



STF

A história constitucional da criação de Unidades de Conservação, em 4 atos

Julgamento do Supremo deve marcar o capítulo final da história constitucional da criação de UCs

RAFAEL GIOVANELLI
MICHEL SANTOS

27/09/2018 11:33

Atualizado em 27/09/2018 às 14:43



Araucárias sobre o Canyon do Itaimbézinho no Parque Nacional dos Aparados da Serra em Cambará do Sul. Wikimedia Commons

Veto

Em 18 julho de 2000, o Presidente da República em exercício, Marco Maciel, sancionou, com veto parcial, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 27/1999. Com a sanção, a Lei nº 9.985/2000 foi publicada, instituindo o Sistema Nacional de

Unidades de Conservação (SNUC). O veto parcial foi mantido pelo Congresso Nacional.

Para o Presidente, o artigo 22, parágrafo 1º, do PLC¹, restringia ao Legislativo o poder-dever de definir espaços territoriais especialmente protegidos. Como essa restrição violaria a Constituição Federal, que teria conferido tal atribuição também ao Executivo (art. 225, parágrafo 1º, inciso III), deveria ser vetada.

Ao se interpretar de forma lógico-sistemática o artigo 22 do PLC, chega-se à conclusão de que o mencionado parágrafo 1º jamais teve a aptidão de retirar do Executivo a competência para criar Unidades de Conservação (UC). O que ele fazia era, tão somente, definir elementos objetivos que deveriam constar das leis que criassem UCs. Isso não significava, porém, que as leis seriam o único instrumento normativo válido para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Apesar disso, esse veto tem grande importância para a consolidação do SNUC, afinal, por meio dele, os Poderes Executivo e Legislativo reconheceram expressamente – talvez pela primeira vez – o indubitável fundamento constitucional da criação de Unidades de Conservação pelo Poder Executivo.

+JOTA PRO: Entenda o cenário institucional com o JOTA Poder. Seguimos de perto tribunais superiores, agências reguladoras, Congresso, Poder Executivo e legislativos estaduais e municipais para reportar informações públicas de impacto. Experimente o serviço que tem ajudado empresas e atores do mercado financeiro!

Julgamento

Em junho de 2010, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou o Mandado de Segurança (MS) 26.064. Relatado pelo ministro Eros Grau, o remédio buscava a nulidade do Decreto executivo que criou a Reserva Biológica das Araucárias – UC cuja área abrangia parte de um imóvel de propriedade da Companhia Florestal Guapiara. Para a impetrante, além da Constituição exigir lei para a criação de UCs, a Administração Pública não poderia impor restrições aos seus direitos de propriedade por meio de decreto.

O STF denegou a ordem. Para a Corte, a Constituição Federal, ao atribuir ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as gerações atuais e futuras, possibilitou que a definição dos espaços territoriais especialmente protegidos fosse feita por lei ou por decreto. Em razão disso, restrições a direitos de propriedade derivadas desses decretos teriam lastro constitucional, sendo, pois, válidas.

Nesse julgamento, que teve a participação dos ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reafirmou a competência do Poder Executivo para criar Unidades de Conservação e estabeleceu limites hermenêuticos ao princípio da legalidade. Pela *ratio decidendi* da Corte, a própria Constituição, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de conservar o meio ambiente, conferiu ao Executivo o poder de impor restrições a direitos de propriedade, e aos particulares, o dever de adequar-se a essas restrições; portanto, os decretos que criam Unidades de Conservação deveriam ser considerados válidos e poderiam restringir direitos de propriedade.

Consolidação

Dezoito anos depois da instituição do SNUC, uma realidade político-administrativa se impôs: o dever do Poder Público de definir espaços territoriais especialmente protegidos para assegurar a efetividade do direito de todas as pessoas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é cumprido quase exclusivamente pelo Poder Executivo.

De acordo com dados do ICMBio, das 335 Unidades de Conservação federais², apenas 3 foram criadas por lei³. Isso significa que mais de 99% das UCs federais foram criadas por ato do Poder Executivo⁴. Somados, os polígonos dessas três UCs representam menos de 0,001% da área total abrangida por UCs federais. Não seria exagerado dizer, pois, que a contribuição do Poder Legislativo para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos tende a zero.

