



Número: **1017994-07.2025.4.01.4002**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Parnaíba-PI**

Última distribuição : **29/08/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Unidade de Conservação da Natureza, Reserva legal, Zona Costeira, Patrimônio Cultural**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)	
ESTADO DO PIAUÍ (REU)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)	
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE (TERCEIRO INTERESSADO)	
MUNICIPIO DE CAJUEIRO DA PRAIA (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2231298033	12/01/2026 18:51	Decisão	Decisão	Interno



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**
Subseção Judiciária de Parnaíba-PI
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Parnaíba-PI

PROCESSO: 1017994-07.2025.4.01.4002

CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

POLO ATIVO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF

POLO PASSIVO: ESTADO DO PIAUÍ e outros

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Piauí e da União, na qual se sustenta a inconstitucionalidade incidental da Lei Estadual nº 8.588/2025, que recategorizou o Monumento Natural Estadual das Itans (unidade de conservação de proteção integral) para Área de Proteção Ambiental – APA (uso sustentável).

Alega o autor que o Monumento Natural das Itans, situado no Município de Cajueiro da Praia/PI, no interior da APA Delta do Parnaíba, foi instituído para proteger ecossistemas costeiros sensíveis, manguezais e restingas, sítios arqueológicos (sambaquis), áreas de relevante beleza cênica e berçário de espécies ameaçadas, além de resguardar usos tradicionais associados à pesca artesanal.

Sustenta que a lei impugnada reduziu o nível de tutela ambiental sem estudos técnicos prévios e consulta/audiências públicas, em afronta ao art. 225, § 1º, III, da Constituição e à disciplina do SNUC, bem como aos princípios da vedação ao retrocesso e da precaução.

Requer, em síntese, contra o Estado do Piauí, que seja determinada a adoção das providências necessárias à conclusão do Plano de Manejo e à fiscalização da área como unidade de proteção integral, bem como que, até a publicação do Plano de Manejo, sejam vedadas atividades e obras incompatíveis com a integridade da unidade, nos termos do art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.985/2000.

Em relação à União, o MPF requer, em síntese, a adoção de medidas administrativas quanto a ocupações/inscrições incidentes sobre áreas federais que impliquem uso incompatível com a tutela ambiental ou restrição de acesso a bens de uso comum do povo, bem como que aprecie pedidos de cessão de uso formulados pelo Estado para fins de conservação ambiental.

O Estado do Piauí apresentou manifestação preliminar, na qual, em



síntese, defende a validade da lei impugnada e sustenta a ausência dos requisitos para a tutela de urgência.

A União também se manifestou.

É o relatório. Decido.

Preliminarmente, impõe-se o exame da competência da Justiça Federal.

A competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, inciso I, da Constituição, possui natureza *ratione personae*, exigindo, para a sua configuração, o atendimento cumulativo de dois requisitos distintos, porém interdependentes, nos termos do seguinte dispositivo constitucional:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

O primeiro requisito, de natureza imediata, consiste na presença, no polo ativo ou passivo, de uma das entidades federais expressamente elencadas no dispositivo constitucional, a saber: a União, suas autarquias, empresas públicas federais ou fundações públicas federais.

O segundo requisito, de natureza mediata, diz respeito à existência de interesse jurídico federal legítimo na controvérsia deduzida em juízo, interesse este que não se confunde com mero interesse econômico, político ou reflexo, devendo ser aferido a partir do objeto da lide, da natureza do bem jurídico tutelado e das atribuições institucionais dos entes federais envolvidos.

No caso concreto, ambos os requisitos se encontram satisfeitos.

Com efeito, a presente ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal, o que, por si, atende ao requisito imediato da presente de ente federal, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição da República.

Ainda, verifica-se, de forma inequívoca, a presença do requisito mediato, consubstanciado em interesse jurídico federal, o que fundamenta a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

No caso, discute-se a validade constitucional de lei estadual que promoveu a recategorização de unidade de conservação, com alegada redução do nível de proteção ambiental, em potencial afronta a normas e princípios constitucionais e federais, circunstância suficiente para caracterizar interesse jurídico federal apto a justificar a atuação do Ministério Público Federal.

Inicialmente, registre-se que a controvérsia envolve a tutela do meio



ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e direito fundamental de titularidade difusa (art. 225, caput, da Constituição da República), cuja proteção constitui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, incisos VI e VII, da Constituição da República).

Conforme demonstrado nos autos, a unidade de conservação estadual objeto da controvérsia encontra-se sobreposta à Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, unidade de conservação federal, criada por ato normativo da União e atualmente sob a gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. A sobreposição de unidades de diferentes esferas federativas impõe a observância coordenada dos respectivos regimes jurídicos, de modo que o referido ato normativo estadual possui efeitos capazes de comprometer a proteção e a segurança de ecossistemas sensíveis e de valores singulares, pertencentes também APA Delta do Parnaíba.

Além disso, a área abrangida pela controvérsia situa-se, ao menos parcialmente, de forma incontrovertida, em terras de propriedade da União, notadamente terrenos de marinha e faixa de praia, nos termos do art. 20, inciso VII, da Constituição da República, circunstância típica das áreas inseridas no ecossistema do Delta do Parnaíba. A incidência da demanda sobre bens da União reforça, de modo decisivo, a existência de interesse jurídico federal direto, atraindo tanto a competência da Justiça Federal quanto a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

Estando presentes tanto o critério *ratione personae* quanto o interesse jurídico federal qualificado, firmo a competência da Justiça Federal, devendo o feito prosseguir perante este Juízo.

De outro lado, sustenta o Estado do Piauí a inadequação da via eleita, ao argumento de que a presente ação civil pública estaria sendo utilizada como instrumento transverso de controle concentrado de constitucionalidade de lei estadual, em afronta à competência reservada ao Supremo Tribunal Federal.

A preliminar não procede.

É firme a jurisprudência dos tribunais no sentido de que a ação civil pública constitui meio processual adequado para a tutela do meio ambiente, ainda que a causa de pedir esteja fundada na constitucionalidade de lei ou ato normativo, desde que a pretensão deduzida não se esgote na simples declaração abstrata de constitucionalidade, mas se projete para a obtenção de tutela jurisdicional concreta voltada à proteção do bem ambiental.

Nessas hipóteses, a declaração de constitucionalidade opera-se incidenter tantum, como fundamento jurídico necessário à solução do caso concreto, inserindo-se no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, sem qualquer usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Esse entendimento já foi afirmado pelo Tribunal Regional Federal da 1^a



Região, que, em ação civil pública envolvendo unidade de conservação e sua zona de amortecimento, assentou que:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA AMBIENTAL DO PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES E DE SUA ZONA DE AMORTECIMENTO. UTILIZAÇÃO DA ÁREA DISCIPLINADA EM LEI MUNICIPAL (LEI DO GADO SOLTO). DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, COMO FUNDAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS DO MEIO AMBIENTE NATURAL.

I - Versando a pretensão deduzida nos autos em torno de tutela inibitória do poder público municipal, no tocante as ações agressoras da zona de amortecimento do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, unidade de conservação da natureza de grande relevância ecológica e beleza cênica, a merecer proteção integral, a declaração incidental de inconstitucionalidade do ato normativo, em que se ampara o ato administrativo impugnado, constitui mero fundamento jurídico do pedido, inserindo-se no controle difuso de constitucionalidade das leis, podendo, assim, ser veiculada como fundamento de ação civil pública, sem que isso represente usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste Tribunal e da Suprema Corte. II - Apregoa a Constituição da República, em vigor, que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (CF, art. 127, caput), arrolando, entre suas funções institucionais, a de "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (CF, art. 129, III). Nessa linha de determinação, a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, estabelece, entre as diversas funções institucionais do Ministério Público da União, a de "zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à segurança social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente" (art. 5º, II, d), promover a defesa do "meio ambiente" (art. 5º, III, d), cabendo-lhe, ainda, promover "a proteção dos direitos constitucionais, de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos sociais, difusos e coletivos", propondo "ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos" (art. 6º, incisos VII, a e d e XII). III - No caso em exame, o Ministério Público Federal busca a tutela dos interesses difusos, que gravitam em torno do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e de sua Zona de Amortecimento, nos termos do art. 225, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, com a disciplina da Lei



9.985, de 18/07/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. IV - Apelação provida. Sentença anulada, para regular processamento do feito. (AC 0003469-37.2006.4.01.3700, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - SEXTA TURMA, e-DJF1 20/04/2009)

No mesmo sentido, o TRF1 já reconheceu que, versando a pretensão sobre tutela inibitória do Poder Público em matéria ambiental, mostra-se plenamente cabível a utilização da ação civil pública, ainda que o debate envolva a compatibilidade de normas infraconstitucionais com o regime jurídico ambiental federal:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PODER NORMATIVO E DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO IBAMA. TUTELA PROCESSUAL-CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225, CAPUT). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA NÃO CARACTERIZADA. CONFLITO ENTRE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL E FEDERAL. PREVALÊNCIA DA LEI FEDERAL (CÓDIGO FEDERAL). PRINCÍPIO DA HIERARQUIA DAS NORMAS. (...) III - Desde que a pretensão deduzida nos autos gira em torno de tutela inibitória do poder público estadual, no tocante à expedição de autorização e/ou licença ambiental para fins de desmatamento florestal, sob o fundamento de conflito de legislações, nos âmbitos estadual e federal, afigura-se cabível a sua veiculação em sede de ação civil pública, por não se tratar, na espécie, de qualquer discussão acerca da constitucionalidade da lei estadual, mas, sim, a sua incompatibilidade com a legislação ambiental federal. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. IV - A competência concorrente da União Federal e das Unidades da Federação, em matéria ambiental, não autoriza que essas últimas estipulem preceitos legais em manifesto conflito com os ditames delineados pela legislação federal. V - Apelações e remessa oficial desprovidas. Sentença confirmada. (AC 0001032-60.2001.4.01.4100, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - SEXTA TURMA, DJ 12/02/2007)

A jurisprudência igualmente admite que, no âmbito da tutela coletiva ambiental, uma vez reconhecida a ilegalidade ou constitucionalidade do ato normativo lesivo, o Poder Judiciário possa impor obrigações negativas de não fazer e obrigações positivas de fazer ao Poder Público, sempre que tais medidas se revelem necessárias à proteção efetiva do ecossistema ameaçado.

