

# ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: CONCEITO E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS\*

POLYANA FARIA PEREIRA<sup>1</sup>

FERNANDO PAIVA SCARDUA<sup>2</sup>

## 1 Introdução

O século XX foi marcado mundialmente pelo fortalecimento do ambientalismo, com a multiplicação do número de áreas protegidas<sup>1</sup>, a realização de conferências internacionais para tratar da questão ambiental e a formulação de teorias que vão desde a previsão de catástrofes relacionadas à utilização dos recursos naturais até o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Todos esses fatos tiveram repercussão também nacionalmente e contribuíram para a formação do ambientalismo e do direito ambiental brasileiros.

A Constituição Federal de 1988, que também tratou do meio ambiente, foi fruto da evolução das discussões sobre a questão ambiental. O capítulo referente ao meio ambiente traz, no *caput* do artigo 225, uma norma-princípio, enunciativa do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a efetividade desse direito, a Constituição, além de impor de forma genérica o dever tanto da coletividade quanto do Poder Público de preservar o meio ambiente, especificou alguns deveres a este último.

Dentre eles está o dever de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, de alteração e supressão permitidas somente por meio de lei. É o que está disposto no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição:

---

\*O presente artigo foi baseado na monografia de Pereira (2006) apresentada como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – UnB.

<sup>1</sup>Especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG.

<sup>2</sup>Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília e Pesquisador Associado do CDS/UnB. Email: fscardua@unb.br

**Autor para correspondência:** Fernando Paiva Scardua, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília - UnB, SAS, Quadra 5, bloco H, 2º andar, Prédio da Superintendência do IBAMA, Asa Norte, CEP 70070-914, Brasília, DF, Brasil. E-mail: fscardua@unb.br

Recebido: 6/11/2006. Aceito: 10/9/2007.

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 permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...).

O legislador constituinte criou no texto acima o instituto que hoje é comumente chamado de espaço territorial especialmente protegido (ETEP), impondo restrições aos espaços assim considerados. No entanto, não o conceituou nem delimitou a sua abrangência, e nem poderia, já que a dinâmica das questões ambientais e das demandas dos cidadãos não são acompanhadas pela rigidez de uma Constituição.

Sendo assim, visto que a própria Constituição, que criou o instituto dos espaços territoriais especialmente protegidos, não o definiu, cabe ao legislador infraconstitucional ou ao intérprete da norma defini-lo.

É importante saber com exatidão o significado do termo espaços territoriais especialmente protegidos, que muitas vezes é confundido com os de unidades de conservação ou áreas protegidas. Delimitar a abrangência do conceito e diferenciar cada um deles constituem os objetivos do presente trabalho.

Inicialmente, é necessária a definição da eficácia da norma constitucional para determinar e dar liberdade ao intérprete da Constituição no sentido de enquadrar um certo espaço como especialmente protegido, aplicando-lhe as restrições impostas pelo legislador constituinte.

O sentido dado ao termo eficácia nesse trabalho foi o mesmo utilizado por Diniz (1998, p. 31):

A eficácia de uma norma (...) indica, em sentido técnico, que ela tem possibilidade de ser aplicada, de exercer ou produzir seus próprios efeitos jurídicos, porque se cumpriram as condições para isto exigidas (eficácia jurídica), sem que haja qualquer relação de dependência da sua observância, ou não, pelos seus destinatários.

Ao se utilizar teorias do direito sobre a eficácia da norma constitucional, é possível concluir sobre a necessidade da edição de uma lei específica para que o aplicador do direito esteja vinculado às restrições impostas pela Constituição aos espaços territoriais especialmente protegidos. Dessa forma, a pergunta a que se tenta responder é: deve-se esperar que

a lei especifique quais os espaços territoriais especialmente protegidos ou, pelo contrário, o administrador e o judiciário devem aplicar as restrições constitucionais a todos os espaços que entendam como especialmente protegidos?

No presente trabalho, a delimitação do conceito de espaços territoriais especialmente protegidos foi feita por meio da fixação de critérios, com base no texto constitucional e na literatura referente ao tema, para subsidiar e direcionar uma proposta para a definição, no âmbito federal, de quais são os espaços territoriais especialmente protegidos.

Não se pretende entrar no mérito das diferentes correntes conservacionistas e preservacionistas. Contudo, é preciso observar que a discussão das diferentes correntes de pensamento preservacionista e conservacionista que visam proteger o ambiente natural, com ênfase na preservação da biodiversidade ou na utilização racional de recursos ambientais, respectivamente, vem evoluindo ao longo da história e determinando uma contínua produção de normas e regras, mais ou menos restritivas, de proteção a determinados recursos e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, a fim de conter os impactos causados pela ação antrópica, em especial a redução da biodiversidade.

Logo, a legislação ambiental brasileira atua nestas duas correntes: na proteção do ambiente natural, em especial da biodiversidade, a partir da criação de diferentes espaços territoriais especialmente protegidos, mais ou menos restritivos; e no controle e uso sustentável dos recursos naturais, mediante a utilização de instrumentos de comando e controle da poluição<sup>2</sup>.

## 2 Espaços territoriais especialmente protegidos

Foi incumbido ao poder público, no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, o dever de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Após a sua incorporação na legislação brasileira, houve o esforço de alguns autores para definir tais espaços e até mesmo para viabilizar a sua instauração, uma vez que a legislação não trouxe nem o conceito, nem a delimitação.

