

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

DILERMANDO GOMES DE ALENCAR

**A JURIDICIDADE DAS NORMAS CONTIDAS NO PLANO DE MANEJO:
dos fundamentos de validade aos limites impostos pelo ordenamento jurídico**

Brasília
2025



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Direito - FD/UnB
Programa de Pós-Graduação em Direito



DILERMANDO GOMES DE ALENCAR

**A JURIDICIDADE DAS NORMAS CONTIDAS
NO PLANO DE MANEJO:
dos fundamentos de validade aos limites
impostos pelo ordenamento jurídico**

Tese de Doutorado apresentada junto à Faculdade
de Direito da Universidade de Brasília, como
parte das exigências para a obtenção do título de
Doutor em Direito

Orientador: Prof. Dra. Gabriela Garcia Batista
Lima Moraes

Brasília
2025

Ficha Catalográfica

Gomes de Alencar, Dilermando
A JURIDICIDADE DAS NORMAS CONTIDAS NO PLANO DE MANEJO:
dos fundamentos de validade aos limites impostos pelo ordenamento jurídico /
Dilermando Gomes de Alencar; orientador Gabriela Garcia Batista Lima Moraes. Brasília,
2025. 266 p.
Tese (Doutorado em Direito) Universidade de Brasília,
2025.
1. Plano de Manejo. 2. Normas Jurídicas. 3. Inovação na
ordem jurídica. 4. Limites às regras criadas pelo ICMBio. 5.
Princípio da legalidade. I. Garcia Batista Lima Moraes,
Gabriela, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do autor: ALENCAR, Dilermando Gomes

Título: A JURIDICIDADE DAS NORMAS CONTIDAS NO PLANO DE MANEJO:
dos fundamentos de validade aos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Tese de doutorado em direito, apresentado junto à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como parte das exigências para a obtenção do
título de Doutor em Direito

Apresentada em: 31 de julho de 2025

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Fernanda Castelo Branco Araujo Instituição: Universidade de Brasília (UnB)

Julgamento:

Dr, Ricardo Cavalcante Barroso Instituição: UFPE

Julgamento:

Dr. Talden Queiroz Farias Instituição: UFPE

Julgamento:

Resultado: Aprovado

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Espírito de Deus e a meus pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus. Deus que - para mim - não é o Deus da expressão “se Deus quiser”, dita por quem crê e por quem não crê. Deus, que é uma pessoa, tem um nome: Jesus de Nazaré. Três vezes Santo. Uma lembrança a você, querido Espírito Santo, que me inspirou e me ditou o que precisa ser escrito... Doce hóspede da minha alma... Eu tento, Cristo amigo, falar sobre você... escrevi aqui muitas coisas e apaguei... não consigo. E assim jamais conseguirão compreender os mistérios que existem entre nós. Eu te amo, meu Deus. Deus... grande Deus, Deus de mistérios, Deus de milagres, Deus de prodígios... Preciso parar uma hora, mesmo que nada eu tenha dito ...

A Maria, mãe de Deus, que escolheu, dos altos Céus, acolher-me em seu regaço maternal.

A meus pais, que dedicaram tudo, absolutamente tudo, o que podiam à educação dos filhos. Tudo. Portanto, o que escrevo é sempre para compensar todo o esforço que vocês tiveram comigo.

A minhas filhas, se um dia vierem a ler o que escrevi... Lavinia, a primeira de todas, provou-me que eu sou capaz de amar. Minha amiga, minha melhor amiga. Anne: filha, foi tão difícil escrever em meio a seus choros... Mas um dia ouvi que, de todas, no coração da Igreja, você é que seria o amor. Isso ainda não compreendo. Laura: sua calma, certa vez, me levou às lágrimas. Como alguém pode ser tão doce? Era como se eu visse fisicamente o consolo de Deus em você. A Erica, por me ter dado esses lindos presentes, e pela ajuda na construção de quem eu sou.

À professora Gabriela, que me ensinou a estabelecer e formular conexões a partir de premissas lógicas. Que compreendeu onde eu queria ir e me deu forças para o trabalho. Este processo - desde a seleção - foi repleto de significado para mim. Não é sobre um título acadêmico, é sobre o processo de formação de um homem à luz do seu tempo.

Ao GERN, na pessoa da professora Carina, que me tem levado a pensar por outras vias e me feito, assim, um pouco mais feliz. E pela seriedade na pesquisa.

Ao professor Talden, um amigo querido que ganhei nesta jornada final e que muito contribuiu para este trabalho.

A Frederico Rios, a quem importunei muitas vezes na construção desta tese, seja pedindo subsídios, seja expondo minhas dúvidas à busca de um contraponto ou de uma orientação. Minha gratidão.

Na pessoa do amigo Martin Erick Rodacki, agradeço a todos colegas do ICMBio. Creio que foi Martin o pioneiro a dar às regras do plano de manejo uma “feição de norma jurídica”. Martin, quanto mais me distancio de 2020, mais vejo a importância do apoio que eu recebi vindo de você.

Também de maneira particular ao Procurador Federal Leonardo Zagonel: Leo tem aquela palavra acertada em momentos difíceis e, sinceramente, acredita na minha missão na PGF.

Às servidoras do ICMBio Marcia, Gisele, Claudia e Mariana, pela forma como entendem a proteção ambiental.

A João, Marília, Gabi e Paula, pelo apoio e por sempre terem uma palavra doce em meio a tempestades.

A Zizi, pelo apoio sempre que precisei de auxílio na UNB.

Respondeu-lhe o anjo: “O Espírito Santo descerá sobre ti, e a força do Altíssimo te envolverá com a sua sombra” (Lc 1, 35).

RESUMO

A tese analisa a juridicidade das normas contidas nos planos de manejo das Unidades de Conservação Federais, investigando se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao editar tais normas, inova na ordem jurídica e, em caso afirmativo, se essa inovação encontra fundamento direto na Constituição Federal, especialmente no art. 225, §1º, III, que impõe ao Estado o dever de assegurar a proteção especial do meio ambiente.

A pesquisa, de método dogmático-jurídico com suporte na teoria crítica do direito, estrutura-se em duas partes. A primeira examina os fundamentos de validade da produção normativa do ICMBio, classificando suas competências em três níveis: ordinária, fundada em padrão legal (standard) e autônoma. A segunda parte delimita os limites jurídicos da inovação normativa, abordando critérios de validade como a motivação técnica prévia, a pertinência temática, a proporcionalidade e a reserva de competência.

Sustenta-se que o plano de manejo é um ato administrativo normativo complexo, que contém densidade jurídica suficiente para veicular normas primárias voltadas à concretização da proteção ambiental especial, podendo, em certas situações, cumprir diretamente a Constituição sem intermediação legislativa. A tese propõe, portanto, uma leitura ampliada da juridicidade administrativa ambiental, reconhecendo o plano de manejo como instrumento de inovação legítima na ordem jurídica quando voltado à concretização do dever constitucional de proteção ambiental.

Palavras-chave: plano de manejo; ICMBio; juridicidade; normas jurídicas autônomas; proteção ambiental especial; princípio da legalidade.

ABSTRACT

This doctoral thesis examines the juridical nature of the rules contained in management plans for Brazilian federal conservation units, investigating whether the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBio), when enacting such rules, creates new legal norms and, if so, whether this innovation derives directly from the Federal Constitution, particularly Article 225, paragraph 1, item III, which establishes the State's duty to ensure special environmental protection.

Adopting a dogmatic-legal method supported by Critical Legal Studies, the research is divided into two core chapters. The first analyzes the foundations of legal validity of ICMBio's normative actions, categorizing its competencies into ordinary, standard-based, and autonomous forms. The second identifies the legal limits of such normative production, emphasizing criteria such as technical justification, subject-matter pertinence, proportionality, and competence reservation.

The thesis argues that the management plan is a complex administrative normative act capable of conveying primary legal norms aimed at fulfilling the constitutional duty of special environmental protection. It concludes that, in certain contexts, ICMBio's regulatory action through management plans constitutes a direct fulfillment of the Constitution, without legislative intermediation, representing a legitimate expression of environmental juridicity within Brazil's legal order.

Keywords: management plan; ICMBio; juridicity; autonomous legal norms; environmental protection; rule of law.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRATI	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALA	Autorização para o Licenciamento Ambiental
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
APAST	Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CDB	Convenção da Biodiversidade
CDN	Conselho de Defesa Nacional
Constituição Federal	Constituição Federal
CGCAP	Coordenação Geral de Criação e Gestão de Áreas Protegidas
COMAN	Coordenação de Manejo
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	Código de Processo Civil
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRL	Compensação de Reserva Legal
CDDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DIMAN	Diretoria de Manejo
DOU	Diário Oficial da União
ETEPs	Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MONAS	Monumento Natural
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal

PM	Plano de Manejo
PNAP	Política Nacional de Áreas Protegidas
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
REVIS	Refúgio de Vida Silvestre
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UC	Unidade de Conservação
ZA	Zona de Amortecimento

SUMÁRIO

OFFTOPIC. PARTE INICIAL. DO INTERESSE DO AUTOR. ISTO NÃO É, AINDA, A INTRODUÇÃO DA TESE. SÃO COISAS QUE PRECISO DIZER.....	16
INTRODUÇÃO	19
1. O PLANO DE MANEJO COMO O LOCAL NO QUAL A ESPECIAL PROTEÇÃO AMBIENTAL SE CONCRETIZA POR MEIO DE NORMAS JURÍDICAS	19
1.1 Do conceito de plano de manejo.....	25
1.2 Da função normativa como uma das funções dos planos de manejo	26
2. PROBLEMA, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIA	27
2.1 Estrutura da tese.....	28
Capítulo I – A JURIDICIDADE DA COMPETÊNCIA DO ICMBio PARA CRIAR NORMAS JURÍDICAS NO PLANO DE MANEJO.....	31
1. DA COMPETÊNCIA ORDINÁRIA DO ICMBio (Competência I)	31
2. DA COMPETÊNCIA COM BASE EM PADRÃO PREVISTO LEGALMENTE/STANDARD (Competência II) OU DA COMPETÊNCIA QUE SE ASSEMELHA À CRIATIVIDADE REGULATÓRIA	37
2.1 Leis-quadro como um mecanismo que permite a criatividade da administração pública	37
2.1.1 Dos fundamentos que justificam a existência de leis-quadro no contexto do ICMBio	39
2.1.1.1 O cumprimento do dever de proteção especial das UCs como direito fundamental	39
2.1.1.2 Do caráter técnico das normas jurídicas contidas no PM	40
2.1.1.3 Do caráter dinâmico do PM.....	40
2.2 Balizas traçadas na ADI nº 5906 como limites à criatividade da administração pública na regulamentação de leis-quadro.....	42
2.3 O uso de leis-quadro na definição das competências do ICMBio	49
3. DA COMPETÊNCIA DA AUTARQUIA PARA CRIAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS AUTÔNOMAS (Competência III) OU QUANDO O ICMBio INOVA NA ORDEM JURÍDICA ..	52
3.1 Da categorização das normas jurídicas autônomas	54
3.1.1 Regras jurídicas sem previsão legal.....	54
3.1.2 Regras resultantes de diálogo das fontes.....	55
3.1.3 Regras alusivas a parâmetros técnicos já existentes	58
3.1.4 Regras decorrentes de ponderação constitucional	61
3.2 O cumprimento do dever de especial proteção ambiental como fundamento direto de validade das normas jurídicas autônomas contidas no plano de manejo	62
3.2.1 O dever de especial proteção: um direito fundamental de eficácia limitada colmatado pelo PM	63
3.2.1.2 Da exigência de que os ETEPs sejam protegidos de maneira específica e diferenciada	63
3.2.1.3 Regime especial de administração/proteção não se confunde com o princípio da especialidade previsto na LINDB	64
3.2.1.4 A especial proteção ambiental é uma norma constitucional de eficácia limitada	67
3.3 As funções e os limites das previsões infralegais das UCs e o PM como veículo do princípio da especialidade na concretização da eficácia jurídica da proteção especial requerida pelo constituinte.....	74

3.3.2 Da ausência de regulamentação nos atos de criação	77
3.3.3 O PM como instrumento que concretiza a especial proteção ambiental	79
3.4 Da forma como o ICMBio enxerga sua produção normativa a partir do conceito de especial proteção ambiental	80
3.5 A especial proteção ambiental no contexto geral das limitações regulamentares do Poder Executivo (OK, mas cabia melhorar... n gostei).....	83
3.6 A IDEIA DE JURIDICIDADE COMO PILAR DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO	86
3.6.1 Juridicidade como competência e como fundamento do agir administrativo.....	86
3.6.1.1 Juridicidade como dever de observância de todo o ordenamento jurídico.....	87
3.6.1.2 Juridicidade como cumprimento direto da Constituição Federal sem intermediação legislativa	88
3.6.1.3 A ideia de juridicidade na ADI nº 3239 e na ADI nº. 4263.....	89
3.7 Plano de manejo do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) e da Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga (APAST) e a criação de exigência não prevista no Código Florestal para compensação de reserva legal	92
3.8 A proteção ambiental especial como um juízo técnico	96
3.8.1 O caráter técnico da norma jurídica como um meio de obtenção da especial proteção ambiental	96
3.8.2 A especificidade de técnica pode ser um meio para a obtenção da especial proteção ambiental	96
3.8.3 As especificidades ambientais que integram o princípio da especialização na criação de regras ambientais que integram o PM	97
3.9 Plano de Manejo da APA Costa dos Corais e o regramento da fotopoluição	101
4. NORMAS JURÍDICAS DECORRENTES DE PONDERAÇÃO CONSTITUCIONAL	107
4.1 Sobre o dever de ponderar e a criação de norma jurídica.....	107
4.2 Do regulamento como instrumento de segurança jurídica.....	109
4.3 As regras jurídicas contidas no Parque Nacional do Jau.....	112
Capítulo II - OS LIMITES DA PRODUÇÃO NORMATIVA DO ICMBio NO PLANO DE MANEJO: CRITÉRIOS DE VALIDADE E INVALIDADE	114
1. A IDEIA DE LIMITES JURÍDICOS COMO UMA CONSEQUÊNCIA DA JURIDICIDADE DO PM.....	114
2. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA NORMA AMBIENTAL MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO DE VALIDADE DAS REGRAS DO PM.....	119
2.1 A ideia da primazia da norma ambiental mais favorável diante do conflito de normas ..	120
2.2 O STF e a inaplicabilidade da norma ambiental mais favorável diante do conflito federativo.....	125
2.3 Ausência de identidade entre instrumentos do direito do trabalho e a criação de normas autônomas no PM.....	127
2.4 A permissão de extração mineral na Resex Prainha do Canto Verde	131
2.5 A caça de subsistência na Floresta Nacional do Jamari/RO	137
3 LIMITE 01: A APROVAÇÃO DO PM COMO ATO NÃO PASSÍVEL DE DELEGAÇÃO ...	140
3.1 O PM da APA Costa dos Corais e as alterações feitas em deliberação do Comitê Gestor.....	141
3.2 Do regime estabelecido pela Lei n. 9.784/99 quanto à delegação	144
3.3 A opção administrativa feita na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO	146
3.3.1. Da cláusula de reserva de poderes e do regime previsto na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO	148

3.3.2 A Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO e o poder hierárquico	149
3.3.3. O princípio da tipicidade e o regime previsto na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO	151
4. LIMITE 02: PERTINÊNCIA ENTRE AS REGRAS DO PLANO DE MANEJO E A ESPECIAL PROTEÇÃO REQUERIDA PELAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	152
4.1. A proteção especial ambiental pode ser destinada a um grupo de unidades de conservação ou a uma unidade de conservação específica	154
4.2 A ilegalidade da exigência do PM Parna Jericoacoara quanto à entrega de cópias de material científico, jornalístico ou cultural	156
4.3 A cobrança pelo resgate no Parque Nacional Serra dos Órgãos PARNASO	160
5 LIMITE 03 INCOMPETÊNCIA DO ICMBIO PARA REGULAMENTAR TEMAS ALHEIOS À PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE, AINDA QUE DIGAM RESPEITO AO TERRITÓRIO OU ÀS PESSOAS NELE RESIDENTES	164
5.1 Uma analogia com a competência processual civil em razão do lugar e em razão da pessoa	167
5.2 A ilegalidade das condicionantes sugeridas na ALA nº: 02/2022 - GABIN por incompetência material do ICMBio	169
5.2.1 Papel do ICMBIO em casos de licenciamento de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA	169
5.2.2 a ALA nº: 02/2022 - GABIN e a incompetência material do ICMBio	171
6. LIMITE 04. IMPOSSIBILIDADE DE O ICMBIO DISPOR DE MANEIRA UNILATERAL SOBRE TEMAS SOMBREADOS	173
6.1 Regramento unilateral pelo ICMBio como violação aos princípios da irrenunciabilidade e da inderrogabilidade	174
6.2 O conteúdo jurídico do princípio da integração ambiental	175
6.3 A integração UCs x faixa de fronteira	177
6.4 Integração na delimitação do espaço aéreo do ponto de vista legal	180
6.4.1 A prática do ICMBio de aprovar o PM sem delimitar o espaço aéreo das UCs	181
6.4.2 O caso do Parna Fuma Feia como exemplo de atuação integrada	183
6.4.3 Delimitação ilegal do espaço aéreo no PM da UHE Guaricana pela ausência de intervenção do DECEA	185
7. LIMITE 05. OBRIGATORIEDADE DE MOTIVAÇÃO DAS REGRAS DO PM COMO REQUISITO DE VALIDADE	187
7.1 O dever de motivação deve alcançar os atos normativos expedidos pela administração pública	188
7.2 A motivação técnica das regras contidas no PM precisa ser prévia	189
7.3 A exigência de fundamentação prévia incide sobre cada norma de maneira particular	192
7.4 A obrigatoriedade de motivação técnica prévia como requisito de validade: o caso do Parque Nacional da Serra da Canastra	194
8. LIMITE 06. A PROPORCIONALIDADE COMO REQUISITO DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	200
9. LIMITE 07. INAPLICABILIDADE DO REGIME SUPER RESTRITIVO DAS UCS DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS UCS DE USO SUSTENTÁVEL	207
10. LIMITE 08. INAPLICABILIDADE DO REGIME RESTRITIVO DAS UCS À ZA	211
11. LIMITE 09. GRADUAÇÃO DOS USOS DIRETOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DEVE SER DIFERENCIADO A DEPENDER DA CATEGORIA DA UC (PROTEÇÃO INTEGRAL OU USO SUSTENTÁVEL)	216
12. LIMITE 10. DO RESPEITO À PROPRIEDADE PRIVADA E DA RELAÇÃO QUE SE	

ESTABELECE ENTRE A TITULARIDADE DA ÁREA E A RIGIDEZ DAS NORMAS AMBIENTAIS	221
12.1 Da diversidade de regimes fundiários e das respectivas implicações quanto ao poder regulamentar do ICMBio	221
12.1.1. Regras jurídicas aplicáveis às UCs de posse e de domínios públicos	222
12.1.2. Regime misto previsto para RDS, REVIS e MONAS (propriedade pública e propriedade privada com possibilidade cambiante)	224
12.1.3. Regime misto previsto para APAS E ARIES (propriedade pública e propriedade privada) sem possibilidade cambiante	225
12.2 A não recepção do artigo 4º da RESOLUÇÃO CONAMA nº 010, de 14 de dezembro de 1988	228
12.3 Tese jurídica fixada pela PFe ICMBio quanto a zonas intangíveis em APAs	231
12.4 O entendimento jurídico merece objeção.	233
13. LIMITE 11. DA NECESSIDADE DE SUBMISSÃO DO PLANO DE MANEJO AO DISPOSTO NO DECRETO Nº. 12.002/2024	236
CONCLUSÃO.....	241
REFERÊNCIAS	246

OFFTOPIC. PARTE INICIAL. DO INTERESSE DO AUTOR. ISTO NÃO É, AINDA, A INTRODUÇÃO DA TESE. SÃO COISAS QUE PRECISO DIZER.