Nesse ponto, é elucidativo o precedente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no julgamento da ação civil pública relativa à Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE Mata de Santa Genebra, no qual se afirmou expressamente que:

DIREITO AMBIENTAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DE MANEJO DA ÁREA DE



RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO MATA DE SANTA GENEbra. DELIMITAÇÃO DE ZONA DE AMORTECIMENTO. TERMO DE COMPROMISSO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO IBAMA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. APELAÇÕES E REMESSA OFICIAL DESPROVIDAS. 1. Trata-se de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, em face da Fundação José Pedro de Oliveira - FJPO, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, do Estado de São Paulo, do Município de Campinas, da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO e do Município de Paulínia, todos devidamente qualificados nos autos. 2. **Em síntese, o Ministério Público Federal buscou, inicialmente, a elaboração de Plano de Manejo da Área de Relevante Interesse Ecológico Mata de Santa Genebra (ARIE Mata de Santa Genebra). Alegou o "Parquet" que o uso admissível da Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, localizada no Município de Campinas/SP, administrada pela Fundação José Pedro de Oliveira, necessita da prévia realização de Plano de Manejo.** 3. Considerando a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), pela Lei n.º 11.516/2007, com a missão institucional de administrar as unidades de conservação federais, o "Parquet" emendou a inicial, requerendo a inclusão no polo passivo do ICMBio e a retificação dos pedidos de antecipação dos efeitos da tutela e dos pedidos finais. 4. **No deslinde do processo, o Ministério Público Federal informou que o Plano de Manejo da ARIE foi elaborado. Entretanto, constatou-se que o Plano de Manejo não havia contemplado normas para o uso e ocupação da zona de amortecimento da ARIE.** (...) 12. No âmbito da concretização dos direitos fundamentais, ao Poder Legislativo cumpre formular leis que viabilizem a sua realização, ao Executivo, por sua vez, cabe executar as normas constitucionais e infraconstitucionais e ao Judiciário, por fim, como guardião da Constituição, compete efetuar o controle para que todos os direitos previstos na Lei Maior sejam de fato garantidos, o que se dá, por exemplo, mediante controle de constitucionalidade e ação civil pública. 13. **Pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direito reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** 14. **Em uma interpretação sistemática, a análise do caso em comento deve ser no sentido de favorecer a proteção ao meio ambiente - fim perseguido pelo legislador constituinte - que é de interesse de toda a coletividade.** 15. Uma



vez que não há requisito formal para o ato de criação da unidade de conservação, incabível adotar interpretação que dificulta a criação de zonas de amortecimento, essenciais à proteção das unidades de conservação. 16. Dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal. 17. Cabe ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão pode comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais determinados pela Constituição Federal. 18. Declarado materialmente apto à tutela ambiental da ARIE Mata de Santa Genebra e sua zona de amortecimento, o microssistema normativo integrado pela Portaria n.º 64/2010 (Plano de Manejo) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, pela Portaria Conjunta n.º 01/2012, pela Resolução n.º 428/2010 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e o 'Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta' tirado nos autos do ICP n.º 1.34.004.000156/2002-97. 19. Apelações e remessa oficial desprovidas. (TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 2091650 - 0012395-42.2008.4.03.6105, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, julgado em 20/02/2019)

Naquele julgado, reconheceu-se como legítima a atuação judicial voltada à implementação de instrumentos de gestão ambiental, inclusive a definição de normas para uso e ocupação da zona de amortecimento e a exigência de plano de manejo, como desdobramento direto do dever constitucional de proteção ambiental.

No mesmo sentido, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público, reconheceu a legitimidade da tutela jurisdicional destinada a compelir o Poder Público à implementação de instrumentos estruturantes de gestão ambiental, assentando que a Lei nº 9.985/2000 impõe, como dever jurídico, a delimitação de zona de amortecimento e a edição de normas específicas para disciplinar a ocupação e o uso de recursos na área do entorno, podendo a omissão ser suprida pela via judicial, sem que isso importe em usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ZONA DE AMORTECIMENTO DA RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ. UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL. LEI 9.985/00. UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. MÚNUS FISCALIZATÓRIO. ICMBIO. DESNECESSIDADE DE EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO DE MESMO STATUS. DESPROVIMENTO.(...) 5. NO CASO, A DEMANDA AJUIZADA PELO MPF VERSA SOBRE A PREMENTE NECESSIDADE DE QUE A UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL RESERVA



BIOLÓGICA DO TINGUÁ (REBIO TINGUÁ), CRIADA PELO DECRETO N. 97.780/89, E CUJO PLANO DE MANEJO FOI APROVADO PELA PORTARIA N° 68/2006, TENHA INSTITUÍDA SUA ZONA DE AMORTECIMENTO. 6. SEGUNDO A TEORIA DA ASSERÇÃO, ADOTADA PELO SISTEMA PROCESSUAL PÁTRIO, A LEGITIMIDADE É AFERIDA EXCLUSIVAMENTE IN STATU ASSERTIONIS, OU SEJA, EM COGNIÇÃO SUMÁRIA, CONSIDERANDO APENAS OS ELEMENTOS FORNECIDOS PELO AUTOR. SE ESSA DEFINIÇÃO DEMANDAR UMA COGNIÇÃO MAIS APROFUNDADA, COMO SE MOSTRA O CASO, NÃO SE TRATA DE SIMPLES QUESTÃO DE (I)LEGITIMIDADE, MAS SIM DO PRÓPRIO MÉRITO DA DEMANDA. 7. A AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ DO INSTRUMENTO PROTETIVO CHAMADO ZONA DE AMORTECIMENTO, A SER FORMALIZADA EM ATO QUE A INSTITUA NO ENTORNO DA RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ, CONFORME MANDAMENTO LEGAL (ART. 25, LEI 9.985/00), DECORRE DO ENTENDIMENTO ADOTADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, POR MEIO DA NOTA AGU/MC 07/2006, PELO QUAL AS ZONAS DE AMORTECIMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DEVEM SER CRIADAS POR NORMA DE MESMO NÍVEL HIERÁRQUICO DAQUELA QUE CRIOU A RESPECTIVA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, CONFORME EXPÔS O MPF NA EXORDIAL DA DEMANDA. 8. EM CONTESTAÇÃO, A PRÓPRIA UNIÃO RECONHECE QUE HÁ DIVERGÊNCIA ENTRE OS DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À NECESSIDADE OU NÃO DE ATO DE MESMA HIERARQUIA PARA CRIAÇÃO DAS ZONAS DE AMORTECIMENTO. 9. CONFORME BEM PONTUADO PELO MPF EM CONTRARRAZÕES, "O ENTE FEDERADO NÃO FOI DEMANDADO PARA RESPONDER EM NOME DE ENTIDADE INTEGRANTE DE SUA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, MAS SIM EM NOME PRÓPRIO, EM RAZÃO DE SUA OMISSÃO EM EXERCER O CONTROLE FINALÍSTICO SOBRE A AUTARQUIA", MOSTRANDO-SE A UNIÃO LEGITIMADA PASSIVA À DEMANDA. 10. NÃO MERECE PROSPERAR A ALEGAÇÃO DE QUE O JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU TERIA USURPADO COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ISSO PORQUE A SENTENÇA ORA RECORRIDA NÃO DETERMINOU QUE FOSSE EXPEDIDO DECRETO PRESIDENCIAL PARA SUPRIR A OMISSÃO DE FORMALIZAÇÃO DA ZONA DE AMORTECIMENTO EM QUESTÃO, MAS APENAS CONSIGNOU, EM FUNDAMENTAÇÃO OBTER DICTUM, QUE TAL ATO PODERIA SER EFETIVADO TAMBÉM POR ESSA VIA. 11. O INSTITUTO CHICO MENDES - ICMBIO FOI CRIADO PELA LEI 11.516/07, A PARTIR DE UM DESDOBRAMENTO DO IBAMA (ART. 3º), COM A MISSÃO DE SER O RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA



NATUREZA EM ÂMBITO FEDERAL, A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 6º, III DA LEI Nº 9.985/2000 C/C ART. 1º, I DA LEI 11.517/07, CABENDO-LHE A PROPOSIÇÃO, IMPLANTAÇÃO, GESTÃO, PROTEÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO INSTITUÍDAS PELA UNIÃO. 12. A RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ FOI CRIADA PELO DECRETO FEDERAL Nº 97.780/89, CUJO PLANO DE MANEJO FOI APROVADO PELA PORTARIA IBAMA Nº 68/2006, E CONFORME SE EXTRAI DESSE DOCUMENTO, VERIFICA-SE QUE A ZONA DE AMORTECIMENTO FOI EXPRESSAMENTE PREVISTA E OBJETO DE APROFUNDADO ESTUDO, HAVENDO INCLUSIVE MINUTA DE FUTURO ATO NORMATIVO PARA SUA INSTITUIÇÃO PELO IBAMA À ÉPOCA, O QUE NÃO OCORREU, PASSADOS MAIS DE TREZE ANOS. 13. INEXISTE QUALQUER PREVISÃO LEGISLATIVA NO SENTIDO DE QUE A ZONA DE AMORTECIMENTO DEVA SER CRIADA POR ATO DE MESMA NATUREZA OU HIERARQUIA DAQUELE CRIADOR DA PRÓPRIA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, DE FORMA QUE IMPOR TAL RESTRIÇÃO, COMO PRETENDE O ICMBIO, SIGNIFICA DESCONSIDERAR A IMPORTÂNCIA DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONALMENTE TUTELADA DO MEIO AMBIENTE, ENQUANTO DIREITO ESSENCIALMENTE COLETIVO E IMPRESCINDÍVEL À SADIA QUALIDADE DE VIDA. 14. DO ART. 27 DA LEI 9.985/00 RESTA CLARO QUE, TENDO EM VISTA SER O PLANO DE MANEJO O INSTRUMENTO TÉCNICO QUE DEFINE A ZONA DE AMORTECIMENTO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, NÃO HÁ QUALQUER RAZÃO FÁTICA OU JURÍDICA QUE IMPEÇA QUE O ICMBIO DE FORMALIZAR A SUA EXISTÊNCIA. 15. TENDO EM VISTA QUE A ZONA DE AMORTECIMENTO VAI AO ENCONTRO DO IDEAL DE MAXIMIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL, E INEXISTINDO QUALQUER DETERMINAÇÃO LEGAL QUANTO AO STATUS DO ATO NORMATIVO A INSTITUILA, MOSTRA-SE ESCORREITA A CONCLUSÃO DA SENTENÇA, NO SENTIDO DE QUE BASTA A SUA FORMALIZAÇÃO POR ATO INFRALEGAL EXARADO PELO PRÓPRIO ICMBIO, ENQUANTO ÓRGÃO EXECUTOR DO SNUC. 16. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSOS DE APELAÇÃO DESPROVIDOS. DECISAO: Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 5a. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, NEGAR PROVIMENTO à remessa necessária e aos recursos de apelação da UNIÃO e do ICMBio, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (TRF2 , Apelação/Remessa Necessária, 0076693-66.2018.4.02.5120, Rel. ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES , 5a. TURMA ESPECIALIZADA , Rel. do Acordao - ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES, julgado em