Machado (1992, p. 121) considera que esse instituto surgiu na Constituição Federal porque “a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente propôs essa inovação aos Constituintes e buscou inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza (1968)”. Esta Convenção possui natureza essencialmente preservacionista e versa sobre a instituição de áreas de conservação, definidas como qualquer área de recursos naturais protegida.

Silva (2000) diz serem os espaços territoriais especialmente protegidos similares aos *espaces naturels sensibles* do direito francês, definidos pelo Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável da França como:

*les espaces ayant vocation à être protégés “doivent être constitués par des zones dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques et de loisirs, soit en raison d’un intérêt particulier, eu égard*

*à la qualité du site, ou aux caractéristiques des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent*" (COLLECTIF, 2005).<sup>3</sup>

Silva (2000) ainda desenvolve um conceito para os espaços territoriais especialmente protegidos:

são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais" (SILVA, 2000, p. 212).

Leuzinger (2002, p. 93), por sua vez, utiliza a expressão espaços ambientais como correspondentes "à totalidade das áreas, públicas ou privadas, sujeitas a regimes especiais de proteção, ou seja, sobre as quais incidam limitações objetivando a proteção, integral ou parcial, de seus atributos naturais".

Percebe-se que tanto a conceituação dos autores quanto a indicação de institutos correlatos trazem caracteres em comum, como a necessidade de proteção especial para essas áreas, com imposição de restrições, e a finalidade de proteção ambiental.

É importante salientar que espaços territoriais especialmente protegidos não se confundem com unidades de conservação. Estas são espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos, ou, nas palavras de Silva (2000, p. 212), "nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos".

Interessante a colocação de Silva (2000, p. 212) quando diz que "não é fácil, porém, diante da legislação em vigor, dizer quando é que um espaço territorial especialmente protegido deve ser considerado unidade de conservação". Quando o livro foi escrito ainda não existia a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que, além de outras providências, enumerou exaustivamente todas as unidades de conservação. Assim, depois da promulgação da lei, essa distinção que já foi difícil, como salienta o autor, hoje não se constitui mais em um problema: unidades de conservação são somente aquelas previstas no rol da Lei do SNUC, porém resta a dúvida sobre quando se deve considerar uma área como espaço territorial especialmente protegido.

### 3 Áreas protegidas

Área protegida, segundo o artigo 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), "significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação".

A CDB foi assinada pelo Presidente da República do Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em junho de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 17 de março de 1998.

Como visto, a CDB foi totalmente internalizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, cumprindo todos os trâmites necessários para que um tratado internacional seja aplicado tanto no âmbito interno quanto externo. Assim, o Brasil deve segui-lo e implementá-lo como acontece com qualquer lei, sendo aqui tratados os dispositivos da CDB referentes às áreas protegidas.

O artigo 8 da Convenção, que trata também da conservação *in situ*, especifica os objetivos da conservação, quando ela ocorrer através das áreas protegidas.

Apesar de o texto da convenção falar da finalidade de conservação para as áreas protegidas, não é necessário que elas tenham sido criadas com esse intuito para serem tratadas como tal. Como exemplo, podem ser citadas as áreas de preservação permanente (APP) e as reservas legais (RL).

A CDB não estipula especificidades na conservação das áreas para que sejam consideradas como áreas protegidas, nem com relação aos planos, políticas e programas a serem implementados pelos países. Em seu artigo 6, a Convenção diz somente que as Partes devem desenvolver estratégias, planos e programas para a conservação ou adaptar os já existentes.

No intuito de cumprir as obrigações impostas pela CDB, o Ministério do Meio Ambiente, seguindo o que dispunha o documento apresentado na conferência das partes (COP8) realizada em Curitiba, no mês de março de 2006, elaborou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, no qual indica os objetivos, metas e estratégias para a conservação dessas áreas. O plano visa, também, integrar todas as áreas protegidas até 2015.

Foram definidos pelo governo brasileiro os seguintes espaços territoriais especialmente protegidos que deveriam integrar as áreas protegidas, em cumprimento à CDB: áreas terrestres e marinhas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as terras indígenas e territórios quilombolas. Essas são as áreas enfocadas pelo PNAP, sendo que as outras áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais, conforme instituído no item 1.1, incisos X e XI, do PNAP, são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas (BRASIL, 2006).

Outra definição de áreas protegidas que merece ser considerada e que se assemelha à da CDB é a da International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)<sup>4</sup> (1994): *“An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means”*<sup>5</sup>.

O objetivo principal de uma área protegida, marinha ou terrestre, deve ser o da conservação da biodiversidade, com a possibilidade de inclusão das populações tradicionais na conservação.

#### 4 Unidades de conservação

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, além de instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), dispôs-se a regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, conforme expresso em sua ementa. No entanto, foi

basicamente sobre o Sistema de Unidades de Conservação que a lei tratou, sem entrar nos demais assuntos, como o dos demais espaços territoriais especialmente protegidos.

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

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável.

A Lei do SNUC previu ainda, em seu artigo 55, que “as unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta lei serão reavaliadas (...) com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas”.

