imbituba.

11 ICMBio. Plano de Manejo da APA de Baleia Franca, 2018, p. 14.

12 SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA nº 2950/PR (2021/0170590-0) autuado em 01/06/2021.

UFSC, mostrou estudos que preveem o aumento do nível do mar em futuro próximo, com possível alagamento de quase toda a área da porção terrestre da APA.

III - DAS EXTINÇÕES, REDUÇÕES E RECATEGORIZAÇÕES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

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.

Quando da realização da ação coordenada MPF EM DEFESA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, em 2014, das então 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, em 2016, irrompe um ataque ao que havia sido duramente alcançado. É nesses que o tema das extinções, reduções e recategorizações de unidades de conservação já é objeto de preocupação do Grupo de Trabalho de Unidades de Conservação do MPF desde as Medidas Provisórias n. 756/2016 e n. 758/2016, que geraram três notas técnicas (NOTAS TÉCNICAS N. 01 e 02-2017/GTUC-4^aCC e NOTA TÉCNICA N. 01-2018/GTUC-4^aCCR). Naquela investida contra as unidades de conservação do sul do Pará e de Santa Catarina, acabou havendo o veto ao Projeto de Lei de Conversão n. 4, de 2017, referente à MP 756/2016:

“MENSAGEM Nº 198, DE 19 DE JUNHO DE 2017.
Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2017 (MP nº756/16), que “Altera os limites da Floresta Nacional do Jamanxim; cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim; altera os limites do Parque Nacional de São Joaquim, assim como seu nome para Parque Nacional da Serra Catarinense; e revoga o Decreto não numerado, de 13 de fevereiro de 2006, o Decreto nº 50.922, de 6 de julho de 1961, e a Lei nº 13.273, de 15 de abril de 2016”.

Ouvido, o Ministério do Meio Ambiente manifestou-se pelo voto ao projeto pelas seguintes razões:

‘As modificações propostas alteram substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com potencial de comprometer e fragilizar a preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia Brasileira e do Estado de Santa Catarina.

Ademais, parte dos dispositivos apresenta inconstitucionalidade formal, por configurar situação de impertinência temática ao objeto inicial da Medida Provisória, vedada segundo decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Determinei, com este voto, a retomada do processo de construção de proposta de solução, com bases técnicas e democráticas.’

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a votar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.6.2017”

Já a MP 758 foi convertida na Lei 13.452, de 19 de junho de 2017, tendo sido consumada a exclusão de área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares) do Parque Nacional do Jamanxim, destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163. Como se vê, não obstante os vetos presidenciais decorrentes de forte pressão da sociedade, acabou por haver redução de unidade de conservação por meio de medida provisória.

III.1) Da inconstitucionalidade de extinção/redução/recategorização de unidade de conservação por medida provisória

Em 5 de abril de 2018, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4717, proposta pela Procuradoria-Geral da República, decidindo que é inconstitucional a diminuição, por meio de medida provisória, de espaços territoriais especialmente protegidos.

Nos termos do voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhou o voto da relatora, Ministra Cármem Lúcia, a MP questionada feria o artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição da República, que exige a edição de lei para alteração de área especialmente protegida. Apesar de a medida provisória ter força de lei, no caso concreto – que tratava da supressão de regime jurídico protetivo do meio ambiente – deveria ter sido observado o princípio da reserva legal e o devido processo legislativo exigido pelo artigo 225, com audiências públicas e análise de impacto ambiental.

Ao final, houve modulação dos efeitos, entendendo-se que os efeitos da medida provisória, posteriormente convertida em lei, já haviam se concretizado, incluindo a construção de usinas que já estão em funcionamento (alteração nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com o objetivo de construir o Aproveitamento Hidrelétrico Tabajara, no Rio Machado). Todavia, foi frisada a necessidade de fixar a constitucionalidade da possibilidade de edições de futuras medidas provisórias que esvaziasssem a salvaguarda do meio ambiente¹³.

Assim, com o julgamento da ADI 4717, o Plenário do STF, no exercício do controle abstrato, por unanimidade, fixou o entendimento geral de que **não cabe redução de unidade de conservação por medida provisória**¹⁴. Essa é uma primeira contextualização importante.

III.2) Da vedação ao retrocesso socioambiental

O aumento da poluição, a emergência da energia nuclear e inúmeras tragédias ambientais, como os notórios vazamentos de óleo nas “marés negras” no Mar do Norte, provocaram cada vez mais a abordagem do meio ambiente por 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

13 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=374559>> Acesso em: 24 abr. 2018.

14 Até porque, é bom que se acrescente, a criação, alteração e redução de unidades de conservação não é compatível com a urgência das medidas provisórias, como se extraí, por exemplo, do cuidadoso procedimento previsto na Lei 9.985/2000 – SNUC.