04/02/2020)

Tal precedente reforça que a tutela coletiva ambiental admite providências materiais de implementação do regime protetivo legalmente previsto, inclusive mediante a imposição de obrigações de fazer consistentes na elaboração e aperfeiçoamento de instrumentos de gestão como plano de manejo, zoneamento interno e zona de amortecimento, bem como na edição de atos administrativos regulamentares indispensáveis à eficácia das unidades de conservação, desde que voltados à proteção concreta do bem jurídico tutelado.

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar controvérsia análoga envolvendo a APA da Restinga de Maricá, no julgamento do AgInt na SLS nº 2.528/RJ, reconheceu como legítima a tutela judicial que, declarando a inconstitucionalidade do decreto estadual que reduziu a proteção ambiental, impôs regime de ocupação compatível com o valor ecológico da área, assentando que:

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. DIREITO AMBIENTAL. RESTINGA E DUNAS. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA PELO TJRJ, NO ÂMBITO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO, SUSPENDENDO TODOS OS PEDIDOS DE LICENCIAMENTO, LOTEAMENTO, CONSTRUÇÃO OU INSTALAÇÃO DE QUALQUER EMPREENDIMENTO NO INTERIOR E ENTORNO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ/RJ. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA SUSPENSÃO (ART. 4º DA LEI 8.437/1992). PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. SENTENÇA JÁ PROLATADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, QUE RECONHECE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41.048/2007. PROVIMENTO DO RECURSO PARA INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. HISTÓRICO DA DEMANDA. 1. Na origem, a Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (Apalma) ajuizou a Ação Civil Pública contra o Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e o Município de Maricá, com o objetivo de preservar a Área de Proteção Ambiental (APA) da Restinga de Maricá. Requereu: a) o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do Decreto 41.048/2007, que, ao instituir o Plano de Manejo da APA, reduziu de 300 para 30 metros a Faixa Marginal de Proteção; e b) a suspensão de todos os pedidos de licenciamento, loteamento, construção e instalação de empreendimentos no interior e no entorno da APA de Maricá pelo órgão ambiental competente, até que sejam legalmente formuladas e estabelecidas as devidas faixas marginais de proteção na APA e elaborado novo Plano de Manejo, respeitadas as restrições de seu Decreto de criação até o julgamento definitivo da lide. (...) 8. Divergindo desse raciocínio, a eminente Ministra Maria Thereza de Assis Moura apresentou judicioso Voto-Vogal, consignando, entre outras premissas e justificativas (todas incorporadas no presente



Voto): "a decisão objeto da suspensão asseverou haver nos autos estudo técnico que evidencia os riscos de dano e possibilidade de graves e irreparáveis prejuízos ao ecossistema da área de proteção ambiental - APA de Maricá [...] o prejuízo ao meio ambiente que pode ocorrer com a liberação do empreendimento enquanto ainda em discussão os limites a serem observados por se tratar de área de preservação é imensurável e não deve ser desconsiderado em função de interesses econômicos, sendo certo, ainda, que a demora na tramitação processual decorre justamente da complexidade da controvérsia que enseja o manejo de diversos incidentes, tal como a Reclamação n. 28.518/RJ, na qual houve intenso e longo debate nesta Corte sobre a competência para o exame de pedido de contracautele". **ALEGADOS GRAVES E IRREVERSÍVEIS PREJUÍZOS AO MEIO AMBIENTE DECORRENTES DE EVENTUAL CONSTRUÇÃO DO RESORT E COMPLEXO TURÍSTICO-RESIDENCIAL** 9. A Ação Civil Pública em questão tem por finalidade defender Área de Proteção Ambiental na Região do Sistema Lagunar de Maricá, instituída pelo Decreto Estadual 7.230/1984, do então Governador Leonel Brizola, diploma que expressamente reconheceu "o inestimável valor paisagístico e ambiental do Sistema Lagunar de Maricá e da área circunvizinha" e proibiu, de maneira absoluta, "o parcelamento da terra, para fins urbanos", "o desmatamento" e "a alteração do perfil natural do terreno". Além disso, estabeleceu, entre outros aspectos, as dimensões e entorno da APA. Cabe acrescentar que a área em litígio é composta por Restinga, ecossistema raro e em vias de desaparecimento, um dos mais ameaçados do Brasil em razão de incessante pressão antrópica, momentaneamente a imobiliária e a de lazer, ao longo da nossa costa e sobre o qual há vários precedentes no STJ. 10. Consta dos autos que, de acordo com o Decreto 38.490/2005 e, posteriormente, com o Decreto 41.041/2007, foram instituídos novos limites de restrições para a APA, reduzida de 300 metros para 30 metros a faixa marginal de proteção do entorno das lagunas, o que coloca em risco a viabilidade ecológica e paisagística da Unidade de Conservação em si. 11. Conforme parecer técnico acostado aos autos, a Fazenda São Bento, que está inserida dentro dos limites da APA, foi adquirida na última década pela empresa IDB Brasil. Ao negociar a compra da fazenda, tinha ela plena ciência de que se tratava de Área de Proteção Ambiental. Mesmo assim, elaborou projeto para construção de megaempreendimento na APA e o apresentou ao município de Maricá. Segundo aduz o Ministério Público e outros prejudicados, o projeto, se aprovado, destruirá definitivamente quase todo o território da APA e exterminará de vez a flora e a fauna dessa pequena área. A empresa vem tentando obter licença no Inea (2º Réu) para iniciar a construção



de Resort de alto luxo. Entre as alterações que pretende implantar está a transformação da Restinga em campos de golfe, juntamente com a construção de ancoradouro para 1.000 (mil) barcos, utilizando a maior lagoa de Maricá. 12. Mesmo nos estritos limites deste pedido de Suspensão, parece evidente que a área da qual o uso econômico, com desmatamento, ambiciona-se é de relevantíssimo valor paisagístico e ambiental, motivo pelo qual, sem cuidadosa e imparcial análise técnico-científica - inclusive à luz do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* - dos riscos que o empreendimento almejado traz ao meio ambiente, não se lhe pode dar seguimento. TRÊS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DE SUSPENSÃO PROLATADA PELA PRESIDÊNCIA DO STJ 13. A decisão do então Presidente do STJ, que suspendeu os efeitos do Acórdão da 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assentou-se em três fundamentos: a) a paralisação do procedimento administrativo de licenciamento ambiental não poderia prosseguir, considerando que o mérito da Ação Civil Pública não havia sido julgado, em que pese já decorridos mais de cinco anos do Acórdão do TJRJ (que deferira a liminar); b) o empreendedor necessitará de licença prévia ao tempo da transição do manejo da área para a próxima etapa, o que demandará a realização de mais estudo com desiderato de se preservar o meio ambiente; e c) a paralisação da implementação de projetos capazes de gerar impactos positivos na economia local e no desenvolvimento sustentável da área causa lesão à economia pública. (...) TERCEIRO FUNDAMENTO: LESÃO À ORDEM ECONÔMICA PELA PARALISAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA, POIS INEXISTENTE FLAGRANTE ILEGALIDADE OU PATENTE INTERESSE PÚBLICO A SER PROTEGIDO PELA VIA DA SUSPENSÃO 16. Também ausente esteio suficiente para, com base na alegação de lesão à ordem econômica, deferir a suspensão (art. 4º da Lei 8.37/1992), haja vista não haver interesse público ou flagrante ilegalidade que justifiquem a concessão da contracautela. Isso porque, muito ao contrário, há fundadas dúvidas sobre a idoneidade do Plano de Manejo da área a partir da afirmação da inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, da intocabilidade da vegetação de Restinga e da necessidade de se proteger a comunidade pesqueira existente na região. Ademais, o interesse público no caso milita a favor da integridade do meio ambiente, porquanto sua proteção condiciona a ordem econômica em situações como a dos autos, de alegado dano ambiental colossal e irreversível para implantação de megaempreendimento turístico-residencial em ecossistema precioso e criticamente ameaçado de extinção (Restinga), ou seja, *periculum in mora reverso*. VOTO DO EMINENTE RELATOR DO PRESENTE AGRAVO INTERNO:



INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO, NO MÉRITO, DA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41/048/2007 (RJ) 17. O eminente Relator vota pelo não provimento do recurso, baseado em que, no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 0061211-13.2015.8.19.0000, o TJRJ já atestou a constitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, o mesmo que foi reconhecido como inconstitucional pela sentença na Ação Civil Pública. Ocorre que, aprofundando a busca do citado julgado no site do TJRJ, observa-se que, em realidade, não se conheceu da Representação. Assim, não houve a declaração de constitucionalidade do Decreto. CONCLUSÃO 18. Ante o exposto, com a devida vénia, DIVIRJO do eminente Relator para dar provimento ao Agravo e, assim, indeferir o pedido de Suspensão. (AgInt na SLS n. 2.528/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 7/4/2021)Parte inferior do formulário

À luz desse conjunto jurisprudencial, evidencia-se que a presente ação civil pública, embora parta da alegação de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.588/2025, não se limita à declaração abstrata de invalidade da norma, mas objetiva, de forma concreta, a recomposição do regime de proteção integral aplicável ao ecossistema das Itans, mediante o estabelecimento de obrigações positivas ao Estado do Piauí, consistentes fiscalização sobre área sob o regime jurídico da UC de espécie Monumento Natural, com vedação à autorização de atividades e empreendimentos que não sejam indispensáveis a preservação e conservação da unidade, bem como no dever de elaboração e conclusão do respectivo plano de manejo, nos termos dos arts. 27 e 28 da Lei nº 9.985/2000.