## **5 Tipos de espaços territoriais especialmente protegidos**

O legislador constituinte não pode regular tudo diretamente, nem é oportuno que o faça. Ele confere então ao legislador comum o poder e o dever de desenvolver as normas constitucionais, de modo a aplicar seus preceitos a determinadas situações, complementando-as com restrição de seus efeitos, ou a cumprir as determinações da própria Constituição para que legisle em certos casos, conferindo maior aplicabilidade a preceitos já existentes.

Diante de todas essas possibilidades que tem o legislador de desenvolver as normas constitucionais, é necessário identificar qual a liberdade do legislador infraconstitucional face a cada uma delas. Claro que a supremacia da Constituição não permite que ele seja contrário a nenhuma, mas até que ponto o legislador pode restringir os direitos fixados em algumas delas ou tem o dever de as regulamentar? E qual a possibilidade de uma norma produzir seus efeitos sem que o legislador infraconstitucional imponha limites?

Isso é o que se pode verificar pela eficácia jurídica das normas constitucionais. A “eficácia constitucional seria a relação entre a ocorrência (concreta) dos fatos normativos, sociais e valorativos estabelecidos no texto constitucional, que condicionam a produção do efeito jurídico visado e a possibilidade de produzi-lo” (DINIZ, 1998, p. 80).

Para verificar a eficácia jurídica de uma norma constitucional, e, conseqüentemente, a possibilidade da produção de seus efeitos, diversos autores criaram classificações que facilitam essa identificação.

A norma constitucional instituidora dos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, inciso III, CF de 1988) é uma norma constitucional de eficácia plena restringível (DINIZ, 1998; PEREIRA, 2006). Isso porque a norma nasceu com todas as potencialidades, porém, não há nenhuma exigência expressa para que o legislador infraconstitucional estabeleça conceitos ou limites, mas isso pode ser feito. Mediante atuação legislativa, a eficácia pode vir a ser restringida.

A norma tem aplicabilidade imediata. Mesmo enquanto o legislador não fixa mais regras para os espaços territoriais especialmente protegidos, o aplicador da norma não pode deixar de cumprir essa disposição constitucional. Assim, a norma deve ser interpretada

em cada caso concreto, inclusive ao se considerar o que é espaço territorial especialmente protegido, e as restrições correlatas devem ser aplicadas.

Para corroborar esse posicionamento, foram transcritas abaixo algumas partes da decisão do Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3540 MC/DF), impetrada pela Procuradoria Geral da União, argüindo a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, na parte que alterou o art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º do Código Florestal<sup>6</sup>:

Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

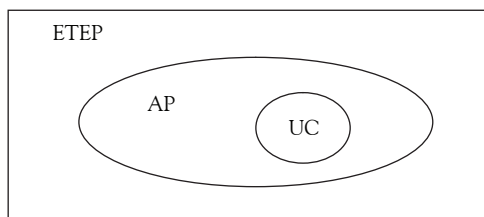
Assim, percebe-se que o termo espaços territoriais especialmente protegidos foi utilizado e interpretado considerando-se que estes são as áreas de preservação permanente e que a elas devem ser aplicadas as restrições constitucionais.

## 6 Abrangência do conceito

Definida a eficácia da norma constitucional instituidora dos espaços territoriais especialmente protegidos e concluindo-se que não é necessário que a lei infraconstitucional determine expressamente quais são eles, é possível definir esses espaços e os critérios para os enquadrar como especialmente protegidos.

É fato que, uma vez definidos em lei como espaços territoriais especialmente protegidos, não há como refutar essa situação. Mas existem outros espaços que merecem ser considerados como tais para gozar de proteções especiais, embora não sejam assim definidos em lei.

Neste sentido, a representação de todos esses conceitos pode ser observada na Figura 1 a seguir:



**Figura 1.** Representação esquemática de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP), Áreas Protegidas (AP) e Unidades de Conservação (UC).

Como pode ser observado, os espaços territoriais especialmente protegidos constituem-se em gênero, como definido na Constituição Federal do Brasil de 1988, capaz de abarcar todos os demais conceitos de áreas protegidas e unidades de conservação, estabelecidos posteriormente por normas infraconstitucionais.

Entretanto, ainda persiste a dúvida de quais os critérios devem ser utilizados para conceituar os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Tema tratado adiante.

## 7 Definição de critérios

Primeiramente, é importante frisar que os critérios definidos neste item só se aplicam a espaços ainda não expressamente definidos em lei como especialmente protegidos. Se uma lei define certo espaço como especialmente protegido, não há o que se falar na verificação de sua adequação aos critérios aqui fixados.

Passando aos critérios, é inevitável que sejam fixados tomando-se por base também o texto constitucional, sobretudo o art. 225 § 1º inciso III. Além disso, a previsão da criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos está inserida no capítulo da Constituição que trata do meio ambiente e é um instrumento do qual o Poder Público deve valer-se para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

“A ecologia define-se usualmente como o estudo das relações dos organismos ou grupos de organismos com o seu ambiente, ou a ciência das inter-relações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente” (ODUM, 1971, p. 4). Nesse sentido, a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, utilizada no *caput* do art. 225, poderia levar à interpretação, em uma visão biocêntrica da ecologia, de que o que se pretende proteger com a instituição dos espaços territoriais especialmente protegidos seria somente o meio físico e as relações entre os seres vivos, excluídos destes o homem. Contudo, segundo Lago e Pádua (1998, p. 8):

a palavra Ecologia não é usada em nossos dias apenas para designar uma disciplina científica, cultivada em meios acadêmicos, mas também para identificar um amplo e variado movimento social, que em certos lugares e ocasiões chega a adquirir contornos de um movimento de massas e uma clara expressividade política.