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 fundamentais¹⁵.

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)

Em julgamento de 28 de abril de 2022, o Supremo Tribunal Federal determinou o restabelecimento da composição do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), do Conselho Nacional da Amazônia Legal e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, declarando inconstitucionais três decretos presidenciais que alteravam a composição desses órgãos. O colegiado concluiu que as mudanças promovidas pelas normas afrontam justamente o princípio da vedação do retrocesso institucional em matéria ambiental e da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais (ADPF 651).

III.3) Da inconvencionalidade

Das Metas de Aichi - Convenção sobre Diversidade Biológica. 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 pla-

15 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-protecao-meio-ambiente-saudavel>> Acesso em: 3 mai. 2017.

nos 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 concernente 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;*
- 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 10^a Conferência das Partes da CDB. O Brasil, sendo uma das partes contratantes da CDB, integra as Conferências das Partes e, consequentemente, 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.”

A meta 11 das denominadas “metas de Aichi”, acertadas no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, consistia na proteção, até 2020, de pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras. Como já dito, após a grande quantidade de unidades de conservação criadas no período de 2003 a 2009, o Brasil alcançou a proteção de áreas terrestre de 17,46% do território nacional. Já a proteção áreas marinhas e costeiras somente foi alcançada em 2018, com a criação das novas áreas protegidas marinhas do Brasil¹⁶, saltando o país de 1,5% para 25% no percentual de proteção.

O Marco Global Kunming-Montreal da Diversidade Biológica, baseando-se no anterior Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020, seus logros, deficiências e lições aprendidas, estabeleceu um novo plano para 2030. Nesses termos é que foram firmados novos compromissos assumidos no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, especialmente a Meta 3, que determina a proteção de pelo menos 30% das áreas terrestres e marinhas até 2030, com participação efetiva dos povos e comunidades tradicionais:

“META 3: Conservar 30% das Terras, Águas e Mares

Garantir e possibilitar que, até 2030, pelo menos 30% das áreas terrestres e de águas interiores, e das áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e funções e serviços ecossistêmicos, sejam efetivamente conservadas e gerenciadas por meio de sistemas ecologicamente representativos, bem conectados e governados de forma equitativa de áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas, reconhecendo territórios indígenas e tradicionais, quando aplicável, e integrados em paisagens mais amplas, marinhas e no oceano, ao mesmo tempo em que garante que qualquer uso sustentável, quando apropriado em tais áreas, seja totalmente consistente com os resultados da conservação, reconhecendo e respeitando os direitos dos povos indígenas e comunidades locais, inclusive sobre seus territórios tradicionais.”

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

¹⁶ Arquipélago São Pedro e São Paulo (449.550 km²) e Ilhas Trindade e Martim Vaz e Monte Columbia (471.532 km²).

inclui as Metas de Aichi, seja no Marco Global Kunming-Montreal, das 23 Metas de Ação para 2030.

A APA da Baleia Franca se insere precisamente nesses percentuais alcançados pelo país, diante dos compromissos assumidos. Trata-se de uma unidade de conservação com parte terrestre e marinha.

Dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Conferência do Clima em Paris. A extinção, redução e recategorização das unidades conservação, 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, estabeleceu 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.

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 direito das comunidades tradicionais da pesca artesanal do litoral sul de Santa Catarina e a Convenção 169 da OIT. A APA da Baleia Franca desempenha um papel estratégico na salvaguarda dos modos de vida tradicionais das comunidades pesqueiras artesanais do litoral sul de Santa Catarina. Essa unidade de conservação oferece não apenas proteção ambiental ao ecossistema marinho e costeiro, mas também assegura condições fundamentais para a continuidade

das práticas culturais e produtivas desses grupos, que há gerações dependem diretamente dos recursos naturais locais para sua subsistência. Ao reconhecer o território pesqueiro como espaço de vida, trabalho e identidade, a APA garante um instrumento de defesa dos direitos territoriais e culturais das comunidades tradicionais, em conformidade com o que prevê a Convenção 169 da OIT, em especial no seu art. 17, item 1.

Neste diapasão, a mesma Convenção 169 da OIT estabelece que “os governos devem: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”. Assim é que essa medida legislativa deve ser precedida da consulta prévia, livre e informada aos pescadores artesanais do litoral sul de Santa Catarina.

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 República¹⁷.

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 2008¹⁸, rompeu com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, desde 1977, parificava os tratados internacionais às leis ordinárias. A decisão conferiu hierarquia 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 infraconstitucional¹⁹.

Essa hierarquia especial e privilegiada enseja a existência do chamado “controle de convencionalidade internacional”, a ser exercido pelos órgãos internacionais de direitos humanos,

17 PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

18 RE 466.343, Rel. Min. Cesar Peluso, 03/12/2008.

19 *Ibidem*, p.57.

mas também pelo Supremo Tribunal Federal e demais juízos locais, expurgando normas internas que conflitem com normas internacionais de direitos humanos²⁰.