Ademais, consta ainda pedido de fixação de obrigações negativas à União, destinadas a obstar a concessão de títulos de ocupação, autorizações administrativas ou quaisquer formas de uso da área pública abrangida pela unidade de conservação que se revelem incompatíveis com os objetivos de proteção ambiental do Monumento Natural das Itans.

Trata-se, portanto, de tutela ambiental concreta, plenamente compatível com a via da ação civil pública, razão pela qual a preliminar de inadequação da via eleita deve ser rejeitada.

Sem outras questões preliminares e prejudiciais, analiso o pedido de tutela de urgência.

Em matéria de medida antecipatória, o art. 300 do CPC/2015 dispõe que o juiz concederá a tutela de urgência, desde que se convença da existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação).

Passo a analisar o preenchimento do primeiro dos requisitos da tutela de



urgência – a **probabilidade do direito**.

A Constituição Federal estabelece, no art. 225, § 1º, inciso III, que:

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;

Em tal disposição, o constituinte conferiu aos espaços territoriais especialmente protegidos — dentre eles as unidades de conservação — um regime jurídico de proteção reforçada, alcançando a tutela ambiental ao patamar de dever constitucional imposto ao Estado e à coletividade, em perspectiva intergeracional.

Em concretização ao comando constitucional, a Lei nº 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelecendo regras estruturantes para a criação, gestão e proteção das unidades de conservação.

No que se refere à redução/extinção (ou desafetação) de unidades de conservação, o SNUC densificou expressamente o requisito formal constitucional, ao dispor, em seu art. 22, § 7º, que:

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

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

Do cotejo entre o texto constitucional e a legislação infraconstitucional extrai-se que a redução ou extinção de unidades de conservação submete-se a requisitos cumulativos, de natureza formal e material, sendo o primeiro necessário, porém insuficiente sem o atendimento do segundo.

O requisito formal consiste, como visto, na exigência de lei específica para a desafetação ou redução dos limites da unidade de conservação, em conformidade com o art. 225, § 1º, III, da Constituição e o art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985/2000.



Entretanto, a própria Constituição subordina a possibilidade de alteração ou supressão à observância de requisito material expresso: **é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção**. Não se trata de fórmula retórica, mas de cláusula normativa de conteúdo, que impõe ao Estado o dever de demonstrar, com base técnica e justificativa constitucionalmente adequada, que a medida não converterá a alteração formal em esvaziamento material da proteção ambiental.

Dessa cláusula material decorrem os princípios constitucionais da precaução, da vedação ao retrocesso ambiental e do paralelismo das formas, com exigência cumulativa de estudos técnicos ambientais prévios e de consulta pública efetiva, aptos a demonstrar a compatibilidade da medida com a preservação da integridade dos atributos ambientais que justificam a proteção do espaço especialmente protegido.

Na oportunidade, registre-se que a escolha do constituinte por exigir lei como único meio de suprimir ou alterar unidade de conservação — ao passo que a criação e a ampliação podem ocorrer por atos infralegais — não é gratuita. Trata-se de opção constitucional que busca submeter a diminuição da tutela ambiental ao procedimento legislativo democrático, com sua inerente publicidade e deliberação, criando tempo e oportunidade para que os interesses pró-meio ambiente se façam presentes e para que os fundamentos técnico-científicos da medida sejam expostos e debatidos. A lei específica, aqui, funciona como instrumento de visibilidade, escrutínio público e controle social, precisamente porque a redução de proteção ambiental toca bens difusos de alta relevância e projeção intergeracional.

Como leciona Paulo Affonso Leme Machado, a reserva de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição da República não se reduz a um requisito formal, mas desempenha função institucional de garantia do debate público, pois alonga o tempo decisório e abre a arena parlamentar para que os interesses pró-meio ambiente possam efetivamente se manifestar e influenciar a deliberação legislativa.

Em contraste, a elaboração de atos do Poder Executivo, em regra, não contempla a mesma densidade deliberativa, nem assegura debate público prévio ou lapso temporal relevante antes da edição do ato. Daí a advertência de que, sem participação democrática efetiva, as áreas protegidas tornam-se particularmente vulneráveis ao imediatismo de interesses particulares e a soluções demagógicas, não raro rotuladas como de interesse social ou público. Afirma o referido autor:

“Não se pode ter a ilusão de que esses espaços tornaram-se perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abrem-se tempo e oportunidade para que os interesses pró meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares. Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrekarregar o Poder Legislativo, mas, sem uma intensa participação democrática, as áreas



protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público” (Machado, P. A. L. (2018). Direito Ambiental Brasileiro. 26^a ed. São Paulo: Malheiros, p. 181).

A exigência de lei específica representa, portanto, não apenas um requisito formal, mas uma garantia material de contenção do retrocesso ambiental, ao submeter qualquer redução do nível de proteção a maior visibilidade, controle social e densidade deliberativa, o que se completa com a necessidade de suporte técnico idôneo, como expressão dos princípios da precaução e do paralelismo das formas.

Entretanto, nem sempre o processo legislativo observa, na prática, tais pressupostos. Há hipóteses em que não se assegura a efetiva participação da sociedade civil nem se realizam os estudos ambientais indispensáveis à avaliação dos impactos decorrentes da alteração da unidade de conservação.

É justamente nesses casos que se sobreleva a dimensão material da norma constitucional, operando os princípios da vedação ao retrocesso ambiental e do paralelismo das formas como diques de contenção contra a erosão do núcleo essencial do direito ao meio ambiente, impedindo que a forma legislativa seja utilizada como mero instrumento de legitimação de retrocessos ambientais injustificados.

Como se depreende, entre o requisito formal e material há uma relação entre meio e fim: aquele é um veículo de concretização deste, do que decorre a subordinação do primeiro ao último.

Essa primazia do conteúdo da proteção ambiental foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4717, de relatoria da Ministra Cármel Lúcia, em que se declarou a inconstitucionalidade de medida provisória que reduziu a proteção de unidades de conservação, mesmo que posteriormente convertida em lei, por violação ao devido processo normativo ambiental e ao princípio da vedação ao retrocesso, assentando-se que a redução de espaços territoriais especialmente protegidos exige observância estrita ao art. 225, § 1º, III, da Constituição:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE



NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05-04-2018)

Trago à colação parte do voto da Ministra Cármem, na qual se sublinha que o devido processo legislativo é aquele que assegura o amplo debate parlamentar e a participação efetiva da sociedade civil e das instituições de proteção ao meio ambiente:

“Não se pode deixar de observar, contudo, que o precedente acima citado tratava de medida provisória que veiculava norma favorável ao meio ambiente. A mesma orientação não pode ser estendida a normas que importam diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado, especialmente em se tratando de diminuição ou supressão de unidades de conservação, com consequências potencialmente danosas e graves ao ecossistema protegido.

A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

De outro lado, não desconheço, porém, que o princípio da vedação ao retrocesso ambiental não se projeta como cláusula absoluta e autoaplicável a ponto de, por si só, paralisar escolhas legislativas regularmente produzidas no campo das políticas públicas ambientais.



Conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Novo Código Florestal (ADC 42, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno), a proteção ambiental imposta pelo art. 225 da Constituição deve ser compatibilizada com outros vetores constitucionais de igual hierarquia — tais como livre iniciativa, desenvolvimento nacional, redução das desigualdades, propriedade, pleno emprego e defesa do consumidor — no marco do desenvolvimento sustentável e da justiça intergeracional, sendo inerente a esse desenho institucional que a alocação de recursos para atender às necessidades da geração atual, em contexto de escassez, envolva escolhas políticas primariamente cometidas às instâncias democraticamente investidas.

Nessa linha, consignou-se que:

*“19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador. 21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do*



Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Conseqüentemente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional” (ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2018).

Ressalte-se, contudo, que essa de mitigação do discurso do “retrocesso” e a correlata deferência judicial não se prestam a legitimar reduções ambientais casuísticas, improvisadas ou desprovidas de lastro técnico, mas se associam, precisamente, a situações em que o legislador adota arranjos legais reputados mais eficientes e delineia políticas públicas ambientais estruturadas, fruto de planejamento estatal consistente e de deliberação democrática qualificada, especialmente quando demonstrada a necessidade de compatibilização decorrente de escassez de recursos ou de ponderação institucional entre múltiplos valores constitucionais.

Não por outra razão, o próprio Supremo Tribunal Federal destacou a legitimidade democrática reforçada do Código Florestal, cuja elaboração resultou de processo legislativo amplamente participativo, que se estendeu por mais de dez anos no Congresso Nacional, com a realização de mais de setenta audiências públicas, circunstância que reforçou a legitimidade democrática da opção legislativa e justificou a autocontenção judicial diante de escolhas políticas amplamente debatidas.

Todavia, essa premissa de deferência às escolhas políticas democráticas não elimina, nem relativiza, o comando do art. 225, § 1º, inciso III, segundo o qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção do espaço especialmente protegido. Ao revés, o paradigma fixado na ADC 42 exige que o controle judicial seja realizado mediante exame de constitucionalidade racional e contextual, atento aos critérios decisórios efetivamente empregados pelo legislador e aos elementos técnico-científicos que sustentem a medida. Por isso, quando se está diante de diminuição de proteção ambiental sem demonstração robusta de compatibilidade com os atributos protegidos — sobretudo em hipóteses em que a Constituição exige reserva de lei e em que o paralelismo das formas reclama suporte técnico idôneo e participação popular efetiva — permanece íntegra a incidência do art. 225, § 1º, III, com o consequente ônus argumentativo qualificado do Estado.