A ecologia não pode ser vista apenas como o estudo do meio físico, pois de suas pesquisas e análises depende a compreensão da harmonia entre o homem e o ambiente. Assim, “ainda que a Ecologia seja uma ciência com fronteiras bastante amplas, existe uma tendência a considerá-la apenas em relação aos meios naturais, excluindo-se de seu domínio o meio ambiente cultural” (ANTUNES, 1994, p. 5).

É imprescindível também que se delimite o termo meio ambiente:

Meio ambiente é uma daquelas expressões que, embora bastante conhecidas, não costumam ser definidas com clareza. Neste caso a clareza não é mero preciosismo. (...) Um erro bastante comum é confundir meio ambiente com fauna e flora, como se fossem sinônimos. É grave também a



constatação de que a maioria dos brasileiros não se percebe como parte do meio ambiente, normalmente entendido como algo de fora, que não os inclui (TRIGUEIRO, 2003, p. 13)

O meio ambiente, por sua vez, deve possuir um conceito totalizador:

Embora possamos falar em meio ambiente marinho, terrestre, urbano etc., essas facetas são partes de um todo sistematicamente organizado onde as partes, reciprocamente, dependem uma das outras e onde o todo é sempre comprometido cada vez que uma parte é agredida. Desse modo, a poluição do ar desarticula a biosfera; o uso de agrotóxicos na agricultura atinge as cidades; a exploração desordenada das madeiras amazônicas atinge dimensões climáticas, econômicas, demográficas, de fauna e flora.

O ambiente humano natural é o meio onde todos vivem. É um sistema complexo e dinâmico de relações e interferências recíprocas, que só pode ser analisado sob uma ótica totalizante, que considera os aspectos naturais, sociais, econômicos, culturais, éticos, políticos e jurídicos. (AGUIAR, 1998 p. 51)

Apesar de se poder falar em meio ambiente cultural, artificial e natural (SILVA, 2000), na prática sempre há uma convergência entre eles:

a qualidade do meio ambiente urbano constitui mesmo um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a qualidade da vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda no meio, natural e obra do homem, que se acham diretamente relacionados. (SILVA, 2000, p. 150).

Em virtude da pluralidade de aspectos que a expressão meio ambiente engloba, há autores que entendem inexistir um sentido unitário de ambiente (ANTUNES, 1994; MACHADO, 1992). No entanto, defendem outros a necessidade de uma unidade (LEUZINGER, 2002, p. 33).

Neste trabalho, a expressão meio ambiente ecologicamente equilibrado refere-se ao equilíbrio do meio onde todos vivem, englobando o meio urbano, com seu patrimônio histórico e cultural, parques e rios; bem como o meio natural que influencia a vida das pessoas nas cidades, no campo e, é claro, daqueles que vivem em contato direto com ele, dali retirando a sua subsistência.

Analisando-se o dispositivo constitucional, o contexto em que está inserido e as definições de espaços territoriais especialmente protegidos acima trabalhadas tem-se que, para um espaço ser considerado especialmente protegido, deve conferir proteção ao meio ambiente.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981), inclusive, também os considera um instrumento para a proteção do meio ambiente. A hermenêutica<sup>7</sup> sugere que, dentre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que atribua à norma constitucional o sentido que lhe conceda maior utilidade, aplicabilidade e

permanência, devendo os conceitos serem interpretados tanto explicitamente quanto implicitamente, a fim de se colher o seu verdadeiro significado (MORAES, 2000). Frise-se que o sentido dado à expressão meio ambiente aqui foi amplo, compreendendo tanto o meio chamado cultural quanto o natural:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do meio ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. (SILVA, 2000, p. 20).

Assim, além daqueles espaços para proteção da natureza em si, também aqueles criados pelo poder público e que visam proteger a cultura, ou o meio ambiente cultural, devem ser considerados espaços territoriais especialmente protegidos. Por outro lado, seria impossível imaginar o ser humano que conseguisse viver sem os objetos que sua cultura lhe tem propiciado.

Outro aspecto dos espaços territoriais especialmente protegidos que pode ser utilizado como critério é o fato de a Constituição ter estabelecido que eles devem ser definidos pelo poder público. Assim, não podem ser considerados especialmente protegidos, no sentido dado pela Constituição, os espaços que têm sua limitação definida pelo particular. Podem tratar-se de espaços públicos ou privados, mas devem ser definidos pelo poder público.

A instituição desses espaços é geralmente feita por meio de atos administrativos. Constituem exemplos o Parque Nacional de Brasília, criado pelo Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961, e a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, criada pelo Decreto de 10 de janeiro de 2002.

Destarte, ao se considerar os critérios fixados, pode-se conceituar os espaços territoriais especialmente protegidos como aqueles espaços, públicos ou privados, criados pelo poder público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este em sua acepção mais ampla, de modo a incluir o aspecto cultural do meio ambiente.