*“E não faz mal, que ele não seja branco, não tenha cultura...
Não precisa sobrenome, pois é o amor que faz o homem”¹*

O que vou escrever agora não faz parte da tese. É um elemento anterior, que não deve ser julgado como introdução. Peço licença à banca e a possíveis leitores, mas se não escrevo, corro o risco de não me reconhecer neste trabalho. Escreverei esta parte inicial livremente. Na madrugada lassa, o tilintar das teclas.

Quem me conhece mais de perto sabe que sou extasiado pela palavra escrita. E que minha maior gratidão a Deus – além do dom da vida – é saber ler. Eu leio porque busco me encontrar na palavra escrita. Tenho verdadeira paixão pelo “bruxo do Cosme Velho”, não apenas por ser o maior gênio literário que este país já teve, mas porque deixou um recado não escrito: quando um negro tem acesso ao conhecimento, com facilidade, pode cravar seu lugar na história. E pode fazê-lo de forma indelével.

Pois bem, apesar desse meu respeito a M. de Assis, foi no fluxo de consciência que encontrei meu lugar nos gêneros literários. Daí meu apreço por Joyce, Hesse, V. Woolf. Mas foi em Clarice Lispector que, definitivamente, a seta achou seu alvo. E porquê? Porque Clarice tem aquilo que é próprio de uma criança: o espanto! E nisto me identifico demais com esta “mulher brasileira”: sou capaz de passar um bom tempo olhando uma folha ao vento ou uma formiga. A realidade rebate em mim com a força de um vulcão, ainda que seja o reflexo do sol na água da piscina. Mas porque estou dizendo isso? Porque esta tese é fruto do meu espanto! Fruto, aliás, de muitos espantos... A realidade dos planos de manejo me impactou com uma força indescritível.

A mim teria sido mais fácil escrever sobre o projeto original, por meio do qual fui aprovado pela Universidade de Brasília para esta oportunidade de doutoramento: princípio da integração aplicado à etapa dos estudos de inventários das usinas hidrelétricas. Todas as conexões me eram mais simples, mais lógicas e mais fáceis de escrever. Talvez, por, à época, eu ter completado mais de uma década de regulação do setor elétrico, e participado de muitos momentos emblemáticos na geração de energia elétrica no país.

¹(<https://1023.clicrbs.com.br/blogda1023/2022/11/16/alem-da-letra-conheca-o-proposito-single-meu-nome-e-gal/>)

Quando eu vi, contudo, o que ocorria no ICMBio, senti o dever de escrever uma tese, porque eu percebi que ali havia algo muito peculiar. Tudo me ocorreu como um imperativo: não escolhi escrever sobre planos de manejo; foram os planos de manejos que exigiram isto de mim de forma muito clara. Modifiquei, digamos, radicalmente o objeto da minha pesquisa.

A escrita desta tese foi difícil e tive razões pessoais para desistir – creio que deva ser muito comum aos doutorandos este tipo de pensamento - mas contei muito com uma orientadora, que se tornou para mim muito mais que uma professora. Passei a admirar-lhe imensamente a forma humanitária com que se me reportava em todas as minhas dificuldades. Uma humanidade sem pieguice e sem melindres. Este suporte é parte integrante desta pesquisa e, sem ele, estou certo de que não conseguiria.

Ademais, também achei esta tese difícil, porque pareceu-me uma árvore a ser plantada a partir da semente, e não a partir dos frutos ou do enxerto de galhos noutra árvore já enraizada. Assim, achei muito pouca coisa que me levasse ao local onde eu, realmente, queria chegar, e isso foi desafiador.

Preciso ainda ser um pouco mais sincero: após a qualificação, eu remexi a tese como um todo. De um lado, eu vejo que ela ficou mais robusta, mais orgânica e mais adequada à expectativa da Academia, mas, nas mexidas, o texto se distanciou um pouco de mim. Falo isso sem acidez alguma, mas com sinceridade: o texto está bem melhor, sem dúvidas, mas a forma como escrevi não é bem a minha. Certa vez, uma analista amiga – a Cláudia – me disse algo nesses termos: acabei de ler um Despacho teu, parece que estávamos conversando numa mesa de bar. Não parece “algo jurídico”, disse ela com um tom entre espanto e alegria. E é verdade, eu gosto de escrever da forma como eu falo e, de preferência, em primeira pessoa. Mas também entendo que todas as casas possuem suas regras. Espero que esta tese possa chegar para além do jurídico: nos técnicos. E peço desculpas se, em algum ponto, não me fiz compreender. Não por culpa de outro alguém, mas por minha própria culpa e incapacidade de me situar no meio-termo entre a informalidade e as regras mínimas. No fundo, meu único desejo é, tal qual *Los Hermanos*, que este trabalho “numa moldura clara e simples, seja aquilo que se vê”.

Clarice disse “quero escrever movimento puro” e uma frase tão simples diz tudo sobre o meu desejo quando escrevo. Quando escrevo com verdade. No fundo, como diz a mesma Clarice, “eu escrevo como se fosse para salvar a vida de alguém. Provavelmente a minha própria vida”.

Minha inquietação é que eu queria que meu texto refletisse o espanto que tive ao ouvir Gal em -Fa-Tal- e sua fruta Gogoia (ao vivo) ou como o grito de J. Joplin em Cry, Baby. Tudo muito cru e gutural. Sempre que me espantei na gestação das ideias desta tese, foi na música

que busquei inspiração e acolhida. Sei também que chegou a hora do texto se desprender de mim, da minha orientadora - e mesmo da banca - e tomar os rumos que Deus, em sua Sapiência, desejou e determinou desde sempre, seja a utilidade ou o completo esquecimento. Já disse: nu nascemos, sem nada, e sem nada morreremos. Chegou, também, a hora “da minha verdade” vestir-se “de uma roupa”. E “a roupa” é dada no contexto da UNB, uma das dez melhores universidades do país. Amém!

Esta tese é dedicada ao ICMBio, com muito amor. Um estranho amor, como aquele cantado por Marina Lima. A mesma Marina Lima que se pergunta: “quem vai colar os tais caquinhos do velho mundo? Quebrou, não tem mais jeito”.

No fundo, eu entendi que a proteção especial da biodiversidade apenas se faz possível se houver um alargamento das competências do ICMBio para legitimá-lo a inovar na ordem jurídica. É como se eu desejasse prevenir as futuras críticas que a Autarquia pode sofrer, a fim de que ela, esquivando-se dessas críticas, chegue ao oposto - àquilo que realmente pode, e deve, fazer. Eu peço licença para falar novamente de Clarice. E irei me apropriar de sua advertência ao leitor em *A Paixão segundo GH*. “Esta tese é como uma tese qualquer. Mas eu ficaria contente se fosse lida apenas por pessoas de alma já formada. Aquelas que sabem que a aproximação, do que quer que seja, se faz gradualmente e penosamente - atravessando inclusive o oposto daquilo de que se vai aproximar. Aquelas pessoas que, só elas, entenderão bem devagar que esta tese nada tira de ninguém”.

A tese é uma travessia pelo oposto. Eu preciso dizer o que as normas jurídicas do plano de manejo não podem ser para que, enfim, de forma livre, sejam aquilo a que são vocacionadas: o cumprimento do dever especial de proteção ao meio ambiente, previsto na Constituição Federal, e a gerência, a partir da noção de proporcionalidade, dos conflitos territoriais.

Em alguma medida, já está contemplado o espaço para aqueles que “acharão a tese um lixo”. E eu vou concordar. Como Clarice L., eu sei que “há hora para tudo. Há também a hora do lixo”. Ei-la.

INTRODUÇÃO

“O que estou te escrevendo não é para se ler - é para se ser”²

1. O PLANO DE MANEJO COMO O LOCAL NO QUAL A ESPECIAL PROTEÇÃO AMBIENTAL SE CONCRETIZA POR MEIO DE NORMAS JURÍDICAS

Um dos preceitos mais importantes³, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre proteção ambiental é aquele previsto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, qual seja, o de que, para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴, incumbe ao poder público definir⁵, 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.

O papel de criação, embora concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo⁶, tem-se cumprido mais frequentemente por este último, no que se refere às unidades

² LISPECTOR, Clarice. **Água viva**: Relógio d'Água. [Online][s.d.].

³ “Ao usar o adjetivo importante, parte-se do consenso de que a criação de UCs é a forma mais efetiva de conservação da biodiversidade in situ. A principal característica da proteção instituída pelo SNUC é a proteção in situ da natureza, para garantia da biodiversidade e da variabilidade de ecossistemas, conforme previsto na Convenção da Diversidade Biológica e na própria lei, em seu art. 4º. A Lei do SNUC foi elaborada em meio a discussões entre preservacionistas e socioambientalistas. Os primeiros defendem a predominância de áreas sem qualquer forma de interferência humana, muito menos a sua permanência na área protegida. Enquanto o segundo grupo entende que a proteção da natureza deve ocorrer em harmonia com o ser humano, de modo que esse pode permanecer nas áreas protegidas, sendo permitido o uso sustentável do meio ambiente.” WANDSCHEER, Clarissa Bueno. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 2, 2016.

⁴ Alterações ocorrem de forma natural nos ecossistemas; buscou, certamente, o legislador constituinte, por meio da locução “equilíbrio ambiental”, garantir não somente a existência dos bens ambientais, mas, especialmente, que os mesmos permaneçam em condições satisfatórias de conservação para as gerações atuais e para as futuras. Avançou, nesse sentido, o legislador constituinte ao garantir a ampliação da tutela dos bens ambientais de forma a conferir efetiva proteção, também, à integridade desses. FERREIRA, Daniel Brantes; CARNEIRO, Paula Angélica Reis. O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Brasileira**, v. 38, n. 14, p. 212-229, 2024.

⁵ Nesse momento, encontra-se vigente a PORTARIA MMA/ICMBIO Nº 1.145, DE 2 DE SETEMBRO DE 2024, que dispõe sobre as diretrizes, normas e procedimentos para criação e ampliação de Unidades de Conservação Federal no âmbito das atribuições do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. BRASIL. PORTARIA MMA/ICMBIO No 1.145, de 2 de SETEMBRO de 2024. DOU - Imprensa Nacional. Órgão: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/Gabinete da Ministra. In.gov.br, Publicado em: 03/09/2024, www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma/icmbio-n-1.145-de-2-de-setembro-de-2024-582074689. Acesso em: 9 jun. 2025, 2025.

⁶ O artigo 22 do SNUC dispõe que as unidades de conservação - UCs são criadas por ato do poder público. Não há, nem no SNUC, nem no Decreto nº 4340/2002, especificação de qual espécie seria o ato do poder público idôneo para criação de uma UC. Tem-se compreendido, na prática, que as unidades de conservação podem ser criadas por lei ou por Decreto do Presidente da República, sendo mais comum esta última espécie. Apenas a alteração (prejudicial) ou a supressão de área da UC é que demandam lei em sentido estrito. Como exemplo, tem-

de conservação, objeto desta tese, e espécie da qual os *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs* são o gênero⁷. O ato de criação, muito embora extremamente importante, porquanto delimita o polígono, conferindo-lhe um enquadramento dentre as categorias de UCs, é apenas o primeiro passo⁸ rumo ao objetivo previsto na Constituição Federal.

É na gestão administrativa da UC que se dará a especial proteção ambiental. A gestão administrativa das UCs⁹, na qual o papel de proteção ambiental especial se materializará, é atividade típica e exclusiva do Poder Executivo. No caso das UCs federais, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio - cabe o papel de ser o seu gestor¹⁰.

A proteção ambiental, com viés diferenciado, direcionada às UCs (distinta da proteção ambiental geral prevista em lei), nos moldes em que exigida pelo artigo 225, parágrafo 1º,

se o Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961, que criou o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal. E, com relação ao mesmo Parque, tem-se a Lei nº 11.285, de 8 de março de 2006, que lhe alterou os limites redundando em redução de área. Não seria admissível, para esta última situação (alteração com redução de área), uso de Decreto em face da previsão constitucional.

Na Mensagem de Veto de nº 967, de 18 de julho de 2000, o então Presidente da República, ao rejeitar o artigo 22, parágrafo 1º, do então projeto da hoje vigente Lei nº 9985/2000, dispôs que: “O art. 225, § 1º e seu inciso III, é de clareza meridiana ao estabelecer que ao poder público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabe definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei. A definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos é da competência tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, indistintamente, sendo que tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei. Assim, ao exigir lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante do § 1º e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade”.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF firmou tese jurídica no sentido de que, mesmo afetando direito de propriedade de terceiros, é lícito ao poder Executivo, mediante Decreto, dispor sobre a criação de unidades de conservação, como se observa do ARE 999951 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 01-08-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 02-10-2017 PUBLIC 03-10-2017, que reafirma tese plenária fixada no MS 25284, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17-06-2010, DJe-149 DIVULG 12-08-2010 PUBLIC 13-08-2010 EMENT VOL-02410-02 PP-00298. Decidindo nesse sentido, o STF valida o entendimento de que UCs podem ser criadas por ato do Executivo. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 999951 AgR**. Rel. Min. Marco Aurélio. Primeira Turma, j. 01 ago.2017. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25284**. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j. 17 jun 2010.

⁷ A diferença entre áreas protegidas, ETEPs e UCs, em alguma medida, não interfere na análise feita nesta tese.

⁸ No sentido de que a criação, por si só, não garante especial proteção sendo relevante a implantação e a definição do manejo: A efetiva implantação das unidades de conservação Ambientais por meio da desapropriação. COELHO, Hebert Alves; REZENDE, Elcio Nacur. The effective implementation of environmental conservation areas in the middle of Expropriation. *Revista de Direito Brasileira*, v. 11, p. 44-62, 2015.

⁹ Doutrinariamente, tem-se defendido que competência ambiental seria “O conceito de competência administrativa em matéria ambiental consiste na atribuição do poder Executivo de proteger o meio ambiente, colocando em prática os instrumentos de comando e controle da Política Nacional do Meio Ambiente. Isso diz respeito às atividades de fiscalização, imposição de sanções administrativas e licenciamento ambiental, que tem como base o poder de polícia e que são considerados a espinha dorsal da atuação do poder público nessa temática (FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental**: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 1).

¹⁰ As competências legais do ICMBio encontram-se descritas, principalmente, na Lei nº. 11.516/2007, no Decreto nº. 12.228/2024 e no Decreto nº. 4.340/2002.

inciso III, da Constituição Federal, se feita por ato normativo oriundo de uma Autarquia, traz um questionamento relevante, tomando-se como parâmetro a divisão constitucional de competências entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente no que se refere aos limites impostos pelo ordenamento jurídico ao Poder Executivo¹¹ para expedir regulamentos que inovem primariamente na ordem jurídica.

A Constituição estabeleceu uma obrigação - a obrigação de proteção especial -, mas não especificou como cumpri-la¹², tampouco apontou parâmetros objetivos mínimos para tanto. O SNUC criou uma modalidade de ETEP, a UC, e a dividiu em várias categorias, mas não disse como deveria ser a especial proteção especial de cada categoria de UC. Nesse sentido, também o Poder Legislativo Federal não se desincumbiu de especificar o modo como a proteção especial pode ocorrer. A especial proteção ambiental das UCs carece de concretude, se for feita uma análise da Constituição Federal, do SNUC e do Decreto que o regulamentou¹³. O ato de criação das UCs, via de regra, também carece de concretude quanto à especial proteção ambiental.

O atributo ambiental reconhecido por ocasião da criação de uma UC, muitas vezes, encontra-se em tal situação de fragilidade ou de singularidade¹⁴, que não encontra nas normas ambientais vigentes o regramento necessário para manutenção da integridade do espaço territorial; ou, mesmo em situação de boa conservação, a manutenção da higidez do ecossistema pode demandar ato normativo não previsto em lei. Muitas vezes, normas primárias, específicas e direcionadas apenas a certa UC, normas essas de cunho vinculante, podem fazer-se necessárias para o cumprimento do dever constitucional. Estas necessárias normas podem não se encontrar expressas no ordenamento jurídico, como já se afirmou. Ou, mesmo existindo¹⁵, podem ser insuficientes para a proteção necessária.

O órgão gestor das UCs pode se deparar, portanto, diante de um vácuo normativo, a despeito de normas primárias se fazerem imperativas para a efetiva proteção especial requerida pela Constituição. Num primeiro sentido, a criação de normas jurídicas primárias liga-se ao

¹¹ Nosso ordenamento jurídico consagra a vocação da lei como hegemônica para tratar sobre todos os assuntos. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

¹² A tese fará uma análise da Constituição Federal, do SNUC, dos atos de criação das UCs a fim de verificar o grau de concretude da especial proteção contido em cada um desses instrumentos.

¹³ Observe-se que sequer o art. 46 do Decreto nº. 4.340/2002 foi objeto de regulamentação.

¹⁴ Foi o caso da unidade de conservação criada pelo Decreto nº 12.047 de 5 de junho de 2024, visto em: BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Refúgio de Vida Silvestre Sauim-de-coleira no Amazonas**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/refugio-de-vida-silvestre-e-criado-para-protecao-do-sauim-de-coleira-no-amazonas>. Acesso em: 09 jun. 2025.

¹⁵ É o caso da regra prevista no plano de manejo da APA Nascentes do Parnaíba, que trata da compensação de reserva legal criando uma restrição não prevista no Código Florestal.

cumprimento do dever constitucional de especial proteção ambiental previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. O ICMBio atua para concretizar, de forma direta, a obrigação constitucional de conferir proteção ambiental especial a certos espaços territoriais¹⁶. O ICMBio cumpriria, nessa perspectiva, de forma direta a Constituição sem a intermediação de uma lei em sentido formal.

Num segundo sentido, a inovação no ordenamento jurídico pode decorrer, ainda, da necessidade de compatibilização de direitos¹⁷. Cuida-se, igualmente, de cumprir a Constituição Federal, mas em uma outra perspectiva. Neste segundo sentido, a norma jurídica contida no plano de manejo pode refletir a solução de compatibilidade, sempre que houver aparente conflito entre normas constitucionais. Tal ocorrerá, por exemplo, quando estiverem em colisão a especial proteção das UCs de um lado e, de outro, outros direitos também previstos na Constituição Federal, a exemplo dos povos e comunidades tradicionais, empreendimentos de infraestrutura preexistentes e proprietários privados não indenizados. Esta faceta do plano de manejo diz respeito ao fato de que se trata de um instrumento de gestão territorial¹⁸. Ao gerir, o Estado precisa decidir e, quando a decisão tem como pano de fundo um conflito aparente entre normas constitucionais, a decisão pode resultar em uma norma jurídica. Essa perspectiva demonstra que o plano de manejo pode ser utilizado como um instrumento de prevenção e de solução de litígios, por meio do seu próprio campo normativo.

Nos dois sentidos apontados, o ICMBio cumpre a Constituição Federal. No primeiro, o cumprimento é direto da obrigação de garantir a especial proteção ambiental, enquanto no segundo, garante-se a aplicação harmônica da Constituição Federal¹⁹.

Como regra geral, a inovação, no ordenamento jurídico, com a criação de obrigações exigíveis juridicamente, demanda ato normativo do Poder Legislativo²⁰, conforme dispõe a

¹⁶ A atuação direta da administração pública, sem intermediação em lei, encontra amparo em precedentes do STF, a exemplo da ADI nº. 3239.