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 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.4) Do princípio da economicidade nas reduções, recategorizações e extinções de unidades de conservação

O Estado brasileiro investiu recursos públicos significativos na criação das unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. As reduções, recategorizações e extinções de unidades de conservação representam uma reversão de políticas em grande desperdício de recursos públicos de várias ordens, em desacordo com o princípio de economicidade, previsto no art. 70 da Constituição da República, que exige que a Administração Pública realize a melhor gestão dos recursos públicos, obtendo o máximo de benefícios com o menor custo possível, sem, contudo, comprometer a qualidade dos serviços ou bens.

No caso da implementação e gestão da APA da Baleia Franca, foram investidos recurso ao longo dos últimos 25 anos — desde a mobilização inicial de estudos técnicos, até a constituição do conselho gestor, aprovação do plano de manejo e execução de ações de educação ambiental, fiscalização e pesquisa.

Como apontam diversas entidades ambientais, a proposta de extinção das áreas terrestres da APA-BF desconsidera esse avanço e representa uma quebra do princípio da economicidade da administração pública, pois anula um processo maduro de governança ambiental, construído com ampla participação e financiamento público, sem apresentar qualquer diagnóstico ou estudo técnico que comprove que os objetivos da UC não estão sendo alcançados.

²⁰ 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.

IV - CONCLUSÃO

Ex positis, sugere-se que a 4^a Câmara de Coordenação e Revisão:

- a) em relação ao Projeto de Lei nº 849/2025 da Câmara dos Deputados, encaminhe ao Congresso Nacional nota técnica, dando conta dos diversos aspectos técnicos e jurídicos desfavoráveis e da inconstitucionalidade e inconvencionalidade do teor da iniciativa legislativa, pela vedação ao retrocesso e descumprimento de tratados internacionais de direitos humanos;
- b) caso venha a ser convertido em lei o projeto, proponha ao 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, suscitando também o **controle de convencionalidade**, com fulcro no decidido pelo STF no Recurso Extraordinário 466.343²¹.

Informa-se, por derradeiro, que o acompanhamento do referido projeto de lei e outras iniciativas legislativas de redução/extinção/recategorização de unidades de conservação estão no Plano de Ação do GRUPO DE TRABALHO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00413365/2025 NOTA TÉCNICA nº 1-2025**

Signatário(a): **TIAGO ALZUGUIR GUTIERREZ**

Data e Hora: **22/10/2025 19:21:48**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MONIQUE CHEKER MENDES**

Data e Hora: **22/10/2025 19:50:42**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO HENRIQUE DE ALMEIDA AGUIAR**

Data e Hora: **22/10/2025 20:06:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADRIANA ZAWADA MELO**

Data e Hora: **22/10/2025 23:23:17**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO**

Data e Hora: **23/10/2025 00:34:35**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PAULO HENRIQUE CAMARGOS TRAZZI**

Data e Hora: **23/10/2025 06:11:16**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PEDRO PAULO GRUBITS GONCALVES DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **23/10/2025 09:50:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **VANESSA SEGUEZZI**

Data e Hora: **23/10/2025 11:50:51**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **BRUNO NOMINATO DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **23/10/2025 13:02:09**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MONICA DOROTEA BORA**

Data e Hora: **23/10/2025 13:22:33**

Assinado com login e senha



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Signatário(a): **FLAVIA CRISTINA TAVARES TORRES**

Data e Hora: **23/10/2025 13:24:02**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ALESSANDER WILCKSON CABRAL SALES**

Data e Hora: **23/10/2025 15:28:09**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOAO PEDRO BECKER SANTOS**

Data e Hora: **24/10/2025 15:10:38**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **GISELE ELIAS DE LIMA PORTO LEITE**

Data e Hora: **27/10/2025 22:27:49**

Assinado em nuvem

.....
Signatário(a): **FLAVIO PAIXAO DE MOURA JUNIOR**

Data e Hora: **27/10/2025 22:37:48**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JULIANA DE AZEVEDO SANTA ROSA CAMARA**

Data e Hora: **28/10/2025 14:13:06**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOAO RAPHAEL LIMA SOUSA**

Data e Hora: **29/10/2025 18:39:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **LUCAS HORTA DE ALMEIDA**

Data e Hora: **03/11/2025 17:30:44**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARCOS ANTONIO DA SILVA COSTA**

Data e Hora: **04/11/2025 14:34:55**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIA REZENDE CAPUCCI**

Data e Hora: **05/11/2025 13:39:19**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 61a438cb.b070dd4d.216c95ff.35ea5acc