De acordo com o conceito e os critérios fixados no presente trabalho, dentre os espaços legalmente constituídos, podem ser considerados espaços territoriais especialmente protegidos: 1) as unidades de conservação; 2) as áreas destinadas às comunidades tradicionais, quais sejam, as terras indígenas e os territórios quilombolas; 3) as áreas tombadas; 4) os monumentos arqueológicos e pré-históricos; 5) as áreas especiais e locais de interesse turístico, destinados à prática do ecoturismo; 6) as reservas da biosfera; 7) os corredores ecológicos; 8) as zonas de amortecimento; 9) os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira e o Pantanal Matogrossense; 10) as áreas de proteção especial, destinadas à gestão ambiental urbana; 11) os jardins botânicos; 12) os hortos florestais; 13) os jardins zoológicos; 14) as terras devolutas e arrecadadas, necessárias à proteção dos ecossistemas

naturais; 15) as áreas de preservação permanente e as reservas legais, previstas no Código Florestal; e, por fim, 16) os megaespaços ambientais<sup>8</sup>, protegidos também pelas seguintes normas internacionais: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Convenção Relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional e a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (PEREIRA, 2006).

## 8 *Implicações práticas da delimitação do conceito*

O legislador constitucional, no artigo 225, § 1º, inciso III, ao instituir os espaços territoriais especialmente protegidos, não especificou qual a espécie normativa pela qual deverão ser criados, como visto anteriormente. Há somente a exigência de que sejam criados pelo poder público. Portanto, todas as espécies normativas são capazes de os definir, desde que observados os procedimentos, a competência de cada órgão e a adequação de cada procedimento ao fim pretendido.

Quanto à supressão e alteração, a Constituição é taxativa ao dispor que os espaços territoriais especialmente protegidos somente poderão ser suprimidos ou alterados por lei e é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

Interessante explicitar o porquê do fato de um espaço territorial especialmente protegido poder ser suprimido ou alterado somente por lei representar uma proteção ao mesmo. Comumente, esses espaços, notadamente as unidades de conservação, são definidos por decreto. Um decreto é editado pelo Presidente da República, conforme o disposto no artigo 84, inciso IV da Constituição, e, normalmente, para se revogar ou alterar um decreto, e retirar o texto antigo do ordenamento jurídico, basta editar e promulgar um outro. No entanto, no caso dos espaços territoriais especialmente protegidos, é necessário que se tenha uma lei, que deverá seguir todos os trâmites previstos na Constituição<sup>9</sup> e ser aprovada nas casas legislativas, para só depois ser assinada pelo Presidente da República. Desta forma, modificar um decreto que institua um espaço territorial especialmente protegido é consideravelmente mais custoso do que seria se não houvesse essa proteção a mais oferecida pela Constituição.

No caso de espaços que têm seu regime jurídico definido na própria Constituição, em lei em sentido estrito ou em tratados, a restrição constitucional é inócua, uma vez que essas normas, por força da hierarquia entre as leis, só podem ser alteradas por emenda constitucional, no primeiro caso, e por lei em sentido estrito, nos outros dois.

Sobre o entendimento de como devem ser aplicadas as restrições atinentes aos espaços territoriais especialmente protegidos, uma das correntes, defendida também pelo Procurador-Geral da República na ADI 3540 MC/DF, é a de que há também a necessidade de lei para a realização de quaisquer alterações.

Outra linha de entendimento é que a alteração e a supressão sujeitas à lei são as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido:

Vale dizer, depende de lei a alteração ou revogação da legislação - portanto também do decreto - que institui, delimita e disciplina esse espaço prote-

gido. Não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina esse espaço, nele autoriza, licencia ou permite obras ou atividades. Com efeito, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (art. 2.º da Constituição). Ao Poder Legislativo cabe fazer as leis (normas impessoais e gerais) que disciplinam determinada matéria, no caso o espaço territorial protegido. Ao Poder Executivo cabe executar as leis e praticar os atos administrativos (atos específicos e determinados) que, à luz da lei, decidem as pretensões dos administrados (MILARÉ, 2007, p. 675).

Para os que pensam assim, como é o caso da maioria dos integrantes do Supremo Tribunal Federal, entender que ato administrativo depende de lei é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, ao atribuir ao Legislativo o que é competência do Executivo. Assim, o simples ato administrativo, vinculado à norma legal que disciplina determinado espaço territorial protegido, depende do regime jurídico aplicável àquele espaço que versa, por exemplo, sobre a supressão de vegetação, o manejo florestal, as obras ou as atividades a serem nele executadas.

Parece ter maior coerência e viabilidade prática a segunda corrente, que exige uma norma autorizadora genérica, disciplinando a forma pela qual tal supressão pode ser feita sem prejuízos para o meio ambiente.

De outro modo, conferir-se-ia elevado grau de casuísmo à edição de leis que, por sua natureza, devem prever situações abstratas<sup>10</sup>. Da mesma forma, haveria necessidade de lei específica, em sentido estrito, para que pudesse ocorrer a supressão de uma árvore em área de Reserva Legal. Cada autorização de corte deveria ser objeto de aprovação de uma lei. E também a supressão de qualquer vegetação em unidade de conservação dependeria de autorização legislativa, caso a caso. Não seria possível prever em lei os casos em que pode haver autorização administrativa, como já ocorre em diversos tipos de espaços territoriais especialmente protegidos, como em alguns tipos de unidades de conservação.