¹⁷ Faz uso da expressão no mesmo sentido conferido nesta tese: LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 53, n. 211, p. 253-271, jul./set. 2016.

¹⁸ A gestão de uma unidade de conservação, quando bem definida e executada, contribui diretamente para o alcance de seus objetivos e para a sua desejada efetividade. Levando isso em conta, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, previu a elaboração de planos de manejo para todas as categorias de UCs e lhes atribuiu o papel de principal instrumento de gestão de uma unidade de conservação.

¹⁹ COSTA JUNIOR, Ézil Eduardo. **Reavaliação do interesse público na interface do interesse privado: supremacia ou harmonização principiológica?**. 2008. 61 f. Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

²⁰ O artigo 5º, inciso II, dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei c/c artigos 48, 49, 51 e 52 da Constituição Federal (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jun. 2025).

Constituição Federal. Apesar dessa premissa, sustenta-se, nesta tese doutoral, que há um instrumento editado pelo Poder Executivo²¹ apto a conferir uma proteção ambiental diferenciada capaz de, se necessário, inovar na ordem jurídica. Cuida-se do plano de manejo, ato administrativo aprovado pelo ICMBio²², cuja função é ordenar certas atividades dentro do espaço territorial da UC e, em alguns casos, até mesmo dentro do respectivo espaço aéreo²³ e do subsolo²⁴. A inovação poderá decorrer da necessidade de proteção ambiental específica ou quando se tratar de compatibilidade de direitos.

O SNUC elegeu o plano de manejo como o local no qual os usos na UC devem ser regradados²⁵ e o definiu como um documento técnico que contém normas. A prática, entretanto, mostra que o plano de manejo é um ato normativo complexo que possui sim escolhas técnicas, mas é carregado de altíssima densidade jurídica. Talvez a primeira inovação desta tese seja de inserir o plano de manejo dentre as normas jurídicas expedidas pela administração pública e, portanto, determinar sua plena submissão ao Direito²⁶. Por plena submissão ao Direito

²¹ Ao poder Executivo admite-se a regulamentação ordinária que colmata o texto da lei dando-lhe exequibilidade, eis o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, que baliza o tema como norma geral. Como espécies normativas atribuídas ao poder Executivo para além da regulamentação do texto legal de forma estrita tem-se: a) mediante previsão expressa na Constituição Federal, a possibilidade de que o Presidente da República disponha, de maneira inaugural, mediante Decreto, sobre as matérias versadas no artigo 84, VI, alíneas a e b e b) mediante interpretação da mesma Constituição Federal (e não mediante previsão expressa), admite-se que as Agências Reguladoras inovem na ordem jurídica, desde que o ato normativo regulatório obedeça a um standard, previsto na Constituição Federal ou em lei, que lhe empreste validade jurídica.

²² O plano de manejo possui um rito para aprovação ou para revisão, rito este disciplinado na instrução normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, de 21 de dezembro de 2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, de 21 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos/intrucao_normativa_07_2017.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025).

²³ Dispõe o SNUC no art. 24 que “o subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação”. O Decreto nº 4340/2002, por sua vez, prescreve no art. 7º que “os limites da unidade de conservação, em relação ao espaço aéreo, são estabelecidos no Plano de Manejo, embasados em estudos técnicos realizados pelo órgão gestor da unidade de conservação, consultada a autoridade aeronáutica competente e de acordo com a legislação vigente”. A delimitação do espaço aéreo era aspecto das UCs não vinha sendo apreciado pelo ICMBio por ocasião dos planos de manejo. Entendia-se, a despeito de autorização legal, que a delimitação do espaço aéreo poderia ser feita por meio de um plano específico pós aprovação do plano de manejo. O autor desta tese, enquanto no exercício da Chefia da Procuradoria Federal Especializada do ICMBio opôs óbice jurídico à prática então vigente. Em razão do óbice posto, pela primeira vez, delimitou-se o espaço aéreo de uma UC, no caso, o Parque Nacional Fumaça. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁴ Além do artigo 24 do SNUC, já mencionado, a disciplina do subsolo da UC consta do artigo 6º do Decreto nº 4340/2002, cuja norma prescritiva é a seguinte: os limites da unidade de conservação, em relação ao subsolo, são estabelecidos: I - no ato de sua criação, no caso de Unidade de Conservação de Proteção Integral; e II - no ato de sua criação ou no Plano de Manejo, no caso de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (*Ibid*).

²⁵ O roteiro metodológico para elaboração dos planos de manejo do ICMBio aborda, em diversos momentos, a possibilidade de estabelecimento de restrições.

²⁶ O Capítulo II traça onze limites que as regras jurídicas contidas no plano de manejo devem observar.

compreenda-se não a substituição do técnico pelo jurídico, mas sim o dever do ICMBio de, ao criar regras jurídicas, submeter-se a um devido processo legal no sentido formal e material²⁷.

O plano de manejo, de um lado, atua, por um lado, fundamentado no princípio da especialidade e, por outro, suprindo o vácuo normativo deixado pela Constituição Federal e pelo SNUC quanto à regulamentação do especial dever de proteção. Hoje, no âmbito do ICMBio, o plano de manejo tem sido o ato administrativo de caráter normativo que, olhando as particularidades de cada UC, veicula a especial proteção e, para tanto, por vezes, tem inovado na ordem jurídica de forma primária.

Ademais, a obrigação imposta ao Estado de especial proteção decorre de norma originária, cuja constitucionalidade não se pode impugnar, conforme já assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4097 pelo STF, sob a relatoria do ministro Cezar Peluso²⁸. Assim, não há de se questionar a constitucionalidade da obrigação de proteção especial e, tendo sido ela imputável ao poder público, deve ser executada pelo Estado de uma forma ou de outra. O mesmo se diga quanto ao dever do estado de ponderação, como uma emanção do princípio da proporcionalidade²⁹.

1.1 Do conceito de plano de manejo

O plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece o zoneamento da respectiva UC e

²⁷ Fala-se, pois, no devido processo legal processual/procedimental (procedural due process) e no devido processo legal substancial/material (substantive due process). Enquanto aquele (o processual) confina os Poderes Estatais no que tange à forma como produz seus atos normativos/decisórios (legislativos, administrativos ou jurisdicionais) – exigindo-se que se siga um percurso pautado nas formalidades legais –, este último (o substancial) restringe o exercício de tais Poderes no que se refere à substância (matéria ou conteúdo) de seus atos normativos/decisórios – reclamando resultados essencialmente corretos, justos e razoáveis. BRAGA, Paula Sarno. **Aplicação do devido processo legal às relações jurídicas particulares**. 2007.

²⁸ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. Inadmissibilidade. Art. 14, § 4º, da Constituição Federal. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes. Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4097 AgR**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 08 out. 2008.

²⁹ MASTRODI, Josué; DE LAURENTIIS, Lucas Catib. Proporcionalidade e ponderação na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: volta às origens ou mais do mesmo?. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 12, n. 2, p. 263-275, 2020.

as normas que devem presidir o uso da área, bem como o manejo dos recursos naturais, inclusive com a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade³⁰.

Nessa perspectiva, é preciso ter em conta que o plano de manejo é um documento decomponível, ou seja, pode ser compreendido de forma segmentada. Com isto se quer afirmar que as normas ocupam um campo próprio dentro do plano de manejo e os preceitos que incidem sobre o campo normativo não necessariamente incidem sobre o instrumento como um todo.

O SNUC dispôs, de forma taxativa, que as UCs devem dispor de um plano de manejo³¹. Dispôs, ainda, que o plano de manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Embora o SNUC tenha sido taxativo quanto ao prazo de cinco anos, é fato que a resposta do ICMBio – apesar dos esforços institucionais – não vem ocorrendo no tempo previsto legalmente. E, em razão dessa mora, o cumprimento do dever de elaboração dos planos de manejo tem sido buscado em juízo³².

Para o Superior Tribunal de Justiça³³, o plano de manejo é documento essencial à gestão das Unidades de Conservação, sua *Carta Magna dinâmica*. Por isso, a Lei 9.985/2000 estipula sua elaboração, guiada pelo princípio do manejo adaptativo, nos cinco anos seguintes ao estabelecimento da área protegida. O imperativo legal pressupõe atuação do Estado com quatro eixos medulares distintos, mas inter-relacionados: elaboração inicial, avaliação permanente, atualização periódica e implementação ativa.

³⁰ Art. 2º do SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

³¹ Art. 27, caput, do SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

³² Nesse sentido: DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA. ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO E GESTÃO. ASPECTO POSITIVO DO DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO TOME PROVIDÊNCIAS NO ÂMBITO DE SUA COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. ASTREINTES. POSSIBILIDADE DE COMINAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. VALOR FIXADO. SÚMULA 7/STJ.

(...)

3. Nesse sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, pois é nele que se estabelecem as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/2000).

4. Portanto, a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão da APA da Baleia Franca coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação, e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

(...)

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.163.524/SC**. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma, j. 5 maio 2011.)

³³ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.656.657/MG**. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, j. 12 abr. 2021.

1.2 Da função normativa como uma das funções dos planos de manejo

Segundo o roteiro metodológico do ICMBio³⁴, o plano de manejo tem as seguintes funções: a) fornecer um meio de comunicar aos diferentes públicos, por meio de um documento objetivo, o que é mais importante acerca da UC; b) ajudar a concentrar esforços nos recursos e valores fundamentais para a proteção da UC, cruciais para atingir o seu propósito e manter a sua significância; c) fornecer uma base para garantir a coerência na UC quanto aos planos e decisões, além de garantir que planejamentos e ações subsequentes contribuam para atingir o propósito da UC e outros objetivos; d) servir de base para nortear o desenvolvimento de todos os planejamentos posteriores, bem como o seu monitoramento; e) descrever as diretrizes técnicas para os recursos e valores fundamentais da UC; f) identificar as condições, ameaças e problemas da UC em relação aos seus recursos e valores fundamentais; g) identificar e priorizar planos, estudos e ações de manejo que são necessários para a UC; h) identificar as diferentes zonas de manejo, cujas respectivas ações de manejo visam atingir o propósito da UC; i) estabelecer as normas para utilização dos recursos naturais da UC; e j) favorecer a integração com planejamento institucional, a partir da consulta e descentralização de planejamentos específicos das UCs, para as coordenações específicas.

O plano de manejo, como se observa do roteiro metodológico, possui funções bem diversas, mas para os fins a que se propõe esta tese, interessa apenas o campo das normas cujo conceito também se extrai do Roteiro Metodológico. Em suma, os componentes normativos do plano de manejo são definidos pelo Roteiro como “os elementos que sistematizam os atos legais vigentes para a UC, bem como definem normas gerais de uso e gestão de seu território, com implicações legais”.

Assim, os elementos normativos classificam-se em: a) atos legais e administrativos, que são requisitos específicos estabelecidos independentemente do plano de manejo e que devem ser observados pelos gestores e usuários; b) normas gerais, que são os princípios e regras que regem o uso e o manejo dos recursos naturais da UC; e c) zoneamento, que consiste, essencialmente, no ordenamento territorial da área, pois estabelece usos diferenciados para cada zona de manejo, segundo os objetivos da UC.

³⁴ Roteiro metodológico disponível: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>

É a partir da compreensão de que o plano de manejo possui um conteúdo normativo que se analisarão os possíveis alcances das normas jurídicas criadas pelo ICMBio, a fim de se entenderem as margens de inovação dadas ao ICMBio.

2. PROBLEMA, OBJETIVOS, HIPÓTESES E METODOLOGIA

A pergunta que orienta a presente investigação delimita-se no seguinte questionamento: a especial proteção ambiental prevista no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, pode se materializar por meio de normas jurídicas autônomas criadas pelo ICMBio no plano de manejo?

O objetivo geral da pesquisa é investigar a produção normativa do ICMBio, dentro das normas jurídicas contidas nos planos de manejo, a fim de identificar se o regulamento da Autarquia inova na ordem jurídica e se tal inovação possui fundamento direto no dever do estado de especial proteção ambiental previsto na Constituição Federal. Entre os objetivos específicos, a pesquisa pretende: 1) identificar e descrever as diferentes produções normativas da Autarquia a partir da densidade do preceito legal a ser regulamentado; 2) identificar se existe inovação na ordem jurídica dentro do plano de manejo; 3) descrever em que medida a inovação ocorre e efetuar uma categorização das normas autônomas; 4) identificar em que medida a inovação jurídica se relaciona com o dever de proteger de maneira especial as unidades de conservação; 5) estabelecer uma relação de validade entre as normas que inovam na ordem jurídica e o cumprimento do dever constitucional de especial proteção ambiental a partir da noção de juridicidade; 6) avaliar em que medida as normas jurídicas contidas no plano de manejo, ao disciplinar os conflitos no território, efetuam um juízo de ponderação; 7) avaliar em que medida o juízo de ponderação inova na ordem jurídica; e, 8) estabelecer possíveis limites às normas jurídicas contidas no plano de manejo. O escopo é verificar se existe criação inovatória sem lastro em previsão legal e, não havendo, se a inovação é válida tomando como parâmetro a Constituição Federal e, ao final, a busca é de estabelecer, de forma não exaustiva, alguns limites à inovação.

Como hipóteses iniciais, sustenta-se que: a) o ICMBio vem, de fato, inovando na ordem jurídica; b) a inovação apenas seria válida se a norma produzida pelo ICMBio for mais rígida do que o padrão geral ambiental; e c) que a validade das normas jurídicas autônomas seria a própria Constituição Federal, de forma direta.

Este não é um trabalho sobre os conflitos entre lei em sentido formal e regulamentos da administração pública, mas sim um estudo que busca verificar se o ICMBio inova na ordem

jurídica, quando elabora o plano de manejo e padrões de validade de tal produção. Também não é um trabalho sobre regulação³⁵, nem mesmo se presta a definir se o ICMBio atua como regulador ambiental. Na verdade, a produção normativa do ICMBio será estratificada em três grupos (produção ordinária, produção com base em padrão previsto em lei e produção de regras autônomas) e no segundo grupo, é possível um paralelo com a regulação. O paralelo limita-se ao fato de que as leis aplicáveis ao ICMBio (SNUC e Lei nº. 11.516/2007) podem ser caracterizadas como leis-quadro, o mesmo ocorrendo com as leis que regem as agências reguladoras. Também não é um trabalho sobre elementos e vícios dos atos administrativos ou sobre aplicabilidade dos princípios constitucionais aos atos administrativos, de sorte que os limites apontados no Capítulo II o são de forma não exaustiva. Ou seja, sendo o plano de manejo veiculado por uma portaria do ICMBio, a ele se aplicam os requisitos de validade dos atos administrativos em geral e as causas de nulidade e de anulabilidade próprias de tal categoria jurídica.

Sobre os aspectos metodológicos do trabalho, o método adotado é o dogmático-jurídico, com enfoque na análise do ordenamento jurídico positivo aplicável ao tema. Essa abordagem parte da Constituição Federal, legislações infraconstitucionais (como a Lei nº 9.985/2000), normativos administrativos (portarias, instruções normativas, diretrizes) e atos normativos internos do ICMBio, permitindo interpretar a validade, eficácia e coerência da normatividade produzida.

Para além da dogmática, a pesquisa incorpora elementos da Teoria Crítica, notadamente do movimento Critical Legal Studies (CLS), que permite questionar as estruturas de poder e dominação incorporadas nas normas jurídicas. Tal perspectiva favorece a reflexão sobre a produção normativa estatal em áreas como o meio ambiente, onde o discurso técnico-normativo pode ocultar decisões de impacto político e social (DOUZINAS; GEALEY, 2005; KENNEDY, 1997).

A pesquisa ancora-se em princípios constitucionais ambientais como a precaução, a participação democrática, a função socioambiental da propriedade, a vedação ao retrocesso ambiental e o poluidor-pagador. Esses fundamentos permitem avaliar a normatividade dos

³⁵ Ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências Reguladoras e Poder Normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº.9, fevereiro/março/abril, 2007; MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.262, jan./abr.2013; MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: Causas e consequências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, P.T.L *et al.* **Regulação Econômica e Democracia: o debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, edição especial/2014, p. 389-418, ago. 2014.

planos de manejo em consonância com os preceitos constitucionais, garantindo a juridicidade ambiental crítica e transformadora (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011; FIGUEIREDO, 2011).

Trata-se de pesquisa qualitativa, essencialmente bibliográfica. Quanto aos objetivos, a investigação é de natureza descritiva e exploratória, pois busca proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo e expor as características do fenômeno. O principal procedimento de investigação adotado foi a revisão de literatura. Em complemento aos estudos bibliográficos, incluiu-se a análise documental de planos de manejo no período julho de 2020 a julho de 2022.

O objeto da pesquisa delimita-se aos planos de manejo de Unidades de Conservação federais, com foco especial na análise de seus dispositivos normativos internos. Excluem-se, portanto, os planos de manejo de UCs estaduais ou municipais, buscando-se a coerência institucional e a compatibilidade normativa sob responsabilidade do ICMBio. Por isso, o recorte temporal sugerido é de 2020 a 2022, período suficiente para identificar padrões normativos recentes, dentro de um ciclo regulatório vigente.

Esta investigação é caracterizada como qualitativa, exploratória e descritiva, com foco interpretativo sobre a normatividade dos planos de manejo elaborados pelo ICMBio. A abordagem qualitativa busca compreender significados e interpretações, especialmente quando se trata de fenômenos jurídico-normativos produzidos por entes administrativos no âmbito ambiental.

A pesquisa é exploratória, pois visa aprofundar um objeto ainda pouco discutido na doutrina nacional: a atividade normativa do ICMBio nos planos de manejo. De acordo com Prodanov e Freitas Prodanov (2016), a pesquisa exploratória possui “planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos”, e se apoia em levantamento bibliográfico, análise documental e observação de fenômenos pouco explorados.

Por outro lado, o caráter descritivo da pesquisa está na intenção de expor com clareza os elementos constitutivos dos documentos analisados, suas finalidades normativas e possíveis extrapolações de competência. A descrição jurídica, no contexto normativo, não se limita à mera transcrição, mas à interpretação de sentidos normativos sob o viés sistemático e teleológico.

Os fundamentos da produção normativa do ICMBio para criar regras jurídicas autônomas dentro do plano de manejo é um assunto que não foi tratado no âmbito de dissertações de mestrado ou no âmbito de teses de doutorado.

2.1 Estrutura da tese

A tese se encontra dividida em dois capítulos, além desta introdução. No capítulo I, a análise será focada nas competências legalmente outorgadas ao ICMBio, fazendo-se uma distinção entre as competências ordinárias da Autarquia, as competências com base em padrão previsto em lei e a produção normativa anômala exercida no PM. No capítulo I será feita uma investigação da relação entre o cumprimento do dever de especial proteção ambiental, previsto no art. 225 da Constituição Federal, e as inovações na ordem jurídica, efetivadas pelo ICMBio. Em outros termos, será feita uma avaliação se, mesmo ausente uma previsão legal que outorgue competência normativa ao ICMBio, as inovações podem ser consideradas como o cumprimento da obrigação constitucional de especial proteção.

Será avaliado, também no capítulo I, se a produção normativa do PM poderia ou não ser considerada resultante da aplicação do *standard* previsto na Constituição Federal (especialmente protegidas) ou no SNUC; ou seja, se não seria, ao fim e ao cabo, uma espécie de regulação e não propriamente uma inovação efetiva. Uma tal análise demandará, não apenas avaliação da Constituição Federal e do SNUC, mas também de precedentes do STF³⁶.