Em outros termos, se por um lado o princípio da proibição do retrocesso, aplicado abstratamente e autonomamente, não tem o condão de impedir toda e qualquer restrição aos direitos socioambientais; por outro, a imposição de tais restrições demanda ônus argumentativo qualificado do Estado, que recai sob uma presunção, ou no mínimo suspeita, de ilegitimidade, impondo justificação técnica, proporcional e razoável. Nesse sentido, cito abalizada doutrina:



“Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai uma presunção de suspeição quanto à sua legitimidade constitucional, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo ‘existencial’) dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.” (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013. p. 302).

Assim, não se deve incorrer em raciocínio pendular, de modo a transitar de um extremo a outro: não há liberdade ampla para reduzir a proteção ambiental, ainda que por via legislativa e sob a aparência de regularidade formal. Subsiste ao ente público um ônus argumentativo especialmente qualificado, a ser satisfeito por fundamentação densa, consistente e transparente, demonstrativa do itinerário deliberativo efetivamente percorrido — com participação social idônea, quando exigível, e com a publicização das premissas fáticas, dos dados técnicos e dos critérios decisórios mobilizados — e, sobretudo, por suporte técnico-científico competente, apto a evidenciar, de modo verificável, que a medida não compromete “a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, como exige o art. 225, § 1º, III, da Constituição da República, em interpretação sistemática com a disciplina do SNUC, notadamente o art. 1º, o art. 5º, inciso III, e o art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

Desse ônus argumentativo qualificado — corolário dos princípios da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental — decorre, no âmbito do SNUC, o princípio do paralelismo das formas, entendido, aqui, em seu sentido material: a redução, recategorização ou supressão de unidade de conservação não pode submeter-se a procedimento decisório menos exigente do que aquele imposto para a sua criação, devendo observar, cumulativamente, lastro técnico idôneo e participação pública efetiva, como concretização mínima do dever constitucional de proteção

A Lei nº 9.985/2000, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, deixou inequívoco que a criação, implantação e gestão das unidades de conservação estão submetidas a critérios técnicos e à participação social. Dispõe o art. 1º da lei que o SNUC “estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação”, ao passo que o art. 5º, inciso III, elenca como diretriz estruturante do sistema a garantia de que se “assegure a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e



gestão das unidades de conservação".

De modo ainda mais explícito, o art. 22 da Lei nº 9.985/2000 estabelece que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, dispondo em seu § 2º que:

"§ 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."

Da interpretação sistemática desses dispositivos, resulta que o paralelismo das formas, no âmbito do direito ambiental, exige cumulativamente duas condições mínimas: a realização de estudos técnicos ambientais e a efetiva consulta pública, com participação qualificada da sociedade. Se tais exigências se impõem para a criação da unidade de conservação — momento de ampliação da tutela ambiental —, com maior razão devem ser observadas quando se trata de sua redução, recategorização ou supressão, atos que diminuem o nível de proteção previamente reconhecido como necessário à preservação dos atributos ambientais relevantes.

A jurisprudência pátria tem reconhecido, de forma reiterada, a incidência desse princípio, exigindo que alterações ou reduções de unidades de conservação sejam precedidas de estudos técnicos idôneos e de audiências públicas, em consonância com o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição, em interpretação conjugada e analógica dos arts. 5º, inciso III, e 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à Estação Ecológica da Juréia-Itatins, declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que alterou os atributos da unidade de conservação sem a realização de estudo de impacto ambiental, reconhecendo a indispensabilidade do suporte técnico diante da dúvida quanto à eventual destruição do meio ambiente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.406, de 12 de dezembro de 2006, de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Senhor Governador do Estado de São Paulo que "Altera a Lei nº 5.649, de 28 de abril de 1987, que criou a Estação Ecológica da Juréia-Itatins, exclui, reclassifica e incorpora áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Juréia-Itatins, regulamenta ocupações e dá outras providências". Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Matéria afeta a imposição de obrigações à Administração Pública, cuja iniciativa é do Executivo. A sanção do Chefe do Executivo não tem o condão de sanar o vício. Precedente do STF. Alteração de atributos de unidade de conservação ambiental. Dúvida acerca de eventual destruição do meio ambiente. Indispensabilidade do Estudo de Impacto Ambiental. Afronta aos



artigos 5º, 24, 111, 144, 191 e 196, todos da Constituição Estadual. Ação julgada procedente para declarar a constitucionalidade da lei impugnada. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0002375-33.2007.8.26.0000; Relator (a): Mário Devienne Ferraz; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 10/06/2009)

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia firmou orientação quanto à exigência cumulativa de estudos técnicos e consulta pública. No julgamento da ADI relativa à Lei Complementar nº 918/2016, assentou-se que a redução de unidade de conservação sem o cumprimento desses requisitos viola os princípios da vedação ao retrocesso ambiental, da precaução e da prevenção:

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Estadual Complementar n. 918/2016. Redução de área de proteção ambiental. Unidade de conservação. Ausência de estudos técnicos e consulta pública. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Ofensa aos princípios da vedação do retrocesso ambiental. Precaução e Prevenção. Procedência. As Unidades de Conservação são regulamentadas pela Lei n.9985/2000, a qual exige que, para que ocorram modificações das dimensões das áreas ambientais protegidas, devem-se cumprir requisitos procedimentais, como o prévio estudo técnico ambiental, que possam revelar os eventuais riscos de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e consultas públicas, com a efetiva participação da população local na criação e gestão das unidades, consoante art.22, §2º c/c art.5º, III, da norma citada. No caso versado, a Lei Complementar nº 918/2016 possui inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa), considerando que, à época de sua edição, a competência para legislar sobre a matéria ambiental não era da Assembleia Legislativa, mas do Chefe do Poder Executivo. A norma estadual possui evidente inconstitucionalidade material, em razão da supressão de mais da metade da Área de Preservação Ambiental do Rio Madeira, na espécie de unidade de conservação sustentável, sem a realização de estudo de impacto ambiental e consulta à comunidade local. Impõe-se a vedação do retrocesso ambiental. (TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800925-13.2019.8.22.0000, Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz, Relator(a) do Acórdão: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA Data de julgamento: 06/12/2022)

No plano da jurisprudência constitucional, o Supremo Tribunal Federal também reconheceu a centralidade da participação popular nos processos de criação e alteração de unidades de conservação. No julgamento do MS 28.310 AgR, relativo à Reserva Extrativista de Cassurubá/BA, a Corte afirmou ser inadmissível a alteração dos limites da unidade após a realização das consultas públicas, assentando



interpretação sistemática do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 com o art. 5º, inciso III, do SNUC, no sentido de que a comunidade deve participar efetivamente da criação, implantação e gestão da unidade de conservação:

Agravio regimental em mandado de segurança 2. Criação da Reserva Extrativista de Cassurubá/BA. 3. Alteração dos limites da reserva após a realização das consultas públicas. Impossibilidade. Interpretação sistemática do art. 22, § 6º, da Lei 9.985/2000 com o art. 5º, inciso III, cujo teor é claro ao afirmar que a comunidade deve participar efetivamente da criação, implantação e gestão da UC. 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravio regimental não provido. (MS 28310 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2019)

Desse conjunto normativo e jurisprudencial decorre, com clareza, que o princípio do paralelismo das formas, em matéria de unidades de conservação, impõe que a redução, alteração ou recategorização de seu regime jurídico seja precedida, no mínimo, do mesmo grau de fundamentação técnica e de participação social exigido para sua criação. Qualquer solução legislativa que reduza o nível de proteção ambiental sem estudos técnicos adequados e sem consulta pública efetiva viola o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição da República, esvaziando materialmente a proteção dos atributos ambientais que justificaram a instituição do espaço especialmente protegido.

Por último, a mesma exigência de lastro técnico-científico prévio, como condição de legitimidade de medidas potencialmente redutoras da tutela ambiental, foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal em tema correlato. No julgamento da ADI 5447, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu-se, em síntese, que a suspensão do período de defeso da pesca, sem a realização de estudos técnicos aptos a avaliar os impactos sobre os ecossistemas, viola o dever constitucional de proteção ao meio ambiente e o princípio da precaução, não se prestando para tal fim o simples argumento de defesa do patrimônio público em razão de suposta fraude generalizada na concessão do benefício de seguro-desemprego do pescador artesanal. Nesse sentido:

Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. 1. Ação que tem por objeto a (in)constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015, a qual, por sua vez, suspendeu períodos de defeso da pesca de algumas espécies por 120 dias, prorrogáveis por igual prazo. O Decreto Legislativo restabeleceu os períodos originais de defeso, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar. 2. Ausência de estudos técnicos que comprovem a desnecessidade do defeso nas hipóteses em que foi suspenso pela Portaria. Não



apresentação de indícios mínimos da alegada ocorrência de fraude, em proporção que justifique a interrupção do pagamento de seguro-defeso. 3. Inobservância do princípio ambiental da precaução. Risco ao meio ambiente equilibrado, à fauna brasileira, à segurança alimentar da população e à preservação de grupos vulneráveis, que se dedicam à pesca artesanal. Nesse sentido: ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 835.559, Rel. Min. Luiz Fux; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli; AI 781.547, Rel. Min. Luiz Fux. 4. Modulação de efeitos da decisão para preservar os atos praticados entre 7/1/2016 e 11/3/2016, período em que o defeso esteve suspenso com respaldo em cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal e posteriormente revogada (art. 27 da Lei 9.868/1999). 5. Ação julgada improcedente. (ADI 5447, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2020)

Em resumo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delineou parâmetros seguros para o controle de constitucionalidade das leis ambientais, à luz dos princípios da precaução, da vedação ao retrocesso socioambiental e do paralelismo das formas, a partir da interpretação do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição da República.

O texto constitucional condiciona a validade da alteração ou supressão de unidades de conservação ao atendimento cumulativo de dois requisitos: (a) a edição de lei específica (requisito formal); e (b) a observância da cláusula material segundo a qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos ambientais que justificaram a proteção (requisito material).

A opção por reservar à lei a redução ou supressão de unidade de conservação — ao passo que sua criação e ampliação podem ocorrer por atos infralegais — não constitui formalismo estéril, mas instrumento de garantia da deliberação pública democrática, com publicidade, contraditório social e tempo decisório aptos a permitir a participação qualificada da sociedade civil e a exposição dos fundamentos técnico-científicos da medida.