A título exemplificativo, pode ser citado o caso do Distrito Federal, que tem grande parte de sua área, inclusive bastante habitada, localizada no interior de uma Área de Proteção Ambiental (APA do Planalto Central), uma unidade de conservação de uso sustentável. É inviável, na prática, aplicar-se o entendimento de que, para qualquer intervenção, como o simples corte de uma árvore exótica, seria necessária lei autorizadora específica.

Sintetizando, a restrição constitucional consiste em dificultar a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos e não inviabilizar o seu manejo.

Quanto à parte final do dispositivo constitucional em estudo, vale colocar o pronunciamento do Ministro Carlos Brito no julgamento da ADI 3540 MC/DF.

sabe como eu interpreto essa parte final do inciso III do artigo 225 da Constituição Federal? Como imposição de um limite à própria lei, quer dizer, nem a lei pode incidir nesse tipo de comprometimento; mais do que se irigir à atividade administrativa, é um limite que se impõe à própria lei. Porque aqui está dizendo: “somente através de lei”. Ainda assim, através de lei: “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos” (fls. 52).

Sendo assim, pode-se concluir que é lícito ao Poder Público autorizar, licenciar ou permitir administrativamente a execução de obras ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições e as exigências estabelecidas em lei, não seja comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial.

## 9 Benefícios para o meio ambiente

O legislador constituinte, com a inserção do dispositivo estudado, deu maior sustentação às normas infraconstitucionais instituidoras de espaços aos quais são aplicadas restrições ao uso, para fins de proteção ao meio ambiente. Assentou-se o entendimento de que o direito à propriedade, também assegurado constitucionalmente, não deve suprimir outros direitos, no caso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Outros são os dispositivos constitucionais que também permitem ao poder público impor restrições. Ao passo que o artigo 5º, inciso XXII garante o direito de propriedade, o inciso XXIII, o condiciona ao atendimento de sua função social. Segundo o artigo 186 da Constituição, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, dentre outros requisitos, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente.

O que se exige com o cumprimento desse requisito é

o respeito à vocação natural da terra, com vistas à manutenção tanto do potencial produtivo do imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas (MARQUES, 2000, p. 54).

Dentre os inúmeros exemplos da já pacificada jurisprudência sobre a aplicação do princípio da função social da propriedade para fins de proteção ambiental, pode-se citar o recorrente caso da Mata Atlântica. Como se verifica na decisão da Sétima Câmara Cível do Estado do Paraná a seguir transcrita que entendeu não ser o direito de propriedade absoluto, devendo a função social da propriedade ser cumprida, não sendo permitido o corte raso de floresta nativa no bioma Mata Atlântica:

Decisão: acordam os integrantes da Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em conhecer e negar provimento ao recurso de apelação. Ementa: Direito Administrativo - Instituto Ambiental do Paraná - negativa de desmatamento - ausência de direito líquido e certo - irrelevância da existência de área de reserva legal - área remanescente de preservação ambiental - floresta nativa localizada no bioma Mata Atlântica não sujeita a corte raso - possibilidade de exploração mediante técnica de manejo adequada - inteligência do artigo 19 do Código Florestal - direito de propriedade não é absoluto - na exploração da propriedade rural deve ser cumprida a sua função social - inteligência do artigo 186 da CF - sentença mantida - recurso não provido. (Apelação

Cível nº 129464800 – Pato Branco – Relator: Mário Helton Jorge – 7ª  
Câmara Cível – 01/06/2004)

As restrições legais devem ser aplicadas, o que não gera uma contrapartida de direito à indenização, nem configuram a desapropriação indireta as restrições ao direito de propriedade para fins de preservação ambiental. À semelhança do que se verifica na instituição de reserva legal e de área de preservação permanente, na proibição de corte raso no bioma Mata Atlântica e também no tombamento (LEUZINGER, 2002).

Por outro lado, Christofolletti (1999, p. 37) analisa as questões ambientais sob uma ótica que visa “avaliar as questões envolvidas na qualidade dos seus fluxos e componentes e as mudanças nas escalas espaciais do globo, regional e local, incluindo as dimensões da presença e atividades humanas”. Nessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável é uma dimensão a ser considerada na definição da função socioambiental da propriedade ampliando assim o conceito das chamadas vocações naturais da terra, que foram descritas por Marques (2000).

Cada tipo de espaço territorial especialmente protegido prevê restrições específicas, que devem ser adequadas ao bem tutelado. As terras indígenas, por exemplo, sofrem muitas restrições quanto à sua utilização, algumas previstas constitucionalmente. Pela leitura do capítulo da Constituição “Dos Índios” percebe-se que, como forma de reconhecer sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, a intenção do legislador foi proteger ao máximo seus direitos originários sobre as terras que ocupam, sendo inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

Dispõe o artigo 231, § 6º da Constituição, que são nulos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas ou de suas riquezas, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar. Ainda no mesmo artigo, no § 5º, tem-se que é vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, “salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco”.

No caso dos remanescentes de comunidades de quilombos, com regulamentação dada pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, são assim considerados, segundo o seu artigo 2º, “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Para que seja resguardado o direito dessas comunidades de manterem sua cultura e seus modos de vida, a titulação será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Caso a intenção do legislador fosse apenas de conceder uma “indenização” pelos danos causados desde a época de seus antepassados, não seria necessária a imposição de cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade. Isto leva a crer que o bem a ser protegido é o direito à manutenção de uma cultura própria.