O Capítulo II, por sua vez, se voltará aos possíveis limites atribuídos à produção normativa do ICMBio. O primeiro limite a ser discutido é aquele (que o qual?) postula sobre a ligação entre o *Princípio da Norma mais Favorável ao Meio Ambiente* e as regras do PM, ou seja, se o ICMBio apenas poderia inovar quando a norma for mais benéfica ao meio ambiente em geral ou, ao contrário, quando a norma permitir a melhor gestão do território, podendo, portanto, ser eventualmente menos protetiva que a regra geral.

Ainda no capítulo II, serão apontados critérios de validade das normas do plano de manejo que inovam na ordem jurídica: a) a aprovação do plano de manejo como ato não passível de delegação; b) pertinência das regras do plano de manejo à especial proteção requerida pelas unidades de conservação; c) a incompetência do ICMBio para regulamentar temas alheios à proteção da biodiversidade, ainda que digam respeito ao território ou às pessoas nele residentes; d) a impossibilidade de o ICMBio dispor de maneira unilateral sobre temas sombreados; e) a obrigatoriedade de motivação das regras do plano de manejo como requisito de validade; f) a proporcionalidade como requisito de validade dos atos administrativos; g) a

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5906**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 06 mar. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1423084 RG**. Rel. Min. Presidente. Tribunal Pleno, j. 21 ago. 2023.

inaplicabilidade do regime super restritivo das unidades de conservação de proteção integral às unidades de conservação de uso sustentável; h) a inaplicabilidade do regime restritivo das unidades de conservação à zona de amortecimento; i) a gradação dos usos diretos dos povos e comunidades tradicionais, a depender da categoria da unidade de conservação (proteção integral ou uso sustentável); j) o respeito à propriedade privada e a relação que se estabelece entre a titularidade da área e a rigidez das normas ambientais; l) a necessidade de submissão do plano de manejo ao disposto no Decreto nº. 12.002/2024; e m) a necessidade de avaliação de impacto regulatório.

Capítulo I – A JURIDICIDADE³⁷ DA COMPETÊNCIA DO ICMBio PARA CRIAR NORMAS JURÍDICAS NO PLANO DE MANEJO

A ideia do Capítulo I desta tese é buscar compreender o tão pouco conhecido fenômeno da produção normativa do ICMBio dentro do PM, fenômeno que supera, em tudo, as margens hoje admitidas como lícitas pela jurisprudência do STF, quando se trata da atividade regulamentadora da administração pública³⁸.

Buscar-se-á classificar a produção normativa do ICMBio em três grandes grupos: produção normativa ordinária da Autarquia, produção normativa com base num padrão previsto em lei (*standard*) e produção normativa autônoma da Autarquia. A separação tem por base a densidade³⁹ da norma jurídica a ser regulamentada ou a ausência de previsão acerca da competência.

Após referida classificação, descrever-se-ão os fundamentos jurídicos que validam tais produções normativas.

1. DA COMPETÊNCIA ORDINÁRIA DO ICMBIO (Competência I)

A competência ordinária do ICMBio é, em essência, a competência comum das Autarquias, com baixa margem para inovação na ordem jurídica. As Autarquias podem expedir, em regra, normas jurídicas secundárias.

Na classificação que se propõe na presente tese, a competência I será intitulada *competência ordinária do ICMBio*. Por competência ordinária, compreende-se o poder normativo que é próprio de toda e qualquer Autarquia para emitir normas gerais, impessoais e abstratas, aptas a vincular particulares e a vincular a própria administração. Esse tipo de

³⁷ O termo juridicidade significa a vinculação da administração pública ao ordenamento como um todo, a partir do sistema de princípios e de regras delineado na Constituição Federal. A juridicidade pode decorrer do cumprimento direto da Constituição Federal, do cumprimento da lei em sentido estrito e da abertura a regulamentos autônomos. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

³⁸ Embora haja na jurisprudência do STF (ADI nº 3.239/DF, ADI nº 4.263/DF) precedentes no sentido de que um regulamento, ato normativo secundário expedido pela administração pública, possa ter fundamento direto no texto constitucional, inovando na ordem jurídica, as possibilidades do ICMBio seriam, em tese, proporcionais à quantidade de UCs criadas no âmbito federal. Ou seja, a cada novo PM, a possibilidade de edição de regras autônomas se renovaria. Tal vastidão parece ir na contramão das situações exceptivas até hoje aceitas pela jurisprudência do STF.

³⁹ Sobre a relação entre densidade e poder regulamentar, ver: DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 225, p. 109-130, 2001; DE ARAGÃO, Alexandre Santos. O Poder Normativo do Contran e seus reflexos nas relações contratuais administrativas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 305-314, 2002.

regulamentação, característica marcante do poder Executivo, consolida-se como formas de especificação e regulamentação da lei ordinária, com vistas ao seu cumprimento ou de decreto normativo exarado pela autoridade competente⁴⁰.

O regulamento é um ato administrativo, de caráter normativo, com a finalidade de especificar os mandamentos da lei ou de prover situações ainda por ela não disciplinadas, emitido por órgão ou agente no exercício de função não legislativa⁴¹. A competência das Autarquias para criar regras, em geral, é caracterizada como limitada⁴², porquanto tem como escopo a criação de normas gerais e abstratas que garantam a execução da lei⁴³ ou, eventualmente, de decretos.

Na competência I, a margem de criação é baixa, ante o grau avançado de precisão e de densidade⁴⁴ do texto a ser regulamentado, seja uma lei, seja um decreto. Nas situações que se enquadram na competência I, não deixou a legislação espaço para maior discricionariedade da Administração Pública, seja porque o texto a ser regulamentado definiu precisamente os conceitos de que trata, seja porque esmiuçou o procedimento a ser seguido para cumprimento do fim que visa. O exercício da competência I, portanto, embora não seja apenas uma repetição

⁴⁰ Nesse sentido: ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 97, p. 21-33, 1969.

⁴¹ FERRAZ, Sérgio. **3 Estudos de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

⁴² **APELAÇÃO CÍVEL. SENTENÇA QUE DEU PARCIAL PROCEDÊNCIA A AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER. ARGUIÇÃO DE LEGALIDADE DO DECRETO ESTADUAL N.º 1.935/2017, O QUAL CONSIGNOU QUE A ISENÇÃO AO DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL NÃO SE APLICARIA AO SERVIÇO EXECUTIVO (CATAMARÃ). AFASTADA. A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ E A LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARÁ (LEI COMPLEMENTAR N.º 22/1994) GARANTEM O DIREITO À GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO AQUAVIÁRIO INTERMUNICIPAL SEM FAZER ALUSÃO AO MODELO DE EMBARCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DO PODER EXECUTIVO MEDIANTE DECRETO, RESTRINGIR O ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DE DIREITO GARANTIDO POR LEI. PRECEDENTE. PEDIDO DE MINORAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, ACOLHIDO. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.(...)**4. Impossibilidade do Poder Executivo regulamentar, mediante Decreto Estadual, um Direito garantido por lei e de forma a restringir o seu âmbito de abrangência. Precedente desta Egrégia Corte Estadual. Manutenção da sentença.7. **Apelação conhecida e parcialmente provida**, apenas para reduzir o valor fixado à título de honorários.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Apelação Cível 0005370-41.2015.8.14.0301**. Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira. 1ª Turma de Direito Público, j. 31 jul. 2023.

⁴³ MOREIRA, Egon Bockmann. Agência administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. **Revista de direito administrativo**, v. 218, p. 93-112, 1999; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 11ª ed., 1999

⁴⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da Legalidade e Poder Regulamentar no Estado Contemporâneo. In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – RDPGE**, vol. 53, pp. 37-60.

da lei, porque se assim o fosse, não teria utilidade, possui baixíssima margem criativa e não pode contrariar a lei⁴⁵.

Na competência I, incluem-se, em geral, temas comuns a toda a Administração Pública Federal e que, portanto, devem ser tratados de maneira uniforme⁴⁶ pela administração direta, pelas autarquias e pelas fundações. Nesse grupo, podem ser citados, por exemplo, a gestão de pessoas e os procedimentos licitatórios. Observe-se que a razão de ser de tais normas (pessoal e licitação) é justamente a uniformidade e a isonomia⁴⁷, em todos os segmentos da

⁴⁵ Nesse sentido: Administrativo? Processual civil? Estatuto do estrangeiro? Transporte de passageiro sem a documentação exigida? Multa? MVR? Atualização? Conversão em ufir's? Aplicação das leis n. 8.177/91, 8.178/91, 8.218/91 e 8.383/91? Inaplicabilidade da portaria 236/92. (...)

3. É pacífica e remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que norma de hierarquia inferior (portaria) não tem o condão de modificar disposições contidas em lei (in casu, cálculo de atualização de MVR em UFIR'S) sem que haja expressa autorização legal. Inaplicabilidade da Portaria 236/92. Recurso especial improvido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.138.276/RJ**. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma, j. 3 ago. 2010. Mais antigo e no mesmo sentido: Processual civil e administrativo. Mandado de segurança. Indigitada autoridade coatora que mesmo sem ter praticado o ato concreto, o defende, torna-se "ipso facto" impetrado. Funcionário público. Mandato classista. Conversão de um terço das férias em abono pecuniário (lei n. 8.112/90, art. 78). Direito. "WRIT" concedido.(...) II - portaria ministerial (norma terciária) que restringe direito previsto em lei (norma primária) atua "ultra vires". se a lei (estatuto, art. 92) concede o principal (direito de o funcionário se afastar remuneradamente para exercer mandato classista), logicamente concede o acessório (direito ao abono pelo terço das férias). III - "WRIT" Concedido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 3.143/DF**. Rel. Min. Adhemar Maciel. Terceira Seção, j. 16 jun. 1994.

⁴⁶ O regulamento de execução é, então, aquele que, ainda que com alguma possibilidade criativa, tem uma relação de derivação lógica da lei, propiciando que a lei seja aplicada de forma segura e uniforme. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos / Jose Manuel Servulo Correia**. Imprensa: Coimbra, Almedina, 1987. Descrição Física: 822 p.

⁴⁷ 3. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico. Isto é, "não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição)" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 121).

4. Com efeito, não é possível extrair do disposto na LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 008 (que é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 1.436/2017) requisitos para o exercício da jornada de trabalho em regime de plantão. Logo, no caso, o art. 14, do Decreto Municipal nº 1.436/2017 contrariou a lei que pretende regulamentar ao inovar na ordem jurídica estabelecendo limitações ou obrigações nela não previstas, exorbitando, dessarte, do exercício do poder de elaborar atos normativos secundários, os quais devem respeito ao ato primário a ser regulamentado, e ferindo, ainda, os princípios constitucionais da legalidade e isonomia.

5. Repita-se à exaustão: O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (Constituição Federal/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Desta sorte, ao expedir um ato que tem por finalidade regulamentar a lei (decreto, regulamento, instrução, portaria, etc.), não pode a Administração inovar na ordem jurídica, impondo obrigações ou limitações a direitos de terceiros. Precedentes STJ.

6. Caso o Poder Público Municipal discordasse da forma em que implementadas as escalas de plantão, incumbia-lhe encaminhar o pertinente projeto de lei à Câmara Municipal, não podendo o Prefeito, por simples Decreto, criar requisitos que acabam por restringir o direito legalmente assegurado aos servidores, sob pena de, violando o princípio da separação dos poderes, arvorar-se, ao mesmo tempo, em administrador e legislador.

7. Assim, imperioso o reconhecimento da ilegalidade das restrições ao exercício da jornada de trabalho, no âmbito da municipalidade requerida e por seus servidores, estabelecidas no art. 14, do Decreto Municipal nº 1.436/2017, pois ao contrário das leis, os decretos regulamentares não podem inovar a ordem jurídica, criando ou restringindo direitos.

administração pública direta, autárquica e fundacional. Logo é incabível que cada autarquia ou fundação trate de forma específica tais temas, com a criação de regras próprias.

No caso do ICMBio, um exemplo de norma⁴⁸ que versa sobre tema comum à administração direta e à administração indireta está contido no art. 10⁴⁹, inciso I, do Decreto nº 12.258/2024, ao dispor que compete à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística planejar, coordenar, supervisionar, avaliar e executar as ações relativas ao exercício das funções de órgão seccional dos Sistemas de: a) Administração Financeira Federal – Siafi; b) Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – Sisp; c) Contabilidade Federal; d) Gestão de Documentos de Arquivo – Siga; e) Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg; f) Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec; g) Planejamento e Orçamento Federal; e h) Serviços Gerais – Sigs.

Verifica-se, pelo teor da norma acima referida, que o ICMBio é órgão meramente seccional⁵⁰, ou seja, nessas competências, atua de forma meramente subsidiária. Logo, não pode a Autarquia, sob o pálio de regulamentar aspectos relacionados a servidores públicos,

8. Recurso conhecido e provido.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Apelação Cível 0045188-18.2021.8.27.2729**. Rel. Des. Adolfo Amaro Mendes. Julgado em 2 ago. 2023.

⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. DECRETO Nº 12.228, DE 22 DE OUTUBRO DE 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12228.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2012.228%2C%20DE%2022,do%20Rio%20Grande%20do%20Sul. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴⁹ Servidor público. Raios X. Substâncias radioativas. Lei 1.234/50. Redução da jornada de trabalho. 24 horas. Horas excedentes. Limite de 2 horas diárias.

1. Os servidores federais operadores de raios X estão sujeitos a regime horário da lei especial, e não ao regime geral. Correta a sentença que condenou a Comissão Nacional De Energia Nuclear - CNEN a submeter a autora à carga horária semanal de 24 horas e a pagar as diferenças relativas a 2 horas por jornada, conforme artigo 74 da Lei nº 8.112/90, com repercussão em férias e 13º salário, observada a prescrição quinquenal.

2. Preenchimento dos requisitos para trabalho com carga horária semanal de 24 horas, conforme atos exarados pela própria CNEN (fruição de férias semestrais de vinte dias corridos, pagamento do adicional de radiação ionizante e designação para que o servidor opere direta e permanentemente com raios X e/ou substâncias radioativas como parte integrante das atribuições de seu cargo) e não refutados.

3. Caracterizada a redução da jornada semanal, cabe o pagamento de horas extraordinárias limitadas a 10 horas semanais, conforme artigo 74 da Lei nº 8.112/90, pois que inviável criar vantagem além de expressa previsão legal.

4. Remessa e apelos desprovidos.

DECISAO: Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 6a. Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento à remessa necessária e às apelações, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação/Remessa Necessária 5015187-56.2021.4.02.5101**. Rel. Des. Fed. Guilherme Couto de Castro. j. 31 jan. 2022.

⁵⁰ Os Órgãos Setoriais, Seccionais e correlatos são responsáveis pela gestão e execução das políticas de pessoal. Os Órgãos Setoriais são representados, em regra, pelas unidades titulares de gestão de pessoas dos Ministérios, enquanto os Órgãos Seccionais são representados pelas unidades titulares de gestão de pessoas dos órgãos e entidades vinculados aos setoriais.

BRASIL. Portal do Servidor. Sistema de Carreiras do Poder Executivo Federal. Gov.br. Publicado em 22/11/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/sistema-de-carreiras/carreiras-na-apf/carreiras-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 06 jun. 2025.

disciplinar de maneira diversa dos outros órgãos da administração direta, autárquica e fundacional assuntos, tais como licença-saúde, aposentadoria⁵¹, licença para capacitação, sob pena de transbordar o texto da lei. Referidos temas, além de serem comuns a toda a administração pública, mereceram detalhamento - em lei ou em decreto - suficiente para afastar supostas regulamentações inovadoras.

A regulamentação em sentido diverso implicaria não só transbordamento da lei ou do decreto, mas potencial violação ao princípio da isonomia, conferindo tratamento desigual a servidores regidos pelo mesmo regime estatutário (Lei nº 8112/80). Com relação à competência I, ora em discussão, vale o entendimento mais restritivo quanto aos regulamentos, posto que facilitam a compreensão do texto legal, mas serão sempre inferiores à lei⁵².

Um outro exemplo de tema devidamente balizado em lei e em decreto, com pequena margem de atuação normativa pelo ICMBio, diz respeito à aplicação de sanções administrativas⁵³. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispôs sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, dispôs sobre as infrações e sanções administrativas em face de condutas lesivas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para

⁵¹ Sobre aposentadoria, por exemplo: “Ante o exposto, nota-se que administrativamente é muito comum ocorrer uma “luta injusta”, sendo que, de um lado há segurados que pretendem ter reconhecido o seu direito, e do outro uma Autarquia que, na maioria dos casos, indefere os benefícios orientando-se em inúmeras Instruções Normativas, dentre outros mandamentos que aparentemente lhe dão alicerce. O fato de o INSS se basear apenas na IN 45/2010, acaba criando indevidamente novos requisitos para a concessão deste benefício, além dos que já foram criados pela própria legislação, o que não é admitido em nosso ordenamento jurídico Pátrio.” DELFINO, Willian *et al.* Da comprovação da atividade especial para fins de aposentadoria especial. *In: Direito e Sociedade*. Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares. Vol. 9, n. 1 (jan./dez. 2014). Catanduva: Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito, 2006)

⁵² CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2015.

⁵³ Nesse sentido: Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Multa aplicada por tribunal de contas de município. Penalidade criada por meio de resolução. Impossibilidade. Afronta ao princípio do devido processo legal.

I - Sem dúvida alguma, os Tribunais de Contas de Goiás têm competência para estabelecer procedimento administrativo e para aplicar multa, tendo em vista o cumprimento de sua missão de praticar atos de fiscalização, ex vi dos artigos 71 a 75 da Constituição Federal, os quais foram repetidos na Constituição do Estado de Goiás, no seu artigo 26, que se aplica, por força do artigo 80, § 4º, outrossim, aos Tribunais de Contas dos Municípios.

II - Nada obstante, a questão que exsurge no recurso ordinário vertente diz respeito à possibilidade da cominação de multa criada por meio da Resolução Normativa RN-TCM n. 008/00, que prevê seja aplicada tal sanção quando inobservado o prazo de 45 dias para a entrega do Relatório de Gestão Fiscal ao Tribunal de Contas do Município.

III - Neste caso específico, a jurisprudência deste eg. Tribunal, como bem relevou o Ministério Público Federal, conclui que não detêm atos administrativos normativos, no caso uma resolução, o poder de criar sanções administrativas, as quais dependem de lei em sentido estrito.

IV - A aplicação de multa criada por meio de resolução administrativa afronta o princípio da legalidade. Precedentes citados: REsp nº 793.201/SC, Rel. Min. DENISE ARRUDA, Primeira Turma, DJ de 26/10/2006; REsp nº 274423/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Segunda Turma, DJ de 20/03/2006; RMS nº 15.578/PB, Rel. p/ Acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 09/12/2003.

V- Recurso ordinário provido.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 24.734/GO**. Rel. Min. Francisco Falcão. Primeira Turma, j. 4 nov. 2008.

apuração destas infrações. A normatização pelo ICMBio deu-se por meio da Instrução Normativa nº 9/GABIN/ICMBIO, de 23 de agosto de 2023, que regulamentou o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente. Observe-se que a disciplina das sanções administrativas vai se afunilando, de tal modo que uma regulamentação pelo ICMBio não poderia, por exemplo, criar sanções não previstas na lei⁵⁴. Não há margem criativa muito larga para o ICMBio.

Especificamente, com relação às normas jurídicas contidas nos PMs, um exemplo interessante é o do regramento sobre imóveis funcionais⁵⁵. Diante de um tema como esse, não é dado ao PM criar regras únicas e específicas sobre o uso de imóveis funcionais, de maneira dissociada da regulamentação já existente. Não se vislumbra, salvo melhor juízo, a possibilidade de que a proteção ambiental especial requerida pela Constituição Federal possa ser considerada como motivo para deixar de aplicar a legislação federal atinente ao uso de imóveis funcionais, criando-se regra nova e diversa daquelas já existentes. O risco de violação ao princípio da isonomia, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, seria grande.