No exercício do controle de constitucionalidade, impõe-se ao Poder Judiciário deferência ao princípio democrático e auto contenção quando se estiver diante de arranjos normativos inseridos em políticas públicas ambientais estruturadas, fruto de planejamento estatal e de deliberação democrática qualificada, especialmente quando demonstrada, com base técnica, a necessidade de compatibilização decorrente de escassez de recursos ou de ponderação entre múltiplos valores constitucionais (ADC 42, Rel. Min.



Luiz Fux).

Tal deferência, entretanto, não se presta a chancelar medidas redutoras de tutela ambiental casuísticas, improvisadas ou desprovidas de lastro técnico. Nas hipóteses em que o processo legislativo não assegura participação social efetiva nem se apoia em estudos ambientais idôneos, avulta a dimensão material do art. 225, § 1º, inciso III, operando os princípios da precaução, da vedação ao retrocesso e do paralelismo das formas como limites substanciais ao legislador, impedindo que a forma legal seja instrumentalizada para legitimar retrocessos injustificados (ADI 4717, Rel. Min. Cármel Lúcia).

Dos princípios da precaução e da vedação ao retrocesso decorre a exigência de um ônus argumentativo qualificado a cargo do Estado sempre que se pretenda reduzir o nível de proteção ambiental. Medidas restritivas aos direitos socioambientais submetem-se a severo escrutínio de legitimidade, demandando justificação técnica, proporcional e razoável, com explicitação das premissas fáticas e dos critérios decisórios adotados.

Esse ônus argumentativo projeta-se, no âmbito do SNUC, no princípio do paralelismo das formas, compreendido em sentido material: a redução, recategorização ou supressão de unidade de conservação não pode submeter-se a procedimento menos exigente do que aquele exigido para sua criação, devendo observar, cumulativamente, suporte técnico-científico idôneo e participação pública efetiva (art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000; MS 28.310 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).

A existência de lastro técnico-científico prévio é condição de legitimidade de medidas potencialmente redutoras da tutela ambiental, sob pena de violação ao dever constitucional de proteção do meio ambiente e ao princípio da precaução, sendo insuficiente a invocação genérica de valores econômicos ou de conveniências administrativas para justificar a restrição (ADI 5447, Rel. Min. Luís Roberto Barroso).

Dessas diretrizes extrai-se, por conseguinte, critério metodológico objetivo para o controle judicial das leis ambientais:

quando a lei resulta de processo legislativo dotado de deliberação



democrática substancial — com participação efetiva da sociedade civil, realização de audiências públicas e fundamentação técnico-científica consistente —, demonstrando a necessidade de compatibilização da proteção ambiental com outros valores constitucionais, impõe-se ao Judiciário postura de auto contenção, reconhecendo-se a legitimidade da opção legislativa enquanto política pública ambiental;

diversamente, quando o processo legislativo se mostra desprovido de debate qualificado e de justificativa técnico-científica idônea, compete ao Judiciário exercer controle de constitucionalidade à luz dos arts. 24, VI, e 225, caput e § 1º, III, da Constituição, c/c os arts. 5º, III, e 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000, afastando-se normas que comprometam, direta ou indiretamente, a integridade dos atributos ambientais que justificaram a instituição do espaço especialmente protegido.

Essa orientação equilibra, de um lado, a preservação do princípio democrático, evitando intervenção judicial indevida em políticas públicas legitimamente deliberadas; e, de outro, a necessidade de impedir proteção deficiente do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, de índole intergeracional, contra iniciativas legislativas casuísticas ou carentes de suporte técnico e participação social.

Delineados os parâmetros e limites do controle de constitucionalidade sobre as leis ambientais, passo a análise da Lei Estadual nº 8.588/2025 e aos contornos do caso concreto.

De início, impõe-se situar, com a precisão que o caso exige, a natureza jurídica, os objetivos e a relevância ambiental do Monumento Natural Estadual das Itans, criado pela Lei nº 7.747/2022, cuja revogação integral foi promovida pelo diploma ora impugnado.

A criação do Monumento Natural Estadual das Itans não decorreu de opção legislativa desprovida de fundamentação técnica. Ao revés, foi precedida de estudo ambiental e relatório técnico elaborado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, no âmbito da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba, datado de 27 de maio de 2021, no qual se procedeu à análise sistemática da situação ambiental da Ponta do Socó, da Praia da Itã e do Porto da Lama.

O referido estudo identificou a região como a última porção do litoral piauiense dotada de remanescentes expressivos de mangue de botão, vegetação de restinga e renques de carnaúbas, situada na foz dos rios Timonha e Ubatuba, reconhecida como habitat natural do peixe-boi-marinho, espécie ameaçada de extinção, além de refúgio de aves migratórias e limícolas. Constatou-se, ainda, tratar-se de área integralmente inserida em terras da União, sujeita a ocupações irregulares,



cercamentos e desmatamentos progressivos, com risco concreto de degradação ambiental irreversível.

O levantamento técnico contemplou vistorias de campo realizadas entre os dias 11 e 14 de maio de 2021, mapeamento por imagens de alta resolução, identificação de áreas ambientalmente sensíveis, zonas de uso, conflitos fundiários e riscos ambientais, propondo, de modo fundamentado, a criação de unidade de conservação como instrumento apto a assegurar a integridade dos atributos ambientais locais, garantir o livre acesso às praias, proteger áreas de preservação permanente e ordenar o uso do território em consonância com o plano diretor municipal (Num. 2206942990 – Págs. 167 a 178).

Esse conjunto técnico-científico embasou o Projeto de Lei Ordinária nº 252/2021, apresentado em 06 de dezembro de 2021, de autoria da Deputada Teresa de Brito, que propôs a criação do Monumento Natural Estadual das Itans.

Além do suporte técnico prévio, o processo legislativo foi antecedido pela realização de audiências públicas, com destaque para a sessão ocorrida em 06 de dezembro de 2021, no Município de Cajueiro da Praia/PI, em desdobramento dos encaminhamentos definidos em audiência anterior na Assembleia Legislativa (23/11/2021). Na oportunidade, procedeu-se à leitura e ao debate do anteprojeto, ampliando-se a discussão pública e colhendo-se manifestações da população local e de representantes de órgãos públicos acerca da criação da unidade de conservação.

Segundo a ata e os registros constantes do documento, a audiência contou com a participação do Prefeito de Cajueiro da Praia, de representantes do Poder Legislativo municipal e estadual, de membros da comunidade local, bem como de representantes da Associação da Comunidade de Morro Branco e da Associação dos Horticultores do Município de Cajueiro da Praia. Consta, ainda, a participação de representantes de órgãos e entidades técnicas e ambientais, como a Secretaria do Patrimônio da União – SPU e o ICMBio, além de referências ao Ministério da Pesca, Ministério da Agricultura, CREA, Comissão de Estudos Territoriais do Estado do Piauí – CETE, Segurança Pública, e ao registro de lideranças religiosas, dentre elas, o Padre Luís Eduardo Barros (Num. 2206942990 – Págs. 30 a 166).

Desse itinerário — estudos ambientais prévios, seguidos de audiência pública específica e participação social efetiva — resultou a Lei Estadual nº 7.747/2022, promulgada em 10 de março de 2022, evidenciando que a criação da MONA das Itans observou, de forma cumulativa, os requisitos materiais e procedimentais exigidos pelo art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição e pela disciplina do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como fruto de planejamento estatal consistente, tecnicamente fundamentado e democraticamente legitimado.

A Lei nº 7.747/2022 instituiu o Monumento Natural Estadual das Itans no interior da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba, unidade de conservação federal, com área total de 57,61 hectares, enquadrando-a na categoria de Unidade de Proteção Integral, prevista no art. 12 da Lei Federal nº 9.985/2000, destinada à



preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica criado o Monumento Natural Estadual das Itans, localizado no município de Cajueiro da Praia, no estado do Piauí, na Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba (APA Delta do Parnaíba), com área total de 57,61 hectares (cinquenta e sete vírgula sessenta e um hectares) e com limites geográficos definidos no memorial descritivo, Anexo I, respectivo mapa de limites, Anexo II, e mapa conceitual de estruturas, Anexo III. Parágrafo único. Entende-se por Monumento Natural a categoria de unidade de conservação especificada no art. 12 da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

Art. 2º O Monumento Natural das Itans tem por objetivo geral a preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, e como objetivos específicos:

I - preservar a geodiversidade e a integridade das formações dos Sambaquis presentes na Ponta do Socó e na praia das Itans;

II - proteger os remanescentes florestais de mangue de botão associados a Foz dos Rios Timonha e Ubatuba, berçário do Peixe-Boi-Marinho;

III - conservar a biodiversidade nas áreas naturais da região leste litorânea do município de Cajueiro da Praia e a prioridade de uso dos pescadores na região do Porto da Lama;

IV - proteger a beleza cênica local da transição do mangue com as florestas de carnaúbas, a vegetação de restinga, e as bacias hidrográficas do Rio Timonha e Ubatuba;

V - proteger a biodiversidade por meio do ordenamento da ocupação do entorno do Cajueiro Rei, considerado o maior cajueiro do mundo;

VI - Aumentar a conectividade entre a proteção da biodiversidade e o modo de vida local, fomentando as atividades voltadas para o turismo de uso sustentável por meio da valorização da riqueza dos atributos costeiros marinhos e da promulgação da proteção dos ecossistemas locais;

VII - desenvolver programas setoriais, abrangendo temas como educação ambiental, adequação ambiental de propriedades rurais, fiscalização, monitoramento ambiental;

VIII - contribuir para o desenvolvimento de pesquisas científicas abordando os meios físico, biótico e socioeconômico da região;



IX - valorizar a identidade e a cultura locais, intimamente associadas às paisagens e aos recursos naturais da região.

Art. 3º Toda a extensão do mangue situado na região costeira do Monumento Natural das Itans é considerada zona de uso intangível devendo ser mantida em toda sua integridade, sendo expressamente vedada qualquer tipo de intervenção, construções de estruturas de apoio à pesca, bem como seu cercamento.