## 10 Conclusões

Concluiu-se que o intérprete da norma constitucional que instituiu os espaços territoriais especialmente protegidos tem uma certa liberdade na sua aplicação. Assim, foram definidos critérios para enquadrar um espaço como especialmente protegido. Pelas regras da hermenêutica, dentre as interpretações possíveis deve ser adotada aquela que atribua à norma constitucional o sentido que lhe conceda maior utilidade, aplicabilidade e permanência. Tendo sido os espaços territoriais especialmente protegidos previstos no inovador capítulo da Constituição referente ao meio ambiente, a interpretação que se deve dar à norma é a daquela que melhor defenda o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A condição primeira para se definir que um espaço territorial seja especialmente protegido é a necessidade de sua definição pelo Poder Público.

A previsão da criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos está inserida no capítulo da Constituição que trata do meio ambiente e é um instrumento do qual o Poder Público deve se valer para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Considerando-se os critérios fixados, é possível definir os espaços territoriais especialmente protegidos como aqueles espaços, públicos ou privados, criados pelo poder público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este termo em sua acepção mais ampla.

Assim, podemos conceituar como espaços territoriais especialmente protegidos os seguintes estatutos criados pelos poderes público e privado: 1) unidades de conservação; 2) áreas protegidas; 3) quilombos; 4) áreas tombadas; 5) monumentos arqueológicos e pré-históricos; 6) áreas especiais e locais de interesse turístico; 7) reserva da biosfera; 8) corredores ecológicos e zonas de amortecimento; 9) Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira; 10) jardins botânicos, hortos florestais e jardins zoológicos; 11) terras devolutas e arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; 12) áreas de preservação permanente e reservas legais; e 13) megaspaços ambientais (PEREIRA, 2006).

Definido um espaço territorial como especialmente protegido, devem ser aplicadas a ele as restrições constitucionalmente previstas, quais sejam: as suas supressão e alteração somente por lei. Paradoxalmente, em alguns casos, essas restrições são de difícil aplicação prática, como no caso das reservas legais e áreas de preservação permanente, se for considerado que o intuito do legislador constituinte foi exigir leis casuísticas. Por esse motivo, adota-se o entendimento de que supressão e alteração sujeitas à lei são as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. Em outros casos, como os dos espaços previstos constitucionalmente e por tratados internacionais, a restrição é inócua, não tem qualquer efeito, porque já não podem ser suprimidos por lei, independentemente do disposto na Constituição.

A maior contribuição ao meio ambiente trazida pelo artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição não está explícita no texto, e sim no respaldo que ele dá aos demais textos legais. A maior parte das restrições específicas dos espaços territoriais especialmente protegidos ao uso dos recursos naturais, ao direito de propriedade e à segurança de manutenção dos bens culturais está na legislação esparsa. O artigo não só dá respaldo ao poder público para impor limitações para manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como ainda estabelece que esse é um dever, não apenas uma faculdade.

## Referências bibliográficas

- AGUIAR, R. A. R. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998. 160 p.
- ANTUNES, P. B. **Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 1994. 429 p.
- BRASIL. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas**. Decreto 5.758, de 13 de junho de 2006, 2006.
- Collectif. **Outils juridiques pour la protection des espaces naturels**, CROZET S., ministère de l'Ecologie et du développement durable, GIP Atelier technique des espaces naturels, délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, Office national des forêts, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ministère de l'Agriculture et de la pêche. Ed. Medd-Aten, 2005.
- CRISTOFOLETTI, A. **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1999. 236 p.
- DINIZ, M. H. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1998. 178 p.
- LAGO, A.; PÁDUA, J. A. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 188 p.
- LEUZINGER, M. D. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. 152 p.
- MACHADO, H. B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003. 256 p.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1992. 606 p.
- MARQUES, B. F. **Direito Agrário Brasileiro**. Goiânia: AB Editora, 2001. 276 p.
- MCCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Tradução: Marco Antônio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1992. 224 p.
- MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 1280 p.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2000. 798 p.
- ODUM, E. P. **Fundamentos de ecologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. 172 p.
- PEREIRA, P.F. **Conceito e implicações dos espaços territoriais especialmente protegidos no ordenamento ambiental**. 2006, 63 p., Brasília. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental), Universidade de Brasília. (UnB-CDS).
- RÁO, V. **Direito e a vida dos direitos**. São Paulo: Max Limonad, 1952. 781 p.
- SOARES, G. F. S. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri, SP: Manoele, 2003. 204 p.
- SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. 259 p.
- TRIGUEIRO, A. (Org.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 368 p.

## Notas

<sup>1</sup> Fonte: IUCN (2005).

<sup>2</sup> O sentido dado à expressão preservacionismo no trabalho é a mesma utilizada em McCormick (2002). “Na virada do século (XIX para XX) o ambientalismo americano se dividiu em dois campos: os preservacionistas e os conservacionistas. Os primeiros buscavam preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse recreativo ou educacional, e os últimos explorar os recursos naturais do continente, mas de modo racional e sustentável” (MCCORMICK, 2002, p. 30). Do movimento ambientalista norte-americano, essa divisão foi incorporada à literatura científica e ainda hoje continua a diferenciação entre as expressões preservacionismo e conservacionismo, preservação e conservação.