Nos exemplos citados, observa-se que as normas legislativas referenciais apresentam graus elevados de especificação. Havendo diversos graus de densidade, haverá graus diversos de vinculação da Administração à legalidade, o que, em última análise, refletir-se-á no maior ou menor grau de liberdade que a lei lhe confere para exercer sua competência normativa⁵⁶.

Logo, em temas enquadráveis na competência ordinária do ICMBio, a conclusão a que se chega é que é baixa a margem de criatividade jurídica quando da elaboração do regulamento, o qual se deve ater ao texto da lei. Situação um pouco diversa ocorre quando a

⁵⁴ Conclui-se, enfim, que o campo de atuação sancionatório dos Tribunais de Contas é vasto, mas não é ilimitado. A tipificação das condutas e respectivas sanções devem estar previstas em lei, o que exclui qualquer outro ato normativo, como decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e congêneres para a tipificação de condutas e fixação de sanções, respeitado o limite de atuação das Cortes de Contas - quanto à matéria - e sancionamento - na fixação das penalidades - previstos na própria Constituição, principalmente no que tange a repartição de competências, separação dos poderes e direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados. MOTTA JUNIOR, Clarimar Santos. **Os limites da competência sancionatória dos tribunais de contas**. 2020. 167 f. Dissertação. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

⁵⁵ No caso do Parna de Brasília, constam as seguintes:

Delimitação: Ocupando cerca de 1% do PNB, esta zona é formada por três polígonos, todos situados na área original da UC. O principal está localizado junto aos portões 1 e 2, abrangendo a área de visitação já implementada (piscinas naturais) e com maior grau de intervenção, infraestruturas administrativas e residências funcionais. Os outros dois polígonos ficam nas proximidades dos portões 3 e 8, possuindo estruturas pré-existent de interesse da gestão.

8. Ampliações nas estruturas das residências funcionais e administrativas, bem como a destinação do seu uso, deverão obedecer às normativas específicas do órgão responsável pela administração da UC e ser devidamente autorizadas pela chefia da UC. 9. Somente poderão ocupar as residências funcionais do Parque servidores que desenvolvam atividades na UC.

⁵⁶ DEÁK, Renato Albuquerque; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, v. 89, n. 01, p. 144-167, 2017.

norma jurídica criada pelo ICMBio possui fundamento em um ato normativo com média ou baixa densidade normativa.

2. DA COMPETÊNCIA COM BASE EM PADRÃO PREVISTO LEGALMENTE/STANDARD OU DA COMPETÊNCIA QUE SE ASSEMELHA À CRIATIVIDADE REGULATÓRIA (Competência II)

A próxima competência é aquela embasada em um padrão legalmente previsto. Na competência II, o ICMBio deve ater-se ao padrão (*standard*) previsto em lei. Será utilizado o padrão de validade das normas jurídicas regulatórias: na regulação, há a possibilidade de inovar⁵⁷ na ordem jurídica, desde que a inovação tenha lastro em *standards*⁵⁸ previstos em lei ou na Constituição Federal⁵⁹.

2.1 Leis-quadro como um mecanismo que permite a criatividade da administração pública

Na regulação, a opção legislativa é pelas chamadas lei-quadro⁶⁰ ou estandardizadas, próprias das matérias de particular complexidade técnica e dos setores suscetíveis a constantes mudanças econômicas e tecnológicas. As leis com essas características não apresentam muitos

⁵⁷ No Brasil, o sistema financeiro foi o primeiro a ganhar um órgão regulador bem organizado. O Banco Central – a agência reguladora de maior tradição no Brasil – exerce um poder regulador exemplar, de modo a influenciar as práticas das demais agências existentes. E foi justamente em relação ao Banco Central, sobretudo ao longo das décadas de 1960 e 1970, que primeiro se discutiu sobre a validade ou a invalidade de um poder normativo exercido pela administração pública. Hoje em dia, ao contrário, as agências reguladoras editam normas sem que ninguém considere isso espantoso, apesar das críticas, inclusive no campo da constitucionalidade. GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 97-128, ISBN: 978-85-225-1339-0, 2014. Publicado também, em versão resumida, na Revista Fórum Jurídico, com o título “Negócios Público-Privados no Brasil”. São Paulo, Publicação discente da PUC-SP. Edição 03, ano 02, ISSN 2316-1485, abr., 2013. Direito Público E Regulação No Brasil. Carlos Ari Sundfeld.

⁵⁸ “O foco do problema, porém, se situa no modo e na forma como os administradores públicos – no caso os dirigentes das agências – vão fazê-lo, isto é, vão editar as normas técnicas de caráter geral e abstrato relativas ao setor cuja fiscalização lhes incumbe. Quer dizer: é preciso saber se as normas que editarem estarão realmente compatíveis com os standards contidos na lei.” CARVALHO FILHO, José dos Santos *et al.* **Agências reguladoras e poder normativo**. O poder normativo das agências reguladoras, v. 2, p. 16, 2007.

⁵⁹ Podem ser invalidadas por decisão judicial, quando contrariem as leis, seja por infringência dos standards, princípios, diretrizes contidos na lei (princípio do devido processo legal substantivo), seja por inobservância do processo de elaboração das normas, em que a participação do cidadão constitui exigência obrigatória em várias fases.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 33-34.

⁶⁰ Leis de princípios ou leis-quadro (que não estabelecem diretamente a disciplina de determinadas relações ou situações jurídicas, mas se limitam a estabelecer critérios e princípios de observância compulsória pelas autoridades, elastecendo a competência normativa secundária do Executivo. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

elementos pelos quais o administrador deva pautar a sua atuação concreta ou regulamentar, referindo-se genericamente a valores morais, políticos e econômicos existentes no seio da sociedade (saúde pública, utilidade pública, competição no mercado, preços abusivos, continuidade dos serviços públicos, regionalização, etc.). Assim, confere à Administração Pública um grande poder de integração do conteúdo da vontade do legislador⁶¹.

Avaliando a constitucionalidade⁶² da Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, o STF⁶³ considerou que se estava diante de uma lei-quadro. A Corte, nesse sentido, pontuou que as leis-quadro possuem baixa densidade normativa e que, portanto, referidas leis se preocupam mais com o estabelecimento dos fins do que com a pormenorização taxativa dos meios, o que é consequência das ideias de (i) eficácia normativa dos direitos fundamentais; (ii) impossibilidade fática de esgotamento da atividade reguladora pelo Poder Legislativo, e (iii) necessidade de dinamismo nas respostas do Direito à sociedade contemporânea⁶⁴.

Importante frisar, ainda, que não se tratava de uma lei referente a uma agência reguladora específica, mas de um regime jurídico sobre contratações pela administração pública. Este ponto é muito relevante para a presente tese, a qual não buscará elucidar se as competências gerais (leis-quadro) atribuídas ao ICMBio caracterizam-se ou não como regulação, uma a uma.

A separação das três competências proposta nesta tese leva em conta unicamente a densidade da norma a ser regulamentada, que atribui uma competência ao ICMBio, ou a ausência de previsão legal que atribua tal competência. Se o exercício da competência caracterizar-se como, por exemplo, regulação, poder de polícia ou discricionariedade técnica, não se poderá constatar, em que pese a relevância temática, quaisquer interferências na análise que se propõe realizar, uma vez que a classificação de tais competências gerais constitui objeto autônomo que, para uma análise mais precisa e cuidadosa, demandaria a redação de outra tese específica.

⁶¹ O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito alexandre dos santos aragão.

⁶² Sobre outros pontos controvertidos da referida lei, ver: MORANO, Cintia Barudi. O regime diferenciado de contratação e a Lei n 12.462/2011. **Revista do Direito Público**, v. 8, n. 1, p. 67-82, 2013.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4645**. Rel. Min. Luiz Fux.

⁶⁴ Sobre esta faceta da regulação: O fortalecimento da ideia de discricionariedade vincula-se à constatação da impossibilidade de que o legislador seja capaz de dispor previamente acerca de todas as situações em que a Administração Pública figure como interessada, bem como em virtude de novas situações com as quais o Poder Público venha a se deparar, notadamente aqueles casos que exigem uma resposta rápida. GUERRA SANGREMAN LIMA, Artur Camaúba. Government regulatory activity and its fundamentals. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 2, p. 209-231, 2017.

No caso do ICMBio, estão presentes, como regra geral, as três situações apontadas pelo STF na ADI 4645, de relatoria do Ministro Luiz Fux: a) (i) asseguração do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio da especial proteção das UCs; (ii) impossibilidade fática de esgotamento da atividade reguladora pelo Poder Legislativo e (iii) necessidade de dinamismo nas respostas do Direito à sociedade contemporânea. A constatação da presença de tais requisitos encontra amparo na disciplina das Leis nº. 9.985/2000, 11516/2007 e do Decreto nº. 12.258/2024.

2.1.1 Dos fundamentos que justificam a existência de leis-quadro no contexto do ICMBio

2.1.1.1 O cumprimento do dever de proteção especial das UCs como direito fundamental⁶⁵

O ICMBio é o órgão gestor das UCs federais⁶⁶, cabendo-lhe, por isso, a adoção de medidas concretas para a especial proteção ambiental das UCs, incluindo-se a edição de normas jurídicas com tal finalidade. O significado mais específico da proteção ambiental será abordado mais à frente, quando se intentará defini-lo, no tópico das normas jurídicas autônomas. Por ora, basta que se afirme que a constituição de UCs e sua especial proteção encerra uma manifestação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se considera hodiernamente como direito fundamental⁶⁷.

Por conseguinte, quando o ICMBio edita regras, tendo como objetivo a especial proteção das UCs, existe uma dimensão de garantia de um direito fundamental⁶⁸. Esta

⁶⁵ Sobre a função de concretização de direitos fundamentais pela regulação ver:

ALCOFORADO, Maria Clementina Guedes. **O papel das agências reguladoras na concretização do direito fundamental prestacional de forma difusa e concentrada sob o pálio de um novo direito administrativo: o caso da regulação de energia elétrica**. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2012.

⁶⁶ Sobre a importância do ICMBio: SANTOS, P. R. *et al.* Breve análise da importância dos órgãos executores da política ambiental brasileira frente aos agravos ambientais em unidades de conservação. **Rev. Bras. Gest. Amb. Sustent.** [online]. 2020, vol. 7, n. 15, p. 211-223.

⁶⁷ 2. Danos ao meio ambiente. Determinação da cessação de despejo de efluentes sem tratamento no rio e na atmosfera da Comarca de Campo Belo/MG, sob pena de multa. 3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito Fundamental de terceira geração. Art. 225 da Constituição Federal. 4. Violação do princípio da separação de poderes. Inocorrência. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a adoção de medidas assecuratórias dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos previstos na Constituição Federal. 5. Efetividade do dano. Necessidade do reexame do conjunto fático-probatório. Impossibilidade. Súmula 279 do STF. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 955846 AgR**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, j. 26 maio 2017.

⁶⁸ Nesse sentido: MACIEL, Marcela Albuquerque. Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90,

dimensão, na linha da jurisprudência do STF, permite uma margem criativa para a regulamentação do poder público.

2.1.1.2 Do caráter técnico das normas jurídicas contidas no PM

A proteção da biodiversidade *in situ*, missão do ICMBio quando o estado cria unidades de conservação, exige conhecimento específico e regramentos de cunho técnico.

O argumento principal por trás da deferência às regras técnicas criadas pela administração pública centra-se na separação dos Poderes. Quem administra e, portanto, exerce funções normativas necessárias a essa atividade são órgãos e entidades do Poder Executivo, e não cabe ao Poder Judiciário substituí-las, muito menos quando essas deliberações têm por objeto questões técnicas complexas. Em segundo lugar, o processo por meio do qual as decisões sobre a melhor técnica são tomadas viabiliza um contraditório anterior à entrada em vigor da norma que orienta o seu conteúdo no sentido de uma decisão racional⁶⁹.

2.1.1.3 Do caráter dinâmico do PM

As normas jurídicas contidas no PM tutelam uma realidade dinâmica. Por isso, espera-se certa mutabilidade em seu conteúdo.

Nesse sentido, importante lembrar que as unidades de conservação se voltam à proteção da diversidade biológica, e que diversidade biológica⁷⁰ é a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos, bem como os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies e entre espécies e ecossistemas.

jul 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9870. Acesso em: 06 jun. 2025.

⁶⁹ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; PARENTE, Ana Tereza Marques. A produção normativa das agências reguladoras: limites para eventual controle da atuação regulatória da Anvisa em resposta à Covid-19. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 230, p. 55-83, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p55

⁷⁰ Art. 2º, inc. III, do SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

Derivada da biodiversidade, é possível contemplar também a dinamicidade dos ecossistemas.⁷¹ O caráter dinâmico dos ecossistemas foi objeto de ponderação no roteiro metodológico do ICMBio⁷², mais precisamente estampado na parte em que se alude aos componentes dinâmicos, que seriam aqueles que mudam com o tempo. À medida que o contexto em que se encontra a UC está a modificar-se, ou que se alterem as condições e tendências dos recursos e valores fundamentais, com o transcurso do tempo, a análise da necessidade de dados e planejamento precisará ser revisitada e revisada, juntamente com as questões-chave. Os componentes dinâmicos, segundo o roteiro metodológico, incluem os seguintes elementos:

Necessidades de dados e planejamentos: são identificadas com base na análise dos recursos e valores fundamentais e das questões-chave da UC, e definem quais são os planos e estudos específicos a serem desenvolvidos de acordo com o contexto de cada UC.

Subsídios para interpretação ambiental: irão contribuir para a definição dos temas interpretativos, dentro do futuro plano de interpretação ambiental da UC. Mapeamento e

Banco de dados geoespaciais da UC: compreende as informações espacializadas (ou seja, informações com coordenadas geográficas) da UC e do plano de manejo.

O roteiro metodológico⁷³ destaca também que a atuação do ICMBio se dá sobre um ambiente dinâmico, onde as pressões sobre os recursos naturais tendem a aumentar cada vez mais, assim como é urgente a necessidade de garantir um uso sustentável dos recursos resguardados por estas áreas, visando o benefício das populações humanas que deles dependem. E, nesse contexto, o PM surge como instrumento essencial para subsidiar a gestão, garantindo a efetividade das UCs no desafio de manutenção da biodiversidade. É, ainda, orientação do roteiro metodológico que o processo de elaboração ou de revisão do PM promova o aperfeiçoamento contínuo do planejamento, por meio de monitorias periódicas do plano de manejo e de seus planos específicos, o que nos faz concluir pelo caráter dinâmico das normas jurídicas contidas em tal instrumento.

Embora o PM seja feito com esmero e fruto de um estudo e participação ampla, não se espera que o documento se torne algo inalterável, tanto que na prática administrativa não é

⁷¹ CARROCCI, Juliana Baggio; PIÑA-RODRIGUES, Fatima Conceição Márquez; GRILO, Roseana. Etnoconservação e a contribuição do Enfoque Agroecológico. **Cadernos de Agroecologia [Volumes 1 (2006) a 12 (2017)]**, v. 4, n. 1, 2009.

⁷² <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>

⁷³ <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>

raro um PM encontrar-se em revisão. O PM é algo vivo⁷⁴. Nessa perspectiva de dinamicidade, e considerando o enorme número de UCs federais, entende-se que a lei, em sentido formal, editada pelo Parlamento, não teria a velocidade necessária para responder às demandas dos mais diversos ecossistemas.

Feitas estas breves considerações, cumpre-se registrar que, do ponto de vista jurisprudencial, o julgamento da ADI nº 5906 é um exemplo de limite à expedição de regulamentos com base em *standards*.

2.2 Balizas traçadas na ADI nº 5906 como limites à criatividade da administração pública na regulamentação de leis-quadro

Das razões de decidir da ADI nº 5906, aplicáveis ao ICMBio, entende-se que, diante de leis-quadro, é lícita grande margem criativa pela administração pública, desde que respeitados os standards.

A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷⁵ junto ao STF objetivando, como pedido principal, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 24, inciso XVIII e 78-A, da Lei nº 10.233/2001, mediante interpretação conforme a Constituição, a fim de estabelecer que a competência normativa atribuída à Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT⁷⁶ por meio das aludidas disposições legais não autoriza a criação de tipos infracionais por ato administrativo⁷⁷.

Na petição inicial, destacou a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI) que: a) em nosso modelo constitucional de separação de poderes, somente ao Poder Legislativo cabe, mediante a edição de lei formal, a criação de

⁷⁴ VASCONCELOS, Jane; CASES, María Olatz. **Recomendações para o planejamento de unidades de conservação no Bioma Amazônia**. ARPA, Programa Áreas Protegidas da Amazônia, 2009. WWF-Brasil. Disponível em: http://www.programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/caderno1Planejamento_Rev.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5906**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 6 mar. 2023.

⁷⁶ Para maior aprofundamento sobre a competência sancionatória da ANTT: **Atividade sancionatória contratual e extracontratual da ANTT: alternativas ...**

⁷⁷ Os dispositivos legais impugnados foram os seguintes:

Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:(...)

XVIII - dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes. (...)

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I- advertência; II- multa; II- suspensão; IV- cassação; V- declaração de inidoneidade; VI- perdimento do veículo.

direitos e obrigações, conforme decorre da previsão contida no inciso II do artigo 5º da Constituição da República; b) ao Poder Executivo cabe a competência regulamentar, atinente à expedição de normas para fiel execução das leis, sem a possibilidade de inovar na ordem jurídica mediante criação de direitos e obrigações em caráter primário, salvo nas hipóteses restritas do inciso VI do artigo 84 da Constituição da República; c) considerando que as agências reguladoras são autarquias especiais, entes integrantes da Administração Pública Indireta, não parece razoável supor que o poder normativo a elas conferido seja superior àquele estabelecido pela própria Constituição para o Chefe do Poder Executivo, o qual, como visto, está limitado à edição de normas secundárias para integração e fiel execução das disposições legais; d) existiria uma espécie de “normatividade mínima” da lei, cuja observância será imprescindível à preservação do núcleo essencial do princípio da legalidade, embora nem sempre seja fácil identificar seus contornos em cada caso.

Destacou a requerente que a ADI ajuizada tinha como fundamento basilar a premissa da reserva absoluta de lei para a tipificação de infrações e sanções dirigidas a particulares no livre exercício de suas atividades, garantia que decorre da disciplina contida nos artigos 2º, 5º, II e XXXIX, 37, caput, da Constituição da República. Continuou fundamentando que, em virtude dos princípios constitucionais da legalidade e da separação de poderes, tais como estruturados na vigente ordem constitucional brasileira, o poder normativo conferido à ANTT não abrangeria a definição de atos infracionais e a previsão das respectivas sanções aplicáveis aos particulares. Em tais circunstâncias, a ausência de balizamentos na lei para o exercício da competência reguladora das agências transfere indevidamente a estas a incumbência a respeito de decisões que desbordam de um caráter puramente técnico, sem a contrapartida das garantias constitucionais que cercam o processo Legislativo. À luz do princípio insculpido no inciso II do artigo 5º da Constituição da República, é imprescindível que a lei autorizativa estabeleça contornos mínimos (*standards*) para descrição das condutas a serem tipificadas como ilícitos administrativos, assim como das sanções a serem aplicadas em decorrência de sua violação.

Pediu, portanto, a ABRATI a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos arts. 24, inciso XVIII, e 78-A da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a fim de suprimir do seu alcance interpretação que autorize a criação de ilícitos administrativos e seu apenamento por norma infralegal, com a consequente declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, da Resolução ANTT nº 233/2003. Em caráter sucessivo, requer a ABRATI a declaração de inconstitucionalidade da Resolução ANTT nº 233/2003, por violação direta à Constituição da República, caso a Suprema Corte venha a reconhecê-la como ato normativo primário.