Parágrafo único. As estruturas de apoio à pesca serão instaladas exclusivamente na área referida na Portaria 14.425 de 19 de outubro de 2021, publicada no D.O.U de 28 de outubro de 2021.

Art. 4º O Monumento Natural das Itans pode ser constituído por áreas públicas e particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 1º No Monumento Natural das Itans, as áreas particulares situadas na faixa entre a zona intangível e a linha interior da unidade de conservação deverão manter 70% da cobertura vegetal nativa, privilegiando a manutenção das carnaúbas, devendo o projeto de uso da área remanescente ser aprovado pela administração da unidade, conforme diretrizes do plano de manejo.

§ 2º É proibida a restrição de acesso público na trilha das goiabeiras, na Ponta do Socó, cuja manutenção poderá ser realizada em conjunto entre o poder público e os proprietários das áreas particulares.

§ 3º É proibida qualquer atividade que possa pôr em risco a integridade dos ecossistemas e a harmonia da paisagem, sendo incentivadas atividades como:

I - visitação pública;

II - educação ambiental; e

III - pesquisa científica, desde que em consonância com o Plano de Manejo e autorizadas pela administração da unidade.

O diploma instituidor descreveu, de forma minuciosa, os atributos ambientais concretos que justificaram a proteção reforçada da área, destacando a preservação de sambaquis, de manguezais associados à foz dos rios Timonha e Ubatuba — ecossistema qualificado como Área de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º, inciso VII, da Lei nº 12.651/2012 —, a conservação da biodiversidade costeira e estuarina, a proteção da beleza cênica singular e o ordenamento da ocupação no entorno do Cajueiro Rei, elemento de identidade



ambiental, cultural e turística da região.

Cuida-se, portanto, de área que congrega, de forma cumulativa, manguezais, restingas, praias marítimas — bens de uso comum do povo, nos termos do art. 20, inciso IV, da Constituição da República — cursos d'água, estuários e zonas costeiras, compondo ecossistema complexo, frágil e estrategicamente relevante para a conservação da biodiversidade marinha e costeira do litoral piauiense.

Esse conjunto normativo e fático evidencia que o Monumento Natural das Itans não foi instituído como opção simbólica ou discricionária, mas como resposta juridicamente estruturada à necessidade de preservação de atributos ambientais raros, sensíveis e interdependentes, cuja proteção reforçada se mostrava indispensável à luz do art. 225 da Constituição Federal.

É sobre esse patamar normativo e ecológico de proteção que incide a Lei Estadual nº 8.588/2025, ora impugnada.

A referida lei consiste em diploma legislativo de três artigos, cujo conteúdo se limita a revogar integralmente a Lei nº 7.747/2022 e a recategorizar o Monumento Natural das Itans — unidade de proteção integral — como Área de Proteção Ambiental, categoria de uso sustentável prevista no art. 14 da Lei nº 9.985/2000, reduzindo de forma expressiva o regime jurídico de tutela anteriormente estabelecido, *in verbis*:

Art. 1º Fica criada a Área de Proteção Ambiental das Itans, localizada no município de Cajueiro da Praia, estado do Piauí, com área total de 54,31 hectares e com limites geográficos definidos no memorial descritivo, Anexo.

Parágrafo único. Entende-se por Área de Proteção Ambiental a categoria de unidade de conservação especificada no art. 14, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 2º A Área de Proteção Ambiental das Itans tem por objetivo geral proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Parágrafo único. A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Lei nº 7.747, de 10 de março de 2022.

O processo legislativo que culminou na edição da Lei nº 8.588/2025 foi célere.

Originada do Projeto de Lei nº 113/2024, apresentado em 29/05/2024, a norma foi promulgada em 31/01/2025, após pouco mais de sete meses de tramitação na Assembleia Legislativa. Não há, nos autos, nem na documentação disponível no



Assinado

eletronicamente por: FLAVIO EDIANO HISSA MAIA - 12/01/2026 18:51:47, FLAVIO EDIANO HISSA MAIA - 12/01/2026 18:51:47
<https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26011217324481100002147715808>

Número do documento: 26011217324481100002147715808

147

Num. 2231298033 - Pág. 30

sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, qualquer indício da realização de estudos técnicos ambientais, tampouco de audiências públicas ou consultas à sociedade civil, a órgãos ambientais ou a instituições científicas especializadas. Os pareceres das comissões legislativas igualmente não enfrentaram a necessidade de avaliação técnico-científica dos impactos da redução do regime de proteção, nem a exigência de participação social para alteração substancial de unidade de conservação.

A justificativa do projeto limita-se a afirmar, de forma genérica, que o regime de proteção integral do Monumento Natural das Itans inviabilizaria o exercício do direito de propriedade e a exploração econômica sustentável da área, notadamente por meio do turismo ecológico, sem qualquer demonstração técnica dos impactos ambientais da recategorização proposta:

“Com a edição da Lei nº 7.747, de 10 de março de 2022, a ser revogada, toda a área das Itans localizada no município restou zona de uso intangível, sem possibilidade de uso sustentável pelo particular, o que fere o direito de propriedade e de exploração econômica sustentável, através, por exemplo, do turismo ecológico, de uma grande extensão de área do nosso litoral. Ao ser criada a Área de Proteção Ambiental das Itans, portanto uma área de proteção ambiental de uso sustentável, está se promovendo a proteção da diversidade biológica e do processo de ocupação da área, assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, sem se ferir o direito dos particulares na utilização e exploração sustentável do ambiente.”

Nesse ponto, não merece seguimento o argumento do Estado do Piauí no sentido de que a recategorização da unidade de conservação de proteção integral teria sido necessária para afastar suposta incompatibilidade entre o regime jurídico da área protegida e interesses econômicos locais, bem como pela alegada impossibilidade de imposição de restrições administrativas sobre área de domínio da União.

Em primeiro lugar, a premissa adotada pelo ente estadual parte de leitura equivocada do regime jurídico aplicável ao Monumento Natural. Nos termos do art. 12 da Lei nº 9.985/2000, o Monumento Natural é unidade de conservação de proteção integral que admite domínio público ou privado, desde que assegurada a compatibilidade do uso da propriedade com os objetivos da unidade.

A própria Lei Estadual nº 7.747/2022, que instituiu o Monumento Natural das Itans, jamais estabeleceu a publicização compulsória da área (art. 1º), tampouco proibiu o turismo ambiental na área (art. 2º, VI art. 4º), mas apenas submeteu o exercício do direito de propriedade às restrições administrativas necessárias à preservação dos atributos ambientais protegidos, em estrita consonância com o regime constitucional. Não procede, portanto, a afirmação de que a proteção integral seria, por si só, incompatível com a titularidade privada ou com atividades econômicas



sustentáveis juridicamente admissíveis.

Em segundo lugar, ainda que se admitisse a necessidade de compatibilizar tutela ecológica com usos econômicos, a invocação genérica de “interesses econômicos” e “turísticos”, desacompanhada de estudos técnico-científicos e de demonstração concreta de compatibilidade, não é idônea para arrefecer a proteção integral de um santuário ecológico inserido no litoral piauiense e situado no interior da APA Delta do Parnaíba, composto por manguezais (APP), restingas singulares, sítios naturais raros, berçário de espécie ameaçada (peixe-boi-marinho) e área de sustento de pescadores artesanais; justamente por isso, a transição de um regime de proteção integral para uso sustentável, sem lastro técnico e sem deliberação qualificada, não se sustenta diante do ônus argumentativo exigido pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição.

Em terceiro lugar, o fato de a área situar-se, em sua totalidade ou majoritariamente, sobre bens de domínio da União — como praias, terrenos de marinha, manguezais e áreas costeiras — longe de inviabilizar a instituição da unidade de conservação de proteção integral, favorece sua implementação, justamente porque afasta a necessidade de desapropriação.

A legislação patrimonial federal autoriza expressamente a cessão de uso ou a transferência de gestão de bens dominicais da União a outros entes federativos para fins de interesse público e ambiental, nos termos do art. 18 da Lei nº Lei nº 9.636/1998 e art. 10 da Instrução Normativa ME nº 87/2020. Não há, portanto, qualquer óbice jurídico à manutenção da unidade de conservação estadual de proteção integral sobre área federal, sendo essa circunstância, na verdade, elemento de facilitação da política ambiental.

Por fim, inexiste qualquer incompatibilidade jurídica na sobreposição de unidades de conservação instituídas por entes federativos distintos. A própria Lei nº 9.985/2000, em seu art. 26, prevê expressamente a possibilidade de mosaicos de unidades de conservação, determinando que sua gestão seja realizada de forma integrada e participativa, in verbis:

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

O Decreto nº 4.340/2002, ao regulamentar o SNUC, reforça essa diretriz ao atribuir ao conselho do mosaico a competência para se manifestar sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades (art. 10, III):

Art. 10. Compete ao conselho de cada mosaico: (..)



III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 35.232/DF, de relatoria do Ministro Nunes Marques, assentou de forma clara que a sobreposição de unidades de conservação não apenas é juridicamente admissível, como deve ser solucionada à luz do critério da maior proteção ambiental, prevalecendo o regime mais restritivo quando houver conflito entre categorias distintas:

“2.3 - Sobreposição de uma unidade de conservação por outra mais ampliativa/protetiva.

Alegam os impetrantes a ilegalidade da sobreposição, por unidade de conservação federal ampliada por ato unilateral da União, de unidade de conservação estadual preexistente, qual seja, Área de Proteção Ambiental Estadual de Pouso Alto em relação ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

O art. 26 da Lei n. 9.985/2000 prevê que “Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” e que o “regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades”.

O Decreto nº 4.340/2002, por sua vez, prevê expressamente a possibilidade de sobreposição de unidades federais e estaduais ao dispor que caberá ao conselho de cada mosaico se manifestar sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades (art. 10, inc. III), o que foi feito no caso dos autos. Confira-se:

“Art. 10. Compete ao conselho de cada mosaico: (...) III manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico.” (Grifou-se)

O ato federal de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros é mais protetivo ao meio ambiente do que aquela proteção dada pelo ente estadual (área de proteção ambiental – APA), que é unidade de conservação de uso sustentável



constante do art. 14, inciso I, da Lei nº 9.985/2000 e que lhe atribui proteção digna das Unidades de Conservação do Grupo das Unidades de Proteção Integral, o que apenas lhe foi dado graças ao ato impugnado. Além disso, diante de uma situação como esta de superposição de unidades dentro do mesmo espaço territorial, a solução adequada é pautar-se no critério da prevalência do interesse da maior abrangência, portanto, a implantação de um parque em detrimento de uma área de conservação de uso sustentável é medida que se impõe.”