<sup>3</sup> Tradução livre dos autores: “os espaços que têm vocação para serem protegidos ‘devem ser constituídos por zonas em que o caráter natural esteja ameaçado ou vulnerável, verdadeiramente ou potencialmente, seja em razão da pressão urbana ou do desenvolvimento das atividades econômicas e de lazer, seja em razão de um interesse particular, levando em consideração a qualidade do local, ou as características das espécies animais ou vegetais que ali se encontram”.



<sup>4</sup> A IUCN é uma organização não-governamental internacional ligada a diversos Estados, organizações não-governamentais e cientistas que tem por “missão influenciar, encorajar e assistir sociedades através do mundo para conservar a integridade e diversidade da natureza e para assegurar que qualquer uso dos recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável” (Fonte: Disponível em: [www.iucn.org](http://www.iucn.org) <acesso em: 08 de março de 2006>). Os estudos, recomendações e os conceitos desenvolvidos pela organização não são vinculantes aos Estados participantes, mas não raras vezes são utilizados por eles. Pode-se citar, por exemplo, o fato de o Brasil, no seu Plano Nacional de Áreas Protegidas, ter considerado as recomendações da IUCN (2003) sobre a proporção de cada ecossistema costeiro e marinho que deve ser protegida.

<sup>5</sup> Tradução livre dos autores: uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, e dos recursos naturais e culturais associados, e manejado por meio legal ou outros eficazes.

<sup>6</sup> Uma das modificações pretendidas pela Medida Provisória ao Código Florestal era a possibilidade de supressão de áreas de preservação permanente (APP) mediante autorização administrativa, enquanto o legislador constituinte determinou que a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente poderia ocorrer por meio de lei. Assim, o Ministério Público argumentou que isso seria inconstitucional por violar o art. 225, § 1º, inciso III da CF de 1988. A decisão final considerou que as áreas de preservação permanente são espaços territoriais especialmente protegidos e que há a previsão de que sejam suprimidos somente por lei, mas como a lei prevê a outorga de poderes a certo órgão administrativo para autorizar a supressão em determinados casos, isso já cumpriria a exigência constitucional. O Supremo Tribunal Federal considerou que seria inviável exigir que, para a supressão de qualquer APP, seria necessária uma lei específica. Assim, pela interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao texto constitucional, a Medida Provisória foi considerada constitucional.

<sup>7</sup> Como apontou Ráo (1952, p. 542): “a hermenêutica tem por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação, por meio de regras e processos especiais procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos assim interpretados, às situações de fato que se lhes subordinam”.

<sup>8</sup> Para Soares (2003), são aqueles espaços considerados “como uma unidade político-ecológica, constituída por um conjunto significativo, composto de elementos interdependentes” (p. 107).

<sup>9</sup> Conforme definido no Artigo 59 e seguintes da Constituição.

<sup>10</sup> Como apontou Machado (2003, p. 87-88). “Em sentido formal, lei é o ato jurídico produzido pelo Poder competente para o exercício da função legislativa, nos termos estabelecidos pela Constituição. Diz-se que o ato tem a ‘forma de lei’. Foi feito por quem tem competência para fazê-lo, e na forma estabelecida para tanto, pela Constituição. Nem todos os atos dessa categoria, entretanto, são leis em sentido material. Em sentido material, ele é o ato jurídico normativo, vale dizer, que contém uma regra de direito objetivo, dotada de hipoteticidade. Em outras palavras, a lei, em sentido material, é uma prescrição jurídica hipotética, que não se reporta a um fato individualizado no tempo e no espaço, mas a um modelo, a um tipo. É a uma norma. Nem sempre as leis em sentido material também são leis em sentido formal. Assim, a palavra lei tem um sentido amplo e outro restrito. Lei, em sentido amplo, é qualquer ato jurídico que se compreenda no conceito de lei em sentido formal ou em sentido material. Basta que seja ele formalmente ou materialmente, para ser lei em sentido amplo. Já em sentido restrito só é lei aquela que o seja tanto em sentido formal como em sentido material”.

# ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: CONCEITO E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

---

POLYANA FARIA PEREIRA  
FERNANDO PAIVA SCARDUA

**Resumo:** O presente trabalho procura delimitar o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, diferenciando-o de outros conceitos que imperam na área ambiental, como áreas protegidas e unidades de conservação. Para tanto, utiliza-se da terminologia jurídica para discorrer sobre a eficácia da norma constitucional que institui esses espaços e se apóia em conceitos ambientais. Por último, o texto identifica algumas incompatibilidades entre a teoria e a prática na gestão dos espaços territoriais especialmente protegidos e aponta algumas soluções.

**Palavras-chave:** Espaços territoriais especialmente protegidos. Áreas protegidas. Unidades de conservação. Competências.

## ***Territorial spaces with special protection: concept and legal implications***

**Abstract:** *The present paper aims at defining the brazilian concept of especially protected areas and at differentiating this concept from other ones that dominate in the environmental area, such as protected areas and the brazilian conservation units. In this context it uses legal terminology to discuss the effectiveness of the constitutional norm for especially protected areas based on environmental concepts. We conclude our work by identifying some incompatibilities between theory and practice in the management of especially protected areas and indicating some solutions.*

**Keywords:** *Especially protected areas. Brazilian conservation units. Environmental concepts. Competence.*

---