A Resolução nº 233/2003/ANTT é um ato normativo regulatório que versa sobre aplicação exclusivamente da penalidade de multa, sendo, as condutas tipificadas, dentre outras, as seguintes: a) realizar transporte de passageiros, sem a emissão de bilhete; b) emitir bilhete sem observância das especificações; c) reter via de bilhete destinada ao passageiro; e d) vender bilhete de passagem por intermédio de pessoa diversa da transportadora ou do agente credenciado, ou em local não permitido.

A Resolução traz, portanto, dezenas de condutas consideradas ilícitos administrativos, contudo não se faz necessária sua transcrição na íntegra. É suficiente compreender que a lei previu a competência sancionatória da ANTT para aplicar penalidades, dentre elas, a de multa. As condutas passíveis de multa – descritas na Resolução – não constam da lei⁷⁸.

A AGU juntou aos autos a Nota Técnica nº 125/GETAE/SUPAS/2018, elaborada pela ANTT. Em tal expediente, sustenta o corpo técnico da Agência Reguladora que: a) a Lei nº 10.233, de 2001 e as Resoluções da Agência seriam resultado do fenômeno da "deslegalização"; b) não existe qualquer desvio de constitucionalidade no que tange ao poder normativo conferido às Agências Reguladoras. Trata-se de exercício de função administrativa, e não legislativa, ainda que seja genérica a sua carga de aplicabilidade. Não haveria total inovação na ordem jurídica com a edição de atos regulatórios; c) as próprias leis disciplinadoras da regulação transferiram alguns vetores de ordem técnica, para normatização pelas Agências. Tal atividade, portanto, não retrata qualquer usurpação da função legislativa pela Administração, pois o poder normativo não é poder Legislativo; d) para a execução de sua função regulatória, é indispensável que as Agências Reguladoras detenham certo grau de independência, principalmente porque regulam setores específicos da economia.

⁷⁸ O Parecer nº 321/2019 – SFCNST/PGR Sistema Único nº 163871/2019 ficou ementado nos seguintes termos: Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de interpretação conforme a constituição. Arts. 24-XVIII e 78-A da lei 10.233/2001. Agência nacional de transportes terrestres – ANTT. Resolução 233/2003. Previsão de infrações administrativas em atos infralegais. Alegação de ofensa à separação de poderes e à reserva legal. Arts. 2.º, 5.º-II e XXXIX e 37- Caput da constituição. Inocorrência. Agências reguladoras. Poder normativo técnico. Deslegalização. Parâmetros fixados em lei. 1. Compete à ANTT, no exercício das atribuições e nos limites previstos pela Lei 10.233/2003, dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes. 2. As agências reguladoras são dotadas de poder normativo técnico que lhes permite, de forma ampla, tratar sobre especificidades do serviço regulado. A deslegalização é fenômeno moderno necessário à eficiência da função administrativa e à promoção do interesse público, respeitados os parâmetros constitucionais e legais específicos. 3. Impossibilidade de o legislador ordinário prever todas as condutas aptas a gerar infrações administrativas. Especialidade técnico-científica que afasta a alegação de afronta aos arts. 2.º, 5.º-XXXIX e 37- caput da Constituição. Desnecessidade de interpretação conforme. - Parecer pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República PGR manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados na ADI. Segundo a PGR, o mecanismo escolhido pelo constituinte, seguido pelo legislador ordinário, é fruto de fenômeno conhecido por deslegalização (ou delegificação), uma vez que a edição de normas gerais de caráter técnico se formaliza através de atos administrativos regulamentares pautados em delegação legal. As matérias que são objeto de poder normativo técnico são também altamente específicas. Exigir que as leis em sentido estrito prevejam pormenores de particularidades técnicas, incluindo todo o tipo de infração administrativa possível, não se coaduna com a modernidade e não ofende o princípio da reserva legal, senão concretiza os princípios que regem a Administração Pública e suas atividades. Com isso, opera-se o descongelamento da classe normativa por opção do legislador e não há falar em “reserva de regulamento”, pois nada impede seja a matéria deslegalizada.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, apontou, em seu voto, os seguintes argumentos:

- a) as agências submetem-se ao princípio da legalidade, cabendo-lhes editar normas regulamentares, a partir da legislação, ou seja, dentro dos limites legalmente fixados, com o objetivo de organizar e fiscalizar as atividades desenvolvidas por aqueles que as congreguem;
- b) os preceitos da lei impugnada seriam ambíguos, no tocante à previsão de que cabe à ANTT dispor sobre infrações, sanções e medidas administrativas relativamente aos serviços de transporte, ao passo que revelam que a infração à previsão legal e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização, sujeitará o responsável a sanções aplicáveis pela Agência sem prejuízo das de natureza cível e penal.

Com base nesses argumentos, o Relator julgou procedente a ADI para conferir interpretação conforme à Constituição Federal, a partir da premissa segundo a qual não pode a agência substituir-se ao Congresso Nacional. Não haveria espaço para interpretação de que pode a agência inovar, prevendo infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis ao serviço de transporte.

Pediu vistas o Ministro Alexandre de Moraes. Abrindo divergência em relação ao Ministro Marco Aurélio, Relator, ponderou Moraes que: a) a moderna Separação dos Poderes manteve, em relação à produção normativa do Estado, a centralização política-governamental no Poder Legislativo, que decidirá politicamente sobre a delegação e seus limites às Agências Reguladoras, fixando os preceitos básicos e as diretrizes; porém, passou a exigir maior eficiência e eficácia, possibilitando maior descentralização administrativa, inclusive no exercício do poder normativo desses órgãos administrativos para a consecução dos objetivos e metas traçadas em lei; b) as Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder

normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico, em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar sanções não previstas em lei, pois todos os poderes, instituições e órgãos do poder público estão submetidas ao princípio da legalidade (Constituição Federal, art. 37, caput); c) não se trata de um cheque em branco para agir como bem entendem, divorciada do princípio da legalidade; d) a jurisprudência do STF reconhece o papel regulatório do Estado, exigindo, porém, que o ato regulatório apresente lastro legal, isto é, uma correspondência direta com diretrizes e propósitos afirmados em lei ou na própria Constituição; e) as agências reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica – ou seja, regulamentar matéria para a qual inexistia um prévio conceito genérico em sua lei instituidora (*standards*); nem tampouco poderão criar ou aplicar sanções não previstas em lei.

As considerações acima, traçadas pelo Ministro Alexandre de Moraes, no bojo de seu voto, traduzem as balizas gerais do entendimento vigente no STF sobre o poder normativo das Agências Reguladoras. Nesse contexto, interessa mais diretamente, para a consecução do argumento a que se propõe na presente tese, a análise que foi feita, na sequência do voto, do *standard* previsto na lei n.º Lei 10.233/2001 e na Resolução da ANTT, então atacada pela ADI. Considerou o Ministro haver suficiente densidade normativa nos artigos 11, III, 20, II, “a”, 24, XVII e do 78-A ao 78-K, todos da Lei 10.233/2001, tornando evidente que a delegação congressual traçou os *standards* necessários e suficientes para legitimar a edição da Resolução 233/2003 pela Diretoria-Geral da ANTT.

Na sequência, pediu vistas o Ministro Gilmar Mendes que, acompanhando a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes, pontuou que: a) as agências reguladoras foram gestadas no afã de alterar o papel tradicional da Administração Pública, permitindo que entidades estatais, com maior flexibilidade, pudessem estar atentas a determinado setor estratégico e atuar rapidamente no respectivo mercado, mediante complementação da legislação da área correlata, de forma infralegal, desde que observados os limites impostos na lei de sua criação e na Constituição Federal; b) as autoridades reguladoras exercem uma verdadeira atuação normativa conjuntural do ambiente regulado. Isso quer dizer que a delegação de poderes normativos a essas entidades vai além de uma simples substituição do legislador. Em essência, a opção por submeter determinados mercados ao escrutínio regulatório perpassa uma opção política de ressignificar a forma de intervenção pública que se opera; c) a constitucionalidade da abertura normativa às agências reguladoras para que, a fim de controlar e fomentar o exercício da atividade regulada, disponham sobre infrações, sanções e medidas

administrativas aplicáveis aos agentes privados que descumpram o arcabouço normativo regulatório do setor.

No entanto, não se considera relevante para o escopo deste trabalho, a discussão sobre a competência regulamentar das Agências Reguladoras, dado que existe relativo consenso sobre o tema. O consenso está em que o regulador pode inovar, desde que não transborde a diretriz política contida na lei e não transborde o *standard*. Importa, por isso, compreender a relação de vinculação que existe entre o *standard* previsto na lei ou na Constituição Federal e o ato regulatório que dele decorre⁷⁹. Em outras palavras, é preciso investigar o grau de

⁷⁹ Nesse sentido: APELAÇÃO. Mandado de segurança. Farmácia de manipulação. Pretensa concessão de ordem que imponha à autoridade apontada como coatora a se abster de lhe aplicar qualquer espécie de sanção por comercializar produtos manipulados com atribuição do objetivo terapêutico e de nome das fórmulas em seu rótulo. Sentença de primeiro grau que denegou a ordem. 1. Farmácia de manipulação. Pretensa concessão de ordem que imponha à autoridade apontada como coatora a se abster de lhe aplicar qualquer espécie de sanção por comercializar produtos manipulados com atribuição do objetivo terapêutico e de nome das fórmulas em seu rótulo. Inadmissibilidade. 1.1. À Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA -, na qualidade de agência reguladora, é conferida a prerrogativa de editar normas eminentemente técnicas com o escopo de regulamentar as atividades de sua competência, além de, primordialmente, exercer atividade de fiscalização. 1.2. Item 12 da RDC n. 67/07 da ANVISA que trata da rotulagem e embalagem dos produtos manipulados que não dá autorização às farmácias de manipulação de inserção no rótulo do objeto terapêutico do fármaco e nome das fórmulas. 2. Claramente poderia a agência assim agir, eis que tem o poder regulamentar (que pertence ao Poder Executivo em sentido amplo). Como se sabe, temos no Brasil, vigente, o princípio da reserva (relativa) de lei. Para JOSÉ AFONSO DA SILVA, clara a distinção entre o princípio da legalidade e o da reserva legal no sentido de que o primeiro, diz o mestre, 'significa a submissão e respeito à lei ou a atuação dentro dos limites estabelecidos pelo legislador', ao passo que o segundo 'consiste em estabelecer regulamentação de determinadas matérias deve fazer-se necessariamente por lei formal'. Fora deste, pode atuar o poder regulamentar autônomo ('implied powers' - originada no célebre voto do juiz MARSHALL, proferido no 'leading case' 'McCulloch versus Maryland', de 1819). Nessa mesma linha, José Celso de Mello Filho preceitua que "há duas modalidades de reserva de lei: (a) reserva absoluta, que não admite a disciplina normativa da matéria, senão mediante lei formal, (b) reserva relativa, que legitima, observados os limites e as condições fixadas previamente em lei, a intervenção normativa do Poder Executivo". A competência normativa do Executivo não se pode exaurir no papel meramente secundário de executar fielmente as leis. Rui Barbosa, já em oração de 1912, no Senado da República, esforçado na lição de Giron e de Duguit, esclarecia que a noção, elementar a todas as Constituições, de que os regulamentos se formulam para executar unicamente as leis ficou reduzida a uma ficção. E não há inconstitucionalidade ou delegação de poderes, quando o legislador, traçando 'standards', paradigmas, bases ou quadros, transfere ao ato regulamentar, para a concretude de seu comando, atento à flexibilidade necessária à finalidade da lei. Regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la, completá-la, segundo o seu conteúdo, inclusive criando obrigações não previstas no texto originário, mas logicamente decorrentes da regulamentação. Em artigo publicado no 'Jornal Carta Forense', de abril de 2013, o jurista CARLOS ARI SUNDFELD bem remarca este vezo de nossos autores sobre o assunto, dizendo que "ainda há o ideário do legalismo, ainda forte entre os publicistas brasileiros. Segundo o legalismo, é a lei, e não a Administração, que teria de resolver tudo o que for importante. Regulamento e atos administrativos não devem criar nada (...) o administrador não poderia ser autorizado, mesmo pela lei, a ser algo além de um braço mecânico do legislador. Essa visão estigmatiza a função administrativa, presumindo-a incapaz de fugir à arbitrariedade, se não estiver totalmente limitada pelas escolhas prévias do legislador. (...) É uma visão estranha. Essa visão faz uma caricatura da expediência jurídica - que a que a Administração tem sido autorizada a criar, com base nas leis, descrevendo-a de modo simplista como desastrosa, incompatível com o estado de direito etc. Por isso sou cético, também quanto a esse legalismo sebastianista". 3. Pretensão da impetrante que claramente ostenta fins publicitários e, assim, viola o item 5.14 da RDC n. 67/07, o qual dispõe: '5.14. Não é permitida a exposição ao público de produtos manipulados, com o objetivo de propaganda, publicidade ou promoção.' 4. Denegação da segurança que é medida de rigor. Precedentes desta Colenda Corte. 5. Sentença que denegou a segurança mantida. Recurso da impetrante não provido.

liberdade regulamentar conferido pela Lei 10.233/2001 à ANTT e se essa liberdade regulamentar viola a Constituição Federal Por violar a Constituição Federal compreenda-se uma delegação em branco, irrestrita.

Para tanto, deve-se consignar que a Lei nº 10.233/2001 traz, por exemplo, os seguintes dispositivos como balizadores da pena de multa: a) o artigo 24, inciso XVIII, que estabelece a competência da ANTT para dispor sobre as infrações, sanções e medidas administrativas aplicáveis aos serviços de transportes; b) a especificação das sanções prevista no artigo 78-A: 1) advertência; 2) multa; 3) suspensão; 4) cassação; 5) declaração de inidoneidade e 6) perdimento do veículo - valendo lembrar que mesmo dispositivo informa que são condutas apenas a infração à própria lei, aos deveres previstos no contrato de concessão, de permissão ou na autorização -; c) no processo administrativo de que trata o art. 78-B, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência; d) na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica; e) entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza; f) nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa a seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa; g) a multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); h) o valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção; i) a imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.

Não se percebe, pois, da análise dos dispositivos retrocitados, na Lei nº 10.233/2001, uma delegação normativa irrestrita à Agência Reguladora. As sanções estão previstas no texto legal; existem parâmetros para aplicação da pena de multa; exige-se respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não se nos afigura, portanto, que a ANTT possa, a seu talante, criar sanções. Não se nos afigura igualmente que a pena de multa possa ser aplicada indiscriminadamente. Existe uma direção política clara na lei acerca do processo sancionatório. As penalidades estão claramente definidas em lei.

Observe-se que, mesmo o Min Alexandre de Moraes fazendo menção aos artigos 11, III, 20, II, “a”, 24, XVII, que trazem prescrições ultra gerais, não foram estes os critérios que firmaram a competência da ANTT de forma isolada. O que legitima a ANTT a aplicar a pena de multa é o fato de que a penalidade de multa está prevista em lei, bem como seus contornos. Estes dispositivos mais gerais apontam os fins visados e, portanto, acabam por impactar na forma como a multa vai ser aplicada, na gestão das outorgas, dentre outros pontos, mas eles mesmos não seriam, isoladamente, hábeis a justificar uma norma da ANTT sobre multa, se a multa não tivesse sido previamente estabelecida em lei.

Com relação às infrações, a Lei 10.233/2001 estabelece que a infração a seus próprios preceitos deve ser objeto de processo punitivo. Mas também o descumprimento aos deveres estabelecidos nos contratos de concessão, de permissão e nos atos autorizativos. Ora, seguindo-se a lógica do Ministro Marco Aurélio, a atribuição legalmente dada à ANTT para zelar pela qualidade do transporte restaria esvaziada. De outra parte, nas referidas modalidades de outorga (autorização, permissão e concessão), sabe-se que os titulares se obrigam a cumprimento do quanto constar em tais atos, mas igualmente se sabe que as outorgas contêm cláusulas regulamentares e cláusulas econômicas. As cláusulas regulamentares dizem respeito à prestação do serviço e se tornam obrigatórias tão logo modificadas pelo regulador. Nessa ordem de ideias, existe margem para que a regulação estabeleça condutas proibidas, uma vez que lhe cabe zelar pela prestação do serviço.

A técnica utilizada na Lei 10.233/2001 foi a estipulação de *standards* abrindo margem para regulamentação infralegal. Técnica semelhante parece ter sido utilizada na definição das competências do ICMBio. Cabe agora investigar como os referidos *standards* foram utilizados na definição das competências do ICMBio.

2.3 O uso de leis-quadro na definição das competências do ICMBio

No caso do ICMBio, analisando a legislação que lhe é aplicável, foram localizadas inúmeras previsões na Lei nº. 9.985/2000 e na Lei nº. 11.516/2007, que parecem apontar no sentido de que se trata, em boa medida, de leis-quadro⁸⁰.

⁸⁰ Sobre o uso de leis-quadro em matéria ambiental no âmbito internacional: DA SILVA FARIA, Maria José. Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal. **REGAP: Revista galega de administración pública**, v. 1, n. 45, p. 301-322, 2013.

É o caso dos seguintes temas, extraídos do SNUC: visitação pública⁸¹, uso público, pesquisa científica, turismo e lazer. Não houve, na Lei nº. 9.985/2000, um detalhamento sobre tais temas. A concretude desses dispositivos normativos deve ser feita de acordo com os objetivos (art. 4º) e com as diretrizes (art. 5º) previstas no SNUC.

Tratando-se de leis-quadro, a validade da regulamentação expedida pelo poder executivo depende do respeito ao *standard* previsto na lei. Entende-se ser ônus do ICMBio, ao regulamentar certo tema, o dever de explicitar⁸² os fundamentos que justificam a norma e, nesse percurso argumentativo, é recomendável que, além de apontar o dispositivo que dispõe sobre a competência, aponte-se a correlação com princípios, objetivos e diretrizes previstos no SNUC e em outros diplomas.

Sugere-se que a regulamentação do ICMBio pode e deve se aproximar do tipo de compreensão jurisprudencial aqui apontado, ou seja, diante de *competências abertas* previstas no SNUC, no Decreto que o regulamentou ou mesmo no Decreto que rege as competências do ICMBio, de modo que se possam expedir normas aptas a inovar na ordem jurídica, ou seja, a criar novas obrigações ou prever novas circunstâncias jurídicas outrora não pensadas. Assim, a ideia de uma fundamentação pressuposta deve ceder espaço ao esforço argumentativo de explicitar o porquê da opção feita pelo ICMBio.

Na Lei nº. 11.516/2007, constam dispositivos com a mesma abstração do SNUC, a exemplo do art. 1º, inciso III, que dispõe competir ao ICMBio o fomento e a execução de programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental.

Especificamente, com relação ao inciso III do artigo acima mencionado, o Decreto nº. 12.258/2024 inova na ordem jurídica, ao determinar que a proteção da biodiversidade importa nas competências para elaborar o diagnóstico científico do estado de conservação da

⁸¹ O grupo das Unidades de Conservação de Proteção Integral tem como objetivo básico a preservação da natureza, aceitando apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei. Compreende cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. Destas, a Estação Ecológica, a Reserva Biológica e o Parque Nacional são unidades em que pode haver visitação pública com objetivo educacional, desde que haja regulamentação específica ou disposta no plano de manejo. Diante dessas considerações, os parques apresentam condições e abertura para visitação pública, inclusive com objetivo educacional – uma janela para a Educação Ambiental com a possibilidade de contribuir com a sua potencialidade como ferramenta de transformação e reaproximação para a relação sociedade-natureza.