Com efeito, “diante de uma situação de superposição de unidades dentro do mesmo espaço territorial, a solução adequada é pautar-se no critério da prevalência do interesse da maior abrangência”, de modo que a implantação de unidade de proteção integral deve prevalecer sobre área de uso sustentável quando mais protetiva ao meio ambiente.

No caso concreto, além de inexistir qualquer demonstração de oposição da União ou do ICMBio à manutenção do Monumento Natural das Itans, verifica-se plena compatibilidade entre o regime da unidade de conservação estadual de proteção integral e a Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, bem como com as demais áreas federais sobrepostas.

O Monumento Natural das Itans não constitui entrave, mas verdadeiro reforço protetivo qualificado no interior de uma APA federal, destacando-se como núcleo de proteção especial em razão da singularidade ecológica, da beleza cênica e da relevância para a perpetuação de espécies ameaçadas. O que não resiste, sequer, ao crivo do silogismo elementar é a atual pretensão estatal de substituir uma unidade de proteção integral por outra unidade de uso sustentável de idêntica natureza jurídica à já existente APA do Delta do Parnaíba.

Ao recategorizar o Monumento Natural das Itans como Área de Proteção Ambiental, o Estado do Piauí esvaziou integralmente a função normativa da unidade estadual, tornando-a redundante e juridicamente inútil, pois a área já se encontrava submetida exatamente a esse regime de proteção. Em outras palavras, a recategorização não apenas reduziu o nível de tutela ambiental, como anulou a própria razão de ser da unidade de conservação estadual, descaracterizando-a como instrumento específico de proteção de um ecossistema singular.

Conclusão inevitável: a Lei nº 8.588/2025 não apenas incorre em inconstitucionalidade formal e material, como promove verdadeiro esvaziamento normativo da proteção ambiental previamente instituída, em frontal violação aos princípios da vedação ao retrocesso socioambiental, da precaução e do paralelismo das formas.

Esse contexto revela, com clareza, que a Lei nº 8.588/2025 promoveu redução significativa da tutela ambiental incidente sobre ecossistema de elevado valor ecológico, sem observância dos parâmetros constitucionais e legais que condicionam



a alteração de espaços territoriais especialmente protegidos.

Ao fazê-lo, violou, simultaneamente:

o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, ao reduzir - e até mesmo esvaziar - o nível de proteção anteriormente instituído sem amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil, em afronta à exegese do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição da República, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4717, de relatoria da Ministra Cármem Lúcia;

o princípio da precaução, ao restringir a proteção de ecossistema sensível sob justificativa meramente genérica de proteção à propriedade privada e à exploração econômica, sem qualquer lastro em estudos técnicos, deixando de se desincumbir do ônus argumentativo qualificado exigido pela jurisprudência do STF, notadamente no julgamento da ADI 5447, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso; e

o princípio do paralelismo das formas, ao promover a recategorização da unidade sem estudos técnicos e sem consulta pública, em violação aos arts. 24, inciso VI, e 225, § 1º, inciso III, da Constituição da República, em interpretação sistemática com o art. 5º, inciso III, e o art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 28.310 AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Diante desses elementos, evidencia-se, em juízo de cognição sumária próprio da presente fase, a **plausibilidade jurídica** da tese de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.588/2025, por violação aos princípios da precaução, da vedação ao retrocesso socioambiental e do paralelismo das formas, bem como aos arts. 24, inciso VI, e 225, caput e § 1º, inciso III, da Constituição da República, c/c o art. 5º, inciso III, e o art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000, impondo-se a recomposição provisória do regime jurídico de proteção ambiental anteriormente vigente para o Monumento Natural das Itans.

Reconhecida essa plausibilidade, a tutela jurisdicional não pode se exaurir em juízo meramente declaratório, sob pena de esvaziamento da eficácia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao revés, diante do efeito repristinatório da legislação revogada por lei inconstitucional, a recomposição provisória do regime jurídico de proteção ambiental delineado pela Lei Estadual nº 7.747/2022, que instituiu o Monumento Natural das Itans, bem como a incidência de suas correspondentes disposições na Lei nº 9.985/2000, com a adoção de medidas



concretas destinadas a assegurar a efetividade da tutela ambiental, consistentes em:

determinar ao Estado do Piauí que promova e conclua a elaboração do Plano de Manejo do Monumento Natural Estadual das Itans, passando a fiscalizar a área como Unidade de Conservação de Proteção Integral (Monumento Natural);

impor tutela jurisdicional inibitória, vedando, até a publicação do Plano de Manejo, quaisquer atividades ou obras na área, ressalvadas exclusivamente aquelas estritamente necessárias à garantia da integridade dos recursos naturais da Unidade de Conservação, nos termos do art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.985/2000; e

determinar ao Estado do Piauí que exerça fiscalização permanente da área sob o regime de Unidade de Conservação de Proteção Integral, assegurando a efetiva observância da medida inibitória descrita no item anterior.

No que concerne ao **periculum in mora**, este se revela de forma concreta, atual e qualificada.

Em matéria ambiental, é pacífico o entendimento de que o *periculum in mora* é presumido, em razão da natureza do bem jurídico tutelado e da incidência direta do princípio da precaução. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou a orientação segundo a qual, diante do risco de degradação ambiental, o dano é, por definição, grave, difuso e frequentemente irreversível, autorizando a antecipação da tutela independentemente de demonstração exaustiva de prejuízo concreto iminente.

Nesse sentido, já se afirmou que, “à luz dos princípios da precaução e da prevenção, é forçoso concluir que, no bojo do exame de medidas de urgência em matéria ambiental, o *periculum in mora* milita em favor da proteção do meio ambiente, não sendo possível a adoção de outra solução, senão o imediato resguardo da pessoa humana e do meio ambiente” (AgInt no TP n. 2.476/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 01/09/2020).

No caso concreto, o perigo da demora apresenta-se de forma mais acentuada em razão dos efeitos jurídicos imediatos produzidos pela Lei Estadual nº 8.588/2025.

Ao recategorizar o Monumento Natural das Itans — unidade de conservação de proteção integral — como Área de Proteção Ambiental, a norma impugnada esvaziou a função normativa e o reforço protetivo específico da unidade estadual, sobrepondo, de maneira redundante, uma APA estadual à APA federal do



Delta do Parnaíba, já existente. Esse rebaixamento do regime jurídico não possui caráter meramente simbólico: implica redução das restrições administrativas incidentes sobre área reconhecidamente singular, ampliando o espectro de usos e intervenções potencialmente incompatíveis com a preservação integral dos atributos ambientais que motivaram a criação do Monumento Natural, em cenário normativo enfraquecido e desprovido de planejamento substitutivo de igual densidade técnica.

Tal risco é amplificado pelas conclusões constantes do Plano de Manejo do Monumento Natural das Itans, elaborado a partir de diagnóstico integrado do meio físico, biótico e socioambiental, o qual identifica a área como ecossistema costeiro-estuarino de elevada fragilidade, composto por manguezais (áreas de preservação permanente), restingas, florestas de carnaúba, praias e estuários dos rios Timonha e Ubatuba, além de sítios arqueológicos sensíveis (sambaquis) e habitats essenciais à reprodução de espécies ameaçadas de extinção, como o peixe-boi-marinho. (Num. 2206948489 - Pág. 141 a 501)

Ademais, como sublinha Parquet, soma-se ao risco ambiental também o desperdício dos recursos públicos empregados na elaboração de extenso estudo técnico de Plano de Manejo, desenvolvido por instituição pública de ensino e pesquisa (UESPI), cuja inutilização prática decorrente do esvaziamento da unidade de conservação configura, por si só, prejuízo ao interesse público primário.

Dessa forma, à luz do princípio da precaução, da presunção do periculum in mora em matéria ambiental e do risco concreto de danos graves e irreversíveis ao Monumento Natural das Itans, mostra-se plenamente justificada a concessão das medidas liminares requeridas.

Ante o exposto defiro a liminar pleiteada para:

determinar ao Estado do Piauí que adote as providências administrativas necessárias à conclusão do Plano de Manejo do Monumento Natural Estadual das Itans, observado o prazo máximo de 05 (cinco) anos previsto no art. 27, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, em interpretação sistemática com a Lei Estadual nº 7.747/2022, a contar da criação da unidade de conservação em 10 de março de 2022, tendo como marco final o dia 10 de março de 2027

impor tutela jurisdicional inibitória, vedando, até a aprovação do Plano de Manejo, a realização de atividades ou obras potencialmente degradadoras na área do Monumento Natural das Itans, ressalvadas exclusivamente aquelas indispensáveis à conservação e à proteção ambiental, nos termos do art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.985/2000;



determinar ao Estado do Piauí, por intermédio da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR/PI, que passe a fiscalizar a área das Itans sob o regime de Unidade de Conservação de Proteção Integral (Monumento Natural), nos termos preconizados pela Lei Estadual nº 7.747/2022 e pelo item 2 acima, até ulterior deliberação judicial.

Em caso de descumprimento, aplico a multa cominatória no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), podendo ser elevada em caso de recalcitrância, sem prejuízo da adoção de outras medidas coercitivas.

Citem-se o Estado do Piauí e a União para contestarem o feito.

Em seguida, intime-se a parte autora para réplica e para especificar suas provas (Prazo: 15 dias).

Após, intimem-se também os réus para informar se desejam produzir outras provas (Prazo: 05 dias).

Intimem-se o ICMBio (Procuradoria Federal no Estado do Piauí) e o Município de Cajueiro da Praia, por intermédio de seus representantes (art. 75 do CPC), respectivamente, para, querendo, intervirem no feito.

Intimem-se. Citem-se. Cumpra-se.

Parnaíba/PI, conforme data de assinatura.

FLÁVIO EDIANO HISSA MAIA

Juiz Federal Substituto