Esses números indicam a especialização funcional do Poder Executivo na criação de Unidades de Conservação, o que, por sua vez, denota certa acomodação institucional. Na separação dos Poderes da União, restou aos órgãos técnicos da Administração Pública a tarefa de definir espaços territoriais especialmente protegidos aptos a dar efetividade à conservação do meio ambiente.

Se no momento da instituição do SNUC, o Presidente da República valeu-se de um veto constitucional para reafirmar a competência do Poder Executivo para criar Unidades de Conservação, eliminando quaisquer dúvidas que podiam decorrer da proposta que lhe fora encaminhada pelo Poder Legislativo – o que teve o apoio do próprio Congresso Nacional, ao manter o veto presidencial; se a cúpula do Poder Judiciário já foi provocada a se manifestar sobre compatibilidade do princípio da legalidade e dos decretos de criação de espaços territoriais especialmente protegidos; hoje, uma inegável realidade fática, respaldada por esses atos jurídicos, se coloca: UCs são criadas pelo Poder Executivo.

Confirmação

No próximo dia 27, o plenário do STF deve iniciar o julgamento da ADI 3646. Essa ação, ajuizada em 2005 pelo então governador de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira (falecido em 2015), tem um duplo objetivo: invalidar os Decretos que criaram o Parque Nacional das Araucárias e o Parque Nacional da Serra do Itajaí; e declarar inconstitucional o artigo 22, caput e parágrafos 5º e 6º da Lei nº 9.985/2005. O relator é o ministro Dias Toffoli.

Na ADI, argumenta-se que o Executivo não teria atribuição para criar ou ampliar espaços territoriais especialmente protegidos, e nem alterar a categoria de Unidades de Conservação já criadas, tornando-as mais restritivas. Isso porque apenas lei poderia impor restrições aos direitos dos particulares, e não decretos.

Para que essa ADI seja julgada procedente, o STF precisaria superar seu próprio precedente, solidamente estabelecido no MS 26.064. Além disso, a Corte precisaria alterar o arranjo institucional estabelecido entre os Poderes Legislativo e Executivo, e consolidado ao longo das décadas, no qual a Administração Pública especializou-se na função de criar UCs. Por fim, como consequência de sua decisão, o Tribunal poderia colocar o Poder Público em grave inadimplência com seus deveres constitucionais, afinal, mais de 99% das Unidades de Conservação federais poderiam ser declaradas nulas, por terem sido criadas por instituições incompetentes.

Uma decisão como essa seria hermeneuticamente inconsistente, empiricamente inconsequente e politicamente inadequada. Por ser absolutamente improvável que o Supremo profira uma decisão desse tipo, o próximo dia 27 deve marcar o capítulo final da história constitucional da criação de UCs.

¹ “Art. 22 – § 1º Na lei de criação devem constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da área, o órgão responsável por sua administração e, no caso das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e, quando for o caso das Florestas Nacionais, a população tradicional destinatária.”

² Excluídas a figura da Reserva Particulares do Patrimônio Natural.

³ São elas: APA Serra da Meruoca, na caatinga cearense (Lei nº 11.891/08), MONA do Arquipélago das Ilhas Cagarras, no bioma marinho do Rio de Janeiro (Lei nº

12.229/10) e PARNA Marinho das Ilhas dos Currais, no bioma marinho paranaense (Lei nº 12.829/13).

⁴ Segundo dados do ICMBio, atualizados em julho de 2018, disponíveis em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_tabulares/DadosGerais_UC_junho_2018.pdf | acessado em 19.09.2018

RAFAEL GIOVANELLI – mestre em Direito e Desenvolvimento pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é advogado no Programa de Políticas Públicas do WWF-Brasil.

MICHEL SANTOS – graduado em Publicidade e Propaganda pela Universidade Católica de Brasília e pós-graduado em Gestão Ambiental em Cidades pela mesma universidade e em Estado e Sociedade Civil: Política Social e Gestão de ONGs, pela Universidade de Brasília. Atualmente é coordenador de Políticas Públicas do WWF-Brasil. Estuda direito no UniCEUB.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.