JUNIOR, Marcos Vinícius Campelo *et al.* Unidades de conservação como espaços de diálogos para a educação ambiental crítica. **Revista Pantaneira**, v. 18, p. 93-103, 2020.

⁸² O dever de fundamentação será melhor tratado no Capítulo II desta tese.

biodiversidade brasileira⁸³ e ao propor a atualização das listas nacionais oficiais de espécies ameaçadas de extinção e para elaborar, aprovar e implementar os planos de ação nacionais para a conservação e o manejo das espécies ameaçadas de extinção no país e os planos de redução de impactos sobre a biodiversidade.

Diante dessa base normativa, o ICMBio elabora planos de ação nacionais voltados à tutela de espécies ameaçadas de extinção. Editou a Instrução Normativa nº 21, de 18 de Dezembro de 2018, que disciplina os procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão dos Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção. A IN cria, por exemplo, categorias dentre as espécies ameaçadas de extinção. O convite que se faz ao leitor é perceber que, entre as previsões da lei determinando as competências para pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e o texto final da Instrução Normativa nº 21, de 18 de dezembro de 2018, houve grande inovação na ordem jurídica.

É importante que, na avaliação da validade das normas jurídicas expedidas pelo ICMBio, uma pergunta seja feita: existe previsão normativa para o ICMBio regulamentar o tema? Tal indagação se faz necessária, pois há uma diferença significativa entre haver uma previsão genérica e não haver previsão alguma, porquanto, quando se trata de competência com base em um padrão previsto legalmente, a lei ou o decreto precisam prever expressamente uma competência ao ICMBio. Inexistindo competência legal, não se está diante de uma lei-quadro.

Um outro ponto que precisa ser compreendido é a diferença entre as competências previstas em uma lei e os objetivos e diretrizes previstos também previstos legalmente, que se perfazem, na medida em que não se pode compreender que dos objetivos e diretrizes emanem, por si mesmos, competências do ICMBio.

Ressalte-se, por isso, que o roteiro metodológico para elaboração de PM dispõe que as declarações de significância⁸⁴ devem se basear nos objetivos do SNUC para, em seguida, afirmar que tais declarações são usadas para orientar as decisões relativas ao manejo e ao planejamento, a fim de garantir que os recursos e valores que contribuem para a designação da UC sejam preservados, reforçando-se a ideia de que objetivos e diretrizes têm uma finalidade secundária de compreender as competências previstas no SNUC e não de gerar competências autônomas.

⁸³ Para maior aprofundamento, ver: PERES, Monica Brick; VERCILLO, Ugo Eichler; DE SOUZA DIAS, Braúlio Ferreira. Avaliação do Estado de Conservação da Fauna Brasileira e a Lista de Espécies Ameaçadas: o que significa, qual sua importância, como fazer?. **Biodiversidade Brasileira**, v. 1, n. 1, 2011.

⁸⁴ Declarações de significância definem o que é mais importante a respeito dos recursos e valores de uma UC, que irão ajudar com o planejamento e o manejo.

Os objetivos e as diretrizes se prestam, portanto, a auxiliar os agentes públicos na interpretação da lei, mas não se prestam, como regra geral, a definir competências. Uma regulamentação que se estabeleça com base em diretrizes ou em objetivos é uma regulamentação sem que haja uma previsão de competências no SNUC, na Lei 11.516, ou nos decretos supracitados. Nesses casos, o ICMBio cria, sem previsão legal em sentido formal, as competências necessárias para sua atuação.

Uma última observação a ser feita, quanto a isso, reside no fato de que, via de regra, a técnica das leis-quadro associa-se às competências finalísticas e não às competências instrumentais das Autarquias. Ou seja, a margem de criatividade jurídica, por ocasião da criação de normas jurídicas, liga-se, de forma direta, ao exercício de competências finalísticas.

Logo, não se pode, sob o argumento de que a Autarquia se rege por leis-quadro, pretender o alargamento da margem de criatividade jurídica a todo e qualquer tema. Nesse sentido, tem se firmado entendimento de que as Agências Reguladoras, a despeito de gozarem de certa autonomia, submetem-se ao regime geral de pessoal, não podendo inovar na ordem jurídica nesse particular⁸⁵. Esta advertência prudencial deve ser observada pelo ICMBio: a margem criativa que se lhe atribui a partir do SNUC e da Lei nº. 11.516/2007 deve ser interpretada de forma temperada e vinculada às suas competências finalísticas, não lhe cabendo realizar, de forma automática, uma extensão a toda e qualquer regulamentação. Em arremate, tratando-se da competência competência com base em *standard*, tem-se que a validade das normas jurídicas demanda: a) previsão legal outorgando competência ao ICMBio; b) respeito

⁸⁵ PARECER n. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU

NUP: 48051.002404/2019-87

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Direito Administrativo. Organização Administrativa e Servidor Público. Programa de Gestão e Dispensa do Controle de Assiduidade. Controvérsia quanto à necessidade de autorização ministerial submetida ao Departamento de Consultoria (DEPCONSU). Solicitação de contribuições às Procuradorias Federais junto às autarquias especiais sobre o tema. Entendimento da PFE-ANCINE no sentido da necessidade de autorização ministerial (PARECER n. 00035/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU e NOTA n. 00022/2019/CCAJ/PFEANCINE/PGF/AGU). Previsão expressa quanto à necessidade de autorização no artigo 6º, § 6º, do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e na Instrução Normativa SGP 01, de 31 de agosto de 2018 que veio a regulamentar o aludido dispositivo do Decreto Presidencial. A autonomia administrativa das agências reguladoras não é ilimitada, especialmente, quando se trata de gestão de pessoal. Entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC. Parecer AGU nº AC-051, aprovado pelo Presidente da República. Efeito Vinculante. Quanto à atividade meio, o que abrange a matéria de pessoal, as agências reguladoras são consideradas como mais uma das entidades vinculadas ao Poder Executivo, estando sob seu controle e fiscalização. A autonomia das agências reguladoras limita-se ao âmbito de suas competências finalísticas expressamente definidas em lei. O advento da Nova Lei das Agências Reguladoras, Lei nº 13.848, de 26 de junho de 2019, não altera a conclusão no presente caso. A autonomia administrativa é limitada aos tópicos indicados no § 2º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 2019, e no art. 31 da Lei nº 9.986, de 2000, o que, em princípio, não engloba o tema sob análise.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU. 2020.**

ao padrão previsto legalmente; c) respeito aos objetivos e às diretrizes do SNUC e d) vinculação às competências finalísticas da Autarquia.

Existindo, então, suficientes *standards* capazes de nortear a atuação administrativa e o seu ulterior controle, não há que se falar em violação à legalidade apta a macular de inconstitucionalidade os dispositivos normativos criados pelo ICMBio⁸⁶.

3. DA COMPETÊNCIA DA AUTARQUIA PARA CRIAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS AUTÔNOMAS OU QUANDO O ICMBio INOVA NA ORDEM JURÍDICA (Competência III)

A última classificação de competências a ser abordada é a da competência da autarquia para criação de normas jurídicas autônomas, o que demandará maior aprofundamento nos fundamentos da validade das normas jurídicas estampadas no Plano de Manejo. Antes disso, porém, é preciso deixar claro o que seriam tais normas jurídicas autônomas previstas nos PMs, ou seja, sobre qual objeto se está a discorrer.

As normas jurídicas autônomas previstas nos PMs podem ser categorizadas em quatro grandes subespécies: a) as que inovam na ordem jurídica sem previsão legal; b) as que são extraídas de diversos diplomas legais vigentes, com suporte na teoria do diálogo das fontes⁸⁷; c) as que incorporam parâmetros técnicos ou similares, já existentes no ordenamento jurídico, mas sem força cogente, passando a ter força vinculante quando incorporados ao PM; e d) as que solucionam um conflito aparente entre normas constitucionais.

As hipóteses previstas nas alíneas “a”, “b” e “c”, do ponto de vista da juridicidade, encontram dois fundamentos que justificam um ato normativo infralegal inovar na ordem jurídica: ou asseguram o direito fundamental⁸⁸ previsto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III,

⁸⁶ Extraído das razões de decidir da ADI 4645: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4645/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 11 set. 2023.

⁸⁷ A noção de diálogo das fontes, na definição de Claudia Lima Marques, pode ser posta nos seguintes termos: “A segunda reflexão, que gostaria de aqui trazer, é um conseqüente aprofundamento da teoria de meu mestre alemão Erik Jayme sobre o atual ‘diálogo das fontes’ (Parte II). Na pluralidade de leis ou fontes, 3 existentes ou coexistentes no mesmo ordenamento jurídico, ao mesmo tempo, que possuem campos de aplicação ora coincidentes ora não coincidentes, os critérios tradicionais da solução dos conflitos de leis no tempo (Direito Intertemporal) 4 encontram seus limites. Isto ocorre porque pressupõe a retirada de uma das leis (a anterior, a geral e a de hierarquia inferior) do sistema, daí propor Erik Jayme o caminho do ‘diálogo das fontes’, para a superação das eventuais antinomias aparentes existentes entre o CDC e o CC/2002. MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes. **Revista aa Esmese**, Nº 07, 2004 - Doutrina - 15, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79073279.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁸⁸ Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 9 fev. 2018.

da Constituição Federal ou tratam de matéria técnica⁸⁹, nas quais a lei não pode expressar o resultado desejado pela Constituição Federal. Já a hipótese prevista na alínea “d” encontra fundamento no dever de ponderação⁹⁰, que é um desdobramento do princípio da proporcionalidade. A juridicidade será analisada em momento posterior.

Saber se as normas jurídicas contidas no PM são uma decorrência da especial proteção ambiental, exigida pelo art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, é um passo subsequente à presente análise. Nesse momento, interessa saber se a norma inova na ordem jurídica, sem qualquer previsão legal ou em decreto, e qual o parâmetro para se considerar a inovação. Assim, o art. 225, parágrafo 1º, inciso III, não é parâmetro para o presente enquadramento, por se tratar de um limite material de validade, ao qual todos os quatro grupos de normas autônomas devem se submeter. Seguindo esse raciocínio, por exemplo, uma norma jurídica contida no PM, sem lastro em lei ou em Decreto, pode ser plenamente válida por se revelar um meio necessário para o cumprimento do especial dever de proteção ambiental (art. 225 da Constituição Federal) ou resultado de ponderação; ou pode ser inconstitucional e, por conseguinte, inválida e nula quando ausente o especial dever de proteção (art. 225 da Constituição Federal) ou quando ausente a ponderação constitucional. Nas duas situações, a inovação ocorre, mas só é válida no primeiro caso.

Dito isso, o primeiro dos quatro grupos refere-se às normas jurídicas que inovam na ordem jurídica, mas sem previsão legal atribuindo a competência ao ICMBio.

3.1 Da categorização das normas jurídicas autônomas

3.1.1 Regras jurídicas sem previsão legal

O primeiro grupo – normas que inovam de maneira primária na ordem jurídica – seria equiparável materialmente à lei, no que se refere ao grau de novidade no ordenamento jurídico.

Excluída a norma jurídica inovatória do PM, ela desaparece automaticamente da ordem jurídica, porque existe única e exclusivamente neste instrumento. É o caso da norma

⁸⁹ Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3169/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 11 dez. 2014.

⁹⁰ Dogmaticamente e no âmbito dos princípios, a ponderação é uma exigência de proporcionalidade, e, mais especificamente, da proporcionalidade em sentido estrito¹, onde é controlada a suportabilidade (razoabilidade²) ou proibição de ex/cesso da medida, numa confrontação direta, na ponderação, de custos e benefícios³, de vantagens e desvantagens. DE SOUSA, Antonio Francisco. O princípio da justa ponderação em direito administrativo. **Polis**, v. 2, n. 8, p. 79-87, 2023.

jurídica prevista no Parque Nacional de Jericoacoara PNJ⁹¹, que obriga toda pessoa ou instituição que produzir material científico, jornalístico ou cultural sobre o PNJ, a entregar uma cópia à administração para arquivamento no acervo do PNJ, possibilitando a sua utilização por parte da UC e, quando pertinente, dos demais interessados. A previsão normativa quanto a tal obrigação existe unicamente no PM do PNJ. Uma análise sobre a validade de tal norma jurídica será feita no Capítulo II.

Um outro exemplo de regra jurídica que não encontra amparo legal é a norma que consta do PM do Parque Nacional Serra dos Órgãos PARNASO⁹², a qual prevê a cobrança pelo ICMBio dos custos de operação de resgate de visitantes dentro do Parque. Entende-se que tal regra não encontra previsão em lei. A regra jurídica contida no PM contém a seguinte redação: “em caso de acidente provocado por conduta inadequada do visitante, os custos da operação de resgate deverão ser restituídos ao IBAMA pelo responsável”. Uma análise sobre a validade de tal norma jurídica será feita no Capítulo II.

Entende-se que, também neste primeiro grupo, devam ser enquadradas as normas jurídicas contidas no PM que afastam o texto da lei (por considerar que a proteção legalmente prevista é insuficiente). Ao deixar de aplicar a lei em certo ponto, o que se tem é a criação de uma nova norma jurídica. É o caso da regra jurídica contida no PM do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) e da Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga (APAST)⁹³, que trouxe exigência, no sentido de que a reserva legal, para aquela unidade de conservação, não poderá ser compensada fora da mesma, exigência esta não prevista no Código Florestal, que autoriza a compensação dentro do mesmo bioma e não necessariamente dentro da mesma UC. Uma análise sobre a validade de tal norma jurídica será feita neste Capítulo, quando se tratar da juridicidade.

Assim, faz-se necessário analisar o grupo de normas jurídicas que constitui um resultado do diálogo das fontes.

3.1.2 Regras resultantes de diálogo das fontes

Apesar de as normas jurídicas fundamentadas no *diálogo das fontes* e aplicáveis à UC serem normas ambientais gerais válidas e já existentes, estas apenas passam a incidir, de forma

⁹¹ PM disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-gericoacoara>

⁹² PM disponível em:

⁹³ PM disponível em:

clara, sobre a UC, na medida em que o PM as sistematiza e lhes dá publicidade. Há um exercício de discricionariedade⁹⁴ prévio que redundaria no complexo normativo aplicável.

O diálogo das fontes é sempre sistemático e de coerência⁹⁵. Chama-se “diálogo”, porque há influências recíprocas, porque há aplicação conjunta das duas normas, ao mesmo tempo e ao mesmo caso (diálogo sistemático de coerência), por seus fundamentos comuns e pela mesma coerência nos direitos fundamentais. O segundo tipo de diálogo é a aplicação simultânea, seja complementar, seja subsidiariamente, das várias fontes (diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade). O último tipo de diálogo é o de ‘adaptação’, seja permitindo a opção voluntária das partes sobre a fonte prevalente (especialmente em matéria de convenções internacionais e leis modelos) ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato (diálogo de coordenação e adaptação sistemática), o que faz cair por terra a corrente de entendimento segundo a qual onde o SNUC incide não cabe a aplicação da legislação geral, a exemplo do Código Florestal⁹⁶. É o caso das regras nº 5 e 8 do PM da Área

⁹⁴ Qualquer noção de discricionariedade envolve um aspecto de liberdade, de autonomia em face de uma determinada autoridade.) Sem assumir qualquer posição em relação à discricionariedade administrativa, pode-se adotar como critério mínimo para o reconhecimento da discricionariedade a existência de alguma liberdade para que alguém adote condutas próprias dentro do quadro formado por normas a que está submetido. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e apreciação técnica da administração. **Revista de direito administrativo**, v. 231, p. 217-268, 2003.

⁹⁵ BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 115, n. 27, p. 21-40, 2018.

⁹⁶ O diálogo entre a proteção do Código Florestal e o regime das UCs fica muito bem posto: EMENTA: Direito administrativo. Direito ambiental. Processual civil. Ação civil pública. Preliminarmente. Vácuo ou defeito grave de fundamentação. Inexistência. Conceitos de direito ambiental e ordenamento jurídico correspondente. Bases de direito ambiental brasileiro. Unidades de conservação (UCS). Áreas de preservação permanente (APPS). Bioma mata atlântica. Zona Costeira. Costões rochosos. Terrenos de marinha. Área *non aedificandi*. Normas aplicáveis ao caso concreto a nível estadual e municipal. Constituição do estado de Santa Catarina. Parque estadual da serra do tabuleiro (PEST). APA do entorno costeiro. Lei municipal nº 4.466, de 22 de dezembro de 2016, de Palhoça/SC. Decreto nº 179 de 15/07/2019 de SC. Ausência de norma federal, estadual ou municipal que autorize a demolição do imóvel. Destinação do esgoto da residência. Fragilidade do conjunto probatório. regularização junto à SPU e obtenção de licenças ambientais. Improcedência da ação civil pública. 1. Ausente nulidade na sentença, pois pouca fundamentação ou fundamentação errônea não equivalem a fundamentação inexistente. 2. Existe um emaranhado de normas ambientais a nível constitucional, legal e infralegal; de âmbito nacional, federal, estadual e municipal, com inúmeros pormenores e sutilezas. 3. O brocardo *iura novit curia* (o juiz conhece o Direito) reconhece o papel do juiz de dominar a matéria legal. Isto é: o juiz conhece o Direito, devendo investigá-lo caso não o conheça. 4. É essencial desfazer o conflito aparente dentro do emaranhado de normas constitucionais, federais e municipais citadas pelas partes, devendo-se harmonizá-las. 5. É certo que, em havendo conflito aparente entre tais normas, aplica-se aquela que confere maior proteção ao meio ambiente, por aplicação do brocardo *in dubio pro natura*. Assim, a questão a ser posta, caso a caso, resume-se a descobrir se há, em qualquer das esferas federativas, uma norma impondo proteção integral à área objeto de cada lide. 6. O art. 225, III, da Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei federal nº 9.985/2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo critérios e normas para criação, implantação e gestão das UCs. 7. As unidades de conservação dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. 8. Existem cinco categorias de Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. 9. Existem sete categorias de Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. 10. As unidades de conservação não decorrem de lei diretamente, dependendo de ato expresse para sua

de Proteção Ambiental do Descoberto (2014), que prestigiam a reserva legal e as áreas de preservação permanente:

criação. 11. As áreas de preservação permanente, por decorrerem diretamente de lei, não requerem a sua inclusão em uma área de especial proteção ambiental prevista em uma das doze espécies de unidade de conservação. 12. As APPs não pertencem necessariamente, digamos, a um parque nacional ou a uma estação ecológica, mas, em cada lugar em que se manifestarem de fato, serão protegidas por desempenharem alguma função ambientalmente relevante. 13. As APPs decorrem de uma situação fática. Onde quer que se constate uma das hipóteses legais vigentes aplicáveis à região para constatação de APP, haverá uma APP. 14. Para haver uma APP, uma lei deve indicar expressamente que tal situação ambiental será considerada "área de preservação permanente". Não se pode deduzir que uma área ou um bioma seriam uma APP apenas porque uma norma prevê que um bioma "será protegido". 15. O simples fato de a Lei 7.661/88 prever que o PNGC deverá "dar prioridade" à proteção de certos biomas não significa que a Lei nº 7.661/88 tornou-os APPs. Inferir tal conclusão encontra-se em afronta ao texto da mencionada lei. 16. A utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica foram regulamentadas pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. 17. A Lei da Mata Atlântica traz restrições quanto a corte e supressão da vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica, ou ainda da utilização da floresta para fins de interesse público e pesquisa. Para tanto, exige que se obtenha as licenças ambientais adequadas para tal. Não há, neles, previsão de inclusão de tais vegetações como área de preservação permanente, apesar de haver restrições para o corte. 18. Não há proteção, de forma automática, enquanto área de proteção integral do ponto de vista ambiental, da Zona Costeira, em decorrência do simples fato de ser Zona Costeira. 19. A Zona Costeira integra o patrimônio nacional (art. 225, § 4º, da Constituição Federal). Entretanto, ausente uma APP ou uma UC, um terreno costeiro pode não estar sujeito a uma proteção ambiental de caráter integral. 20. Para intervenções na Zona Costeira terrestre é necessário o licenciamento ambiental. 21. Os terrenos de marinha são regulamentados pelo Decreto-lei nº 9.760/46, o qual dispõe sobre os bens imóveis da União. Trata-se de uma questão de direito real e não de direito ambiental. 22. Se uma área está situada em terreno de marinha, isso não implica necessariamente eventual configuração de APP na região, pois sua qualificação de terreno de marinha decorre do direito real, e as APPs decorrem de previsões legais em direito ambiental. 23. Área non aedificandi são faixas de terra em que é proibido construir, como por exemplo em margens de rodovias e constituem conceito pertencente ao Direito Urbanístico. 24. Não se pode deduzir que uma área ou um bioma seriam uma APP apenas porque uma norma prevê que um bioma "será protegido", ou que "será priorizada a proteção" de uma determinada floresta. A área de preservação permanente não é presumida, e pode decorrer de lei de qualquer das esferas federativas. Havendo conflito aparente de normas, aplica-se a que melhor proteger o meio ambiente - in dubio pro natura. 25. Atualmente não há previsão do costão rochoso como APP em esfera federal, mas isso pode ser caracterizado na esfera estadual ou municipal, a ser avaliado caso a caso. 26. A Constituição do Estado de Santa Catarina prevê, de fato, a proteção especial da Mata Atlântica enquanto área de interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes homologada pela Assembleia Legislativa. Entretanto, percebe-se que não previu a Mata Atlântica - nem as demais áreas mencionadas no art. 184 - como APP. 27. O Parque da Serra do Tabuleiro transformou-se sensivelmente após o advento da Lei estadual nº 14.661 de 26 de março de 2009 de SC, quando instituído o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambu. 28. A Lei Municipal nº 16/1993 de Palhoça/SC (a qual dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do território do Município de Palhoça) prevê expressamente a possibilidade de urbanização das áreas turísticas residenciais. 29. Nada há a nível federal estadual ou municipal no sentido de tornar quaisquer das áreas da Área de Proteção Ambiental (APA) do Entorno Costeiro como APP. 30. Diante de todo o ordenamento jurídico estadual e municipal aplicáveis, não há previsão alguma de inclusão da região do imóvel em comento na presente lide enquanto área de preservação permanente (APP), ou dentro de Unidade de Conservação de proteção integral (isto é, após a Lei nº 14.661/2009 de SC que redefiniu os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro). 31. Quando da construção do imóvel em questão, ainda não havia a vedação de corte de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica em estado avançado de regeneração em meio urbano, a qual foi instituída pela Lei da Mata Atlântica em 2006. Ademais, trata-se aqui de pequena construção e não de grande loteamento. 32. É desarrazoada a demolição, especialmente em face da existência de toda uma infraestrutura, com energia elétrica e água potável. O terreno há muito é desprovido de suas características originais, tendo sido transformado em uma área urbana consolidada. 33. Apelação desprovida, para manter sentença que julgou improcedente a ação civil pública. 34. Sem honorários, pois vencido o Ministério Público Federal, parte autora (art.18 da Lei 7.347/85). BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5007662-50.2016.4.04.7200**. Rel. Des. Fed. Carla Evelise Justino Hendges. Terceira Turma, j. 12 nov. 2020.

5. Garantir e incentivar a recuperação de áreas alteradas ou degradadas pela atividade humana, em especial as APPs;
8. Incentivar a averbação e consolidação da averbação de Reserva Legal buscando a conectividade entre elas e outras UCs, em especial as Áreas de Proteção de Manancial - APMs

Entende-se que, como no caso do PM acima referido, o ICMBio possa fazer uso de institutos protetivos já existentes, a exemplo da APP⁹⁷. Mas poderia também fazer uso parcial do regramento hoje aplicável às APPS e criar regras mais restritivas, quando entender que a regra atual não tutela de forma adequada a UC. Em outros termos, o diálogo não precisa ser no acolhimento integral, mas pode se revelar na incorporação apenas de partes de regulamentações especiais.

É relevante que o PM deixe clara a aplicabilidade desta ou daquela regra ambiental prevista em outro diploma normativo. Diante da importância⁹⁸ econômica⁹⁹, política e social das UCs no Brasil, é recomendável que o PM explicita, em grau máximo, as regras protetivas previstas em outros diplomas que versam sobre o espaço territorial.

Por isso, devem ser recusadas fórmulas apriorísticas como, por exemplo, a fórmula segundo a qual *sempre que não houver afastamento, incide a legislação geral, porquanto o PM é fruto de um trabalho longo, devendo refletir um amadurecimento conceitual e prestigiar a segurança jurídica*¹⁰⁰. Dessa forma, o mais esperado é que todas as regras incidentes sejam apontadas no PM, o que parece coincidir com a disposição do roteiro metodológico de elaboração do ICMBio, ao dispor que cada PM deve conter um campo chamado de atos legais e administrativos, que seriam aqueles que devem ser observados pelos gestores e usuários.

Ainda segundo o roteiro metodológico¹⁰¹, o processo de elaboração ou de revisão do PM deve considerar os demais instrumentos normativos vigentes para a UC, tais como termos de compromisso, contratos de concessão de direito real de uso, perfil da família beneficiária,

⁹⁷ As APP são reguladas pela Lei 12.651/2012.

⁹⁸ Sobre a importância das UCs, ver: OLIVEIRA, Cristian Remor. **A importância das unidades de conservação para a preservação de um meio ambiente equilibrado**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso.

⁹⁹ Sobre a importância econômica: YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo (org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 181 p.

¹⁰⁰ Entende-se haver íntima relação entre segurança jurídica e previsibilidade. Nesse sentido: MARQUES, Renata Polichuk. Precedente e Segurança Jurídica. A Previsibilidade. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET** – Caderno de produção do corpo Docente e Discente. Curitiba PR - Brasil. nº 13, jan-jun/2015.

¹⁰¹ Disponível em:

acordos de gestão, portarias específicas de uso de recursos, entre outros que podem ter sua revisão indicada pelo plano de manejo quando pertinente. Nesse sentido, sustenta-se que o ICMBio deve explicitar todos os atos normativos incidentes sobre a UC.

Passa-se às normas jurídicas relativas a parâmetros técnicos preexistentes, cuja incidência sobre a UC apenas fica clara quando da publicação do PM.

3.1.3 Regras alusivas a parâmetros técnicos já existentes

Este grupo de normas, fruto da discricionariedade técnica, constitui-se de parâmetros técnicos, que não têm força obrigatória por si mesmos, mas passam a tê-la quando são integrados às normas jurídicas do PM. É o caso do PM da APA Costa dos Corais, que possibilita a incorporação de critérios técnicos do TAMAR¹⁰². Uma análise sobre a validade de tal norma jurídica será feita neste Capítulo, quando se tratar da juridicidade.

O roteiro metodológico para elaboração de PMs estabelece que devem ser observadas as recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), leis, regulamentos e exigências do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e de outros órgãos governamentais, nas esferas federal, estadual (ou do Distrito Federal) e municipal, inclusive o Corpo de Bombeiros¹⁰³. Toda vez que as normas jurídicas contidas no PM incorporam tais parâmetros técnicos, os parâmetros passam a ter força vinculante.

A presente classificação é interessante porque abre margem para que o ICMBio passe a adotar, em situações futuras, critérios técnicos, fruto de estudos científicos, provenientes de outras Autarquias e Fundações Públicas, como a Aneel, a Agência Nacional de Mineração (ANM) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Recomenda-se que, em tais situações, o ICMBio incorpore ao PM os dados técnicos provenientes dessas outras entidades, as quais passarão a integrar as normas que regulam a UC.

¹⁰² Nos locais da APA onde haja reprodução efetiva ou potencial das espécies de tartarugas marinhas de ocorrência na UC, a instalação de refletores, postes ou outras formas de iluminação, públicas ou privadas, deverão obedecer a critérios estabelecidos pelo ICMBio, ouvido o Tamar, de forma a evitar a ocorrência de fotopoluição. [...] 27. Para fins do item 43, o ICMBio deverá indicar os locais de reprodução das tartarugas em plano específico a ser construído em conjunto com o Tamar. Nas áreas da APA em que houver indicação de reprodução das tartarugas e que as instalações elétricas já estiverem efetivadas, será necessária análise pelo ICMBio, ouvido o Tamar, com prazos delimitados em plano específico, buscando a conformidade para evitar a fotopoluição. Para os fins acima mencionados, o Tamar poderá fazer uso de informações prestadas por instituições parceiras.

¹⁰³ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 06 jun. 2025.

Um caso interessante é o do Parque Nacional de Brasília. Segundo o PM¹⁰⁴ do Parque, as águas do Parque alimentam duas grandes regiões hidrográficas brasileiras: a bacia do rio Maranhão, que deságua, ao norte, na região do Araguaia-Tocantins, e a bacia do Paranaíba, que desemboca, ao sul, na região da bacia do rio Paraná. A unidade protege as nascentes dos Ribeirões da Palma, Bananal e Torto, desempenhando importante papel na proteção dos recursos hídricos fundamentais para a manutenção das espécies, funcionalidade ecossistêmica, turismo, lazer e captação de água para o abastecimento público.

Os sistemas de aquíferos subterrâneos do referido Parque possuem características incomuns, como a alta densidade de fontes, quando comparados com outras regiões de cerrados similares da região; a formação hidrogeológica com interface de águas profundas e rasas; feição morfológica elevada, comparada a um “sistema artesianos natural”; e os campos de murundus, que são pequenos montes sobre superfícies predominantemente úmidas.

O SNUC, no art. 47, dispõe que o órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. Entende-se que a regulamentação específica possa se dar por meio do PM. Contudo, por se tratar de tema afeto a outra Autarquia, no caso a ANA, é recomendável o diálogo entre as Autarquias, parecendo, sobretudo, ser o caso de incorporação dos parâmetros técnicos já existentes na ANA sobre a cobrança pelo uso da água.

A redação do PM, no entanto, deixa o tema aberto para regulamentação ulterior¹⁰⁵. Caso haja incorporação de critérios técnicos da ANA, estes passam a ser vinculantes no âmbito do Parna. Apenas uma observação - por dever de coerência - é que o tema diz respeito à cobrança pelo uso da água e não à especial proteção ambiental das águas existentes dentro da UC cuja proteção cabe ao ICMBio. Se o tema fosse este último, o diálogo com a ANA seria necessário, mas obviamente, o ICMBio teria maior margem criativa em termos de regulamentação.

¹⁰⁴ PM disponível em:

¹⁰⁵ Na proposta técnica inicial, o PM já trazia parâmetros para cobrança pelo uso da água. A PFe opôs óbice jurídico por entender que o tema precisa ser tratado juntamente com a ANA. A redação final ficou nos seguintes termos: Cobrança pela proteção da água

61. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção pelo Parque Nacional de Brasília, deverá contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade.

61.1. A contribuição prevista será objeto de detalhamento em um instrumento de regulação específico

Por fim, urge que se exponha mais uma explicação: o terceiro grupo se diferencia do segundo grupo, pois, enquanto no segundo, as normas jurídicas que estão em diálogo já são obrigatórias e vinculantes por si, não adquirindo tal qualidade em razão do PM, entretanto, poderia haver dúvidas quanto à sua incidência ou quanto a seu afastamento total ou parcial, sendo a partir da publicação do PM que se sabe qual o feixe de normas aplicável à UC, as do terceiro grupo apenas passam a ser vinculantes quando incorporadas ao PM, porque antes não detinham, de forma alguma, tal atributo.

Isso posto, faz-se necessário investigar o grupo das regras jurídicas que materializam o resultado de uma compatibilização de direitos.

3.1.4 Regras decorrentes de ponderação constitucional

Neste grupo, estão as normas jurídicas que constituem o resultado de um processo interpretativo, e acarretam a compatibilidade de direitos. Este processo interpretativo ocorre quando existe a colisão (aparente) entre a especial proteção ambiental prevista no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, de um lado e, de outro, um outro direito também previsto na Constituição Federal. O resultado da interpretação pode ser a criação de uma norma jurídica, mediante ponderação.

Para maior vislumbre do exposto, deve-se ter em conta que o PM é um espaço no qual se busca a especial proteção ambiental do território, mas é também um instrumento que permite a gestão territorial¹⁰⁶. Nesse segundo sentido, a expressão *gestão territorial* significa o enfrentamento de conflitos das mais diversas ordens: povos e comunidades tradicionais sobrepostos a UCs de proteção integral, proprietários privados não indenizados¹⁰⁷, empreendimentos de infraestrutura preexistentes¹⁰⁸, demolição de construções irregulares (ou

¹⁰⁶ SALEME, Edson Ricardo; COSTA, Washington Aparecido. Planos de manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 10, n. 1, 2020.

¹⁰⁷ No PM do Parna Guaricana,

52. As obras de reparo na infraestrutura das áreas pendentes de regularização fundiária, conforme regulamentação geral e em instrumentos específicos, como termo de compromisso (TC), termo de ajustamento de conduta (TAC), entre outros, são admitidas para finalidades que envolvam a sanidade e segurança dos seus ocupantes e observem condicionantes para resguardar o mínimo impacto negativo na UC

55. O uso de áreas para cultivos ou pastagens nas ocupações pendentes de regularização fundiária é restrito àquelas já desmatadas e em conformidade com a legislação vigente.

¹⁰⁸ No caso da reserva biológica de comboios,

7.4. Zona de Uso Conflitante Conceito: É constituída por espaços localizados dentro da unidade de conservação, cujo uso e finalidades, estabelecidos antes de sua criação, conflitam com os objetivos de conservação da unidade. São áreas ocupadas por empreendimentos de utilidade pública, como gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão, antenas, captação de água, barragens, estradas, cabos óticos etc., cujos usos e finalidades são incompatíveis com

sua manutenção¹⁰⁹), dentre outros. Assim, toda vez que o ICMBio mitigar a especial proteção ambiental de uma UC, em razão da concordância prática¹¹⁰ com outro direito também previsto na Constituição Federal, há margem para a criação de uma regra jurídica autônoma dentro do PM.

Feita esta classificação, é preciso, agora, buscar o fundamento de validade de tais normas autônomas.

3.2 O cumprimento do dever de especial proteção ambiental como fundamento direto de validade das normas jurídicas autônomas contidas no plano de manejo

Nesse momento inicial, serão buscados os fundamentos das seguintes normas: a) as que inovam na ordem jurídica sem previsão legal; b) as que são extraídas de diversos diplomas legais vigentes com suporte na teoria do diálogo das fontes¹¹¹; c) as que incorporam parâmetros técnicos ou similares, já existentes no ordenamento jurídico, mas sem força cogente, passando a ter força vinculante quando incorporados ao PM.

As hipóteses previstas nas alíneas “a”, “b” e “c”, do ponto de vista da juridicidade, encontram dois fundamentos que justificam um ato normativo infralegal inovar na ordem

a categoria da unidade de conservação. O objetivo geral de manejo é compatibilizar os diferentes interesses existentes, estabelecendo procedimentos que minimizem os impactos sobre a UC. Limites: Esta zona engloba o gasoduto Lagoa Parda-Vitória e sua faixa de servidão e faz sobreposição com as outras zonas da REBIO em 5,5%. Normas: 1. 2. A empresa gestora do gasoduto é responsável por ações preventivas e mitigadoras de impactos sobre a UC. Os empreendedores devem comunicar à UC quando forem realizar atividades no interior da mesma.

¹⁰⁹ Regra nesse sentido consta no PM do Parna Brasília: 68. As edificações das áreas onde tenha ocorrido a regularização fundiária devem ser demolidas e seus restos retirados da UC, desde que não tenham significado histórico-cultural e não sejam de interesse para outras ações da gestão e do manejo.

¹¹⁰ O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.

GOMES CANOTILHO. J. J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4.ª edição. Almedina. Coimbra. 2003.

¹¹¹ A noção de diálogo das fontes, na definição de Claudia Lima Marques, pode ser posta nos seguintes termos: “A segunda reflexão, que gostaria de aqui trazer, é um conseqüente aprofundamento da teoria de meu mestre alemão Erik Jayme sobre o atual ‘diálogo das fontes’ (Parte II). Na pluralidade de leis ou fontes,³ existentes ou coexistentes no mesmo ordenamento jurídico, ao mesmo tempo, que possuem campos de aplicação ora coincidentes ora não coincidentes, os critérios tradicionais da solução dos conflitos de leis no tempo (Direito Intertemporal) 4 encontram seus limites. Isto ocorre porque pressupõe a retirada de uma das leis (a anterior, a geral e a de hierarquia inferior) do sistema, daí propor Erik Jayme o caminho do ‘diálogo das fontes’, para a superação das eventuais antinomias aparentes existentes entre o CDC e o CC/2002. MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes. *Revista aa Esmese*, Nº 07, 2004 - Doutrina - 15, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79073279.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

jurídica: asseguram o direito fundamental¹¹² previsto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal e/ou tratam de matéria técnica¹¹³, nas quais a lei pode vir a não cumprir o objetivo previsto pelo legislador constituinte.

O primeiro fundamento a ser avaliado será o dever de especial proteção ambiental previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Uma vez compreendido o dever de especial proteção ambiental, será apresentado em que medida a edição de normas jurídicas pelo ICMBio pode cumprir, de forma direta, a obrigação prevista na Constituição Federal.

3.2.1 O dever de especial proteção: um direito fundamental de eficácia limitada colmatado pelo PM

Cumprida a primeira obrigação estatal (criação da UC), surge o dever subsequente: sobre o polígono delimitado deve-se incidir uma especial proteção ambiental a qual não se confunde com proteção ambiental geral, pois que as UCs caracterizam-se por serem polígonos delimitados sobre os quais se deve incidir certa proteção especial¹¹⁴.

3.2.1.2 Da exigência de que os ETEPs sejam protegidos de maneira específica e diferenciada

O cumprimento da obrigação prevista no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, não se aperfeiçoa apenas com a aplicação da legislação ambiental geral. Isso porque a proteção ambiental especial das UCs deve ser compreendida como proteção diversa da proteção ambiental geral. Se não fosse esse o sentido do art. 225, parágrafo 1º, inciso III, bastaria que a Constituição estabelecesse ser obrigação do Estado a criação de espaços territoriais como um

¹¹² Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 9 fev. 2018.

¹¹³ Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3169/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 11 dez. 2014.

¹¹⁴ Estas áreas estão sujeitas a normas e regras especiais, e são legalmente criadas pelos governos federal, estaduais e municipais, após a realização de estudos técnicos dos espaços propostos e, quando necessário, consulta à população. RÊGO, Manoel Cristino do; BELTRÃO, Norma Ely. **O uso de indicadores de sustentabilidade na gestão ambiental de unidades de conservação**: estudo de caso da APA da Ilha do Combu, Belém/PA. Belém, 2013.

meio de proteção ambiental e, assim, sobre esses espaços incidiria a legislação já existente, como, por exemplo, o Código Florestal. Mas não: o constituinte determinou que os espaços territoriais deveriam ser “especialmente protegidos”.

O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, foi regulamentado pela Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC, tendo o legislador ordinário definido, no artigo 2º, inciso I da referida lei, a UC como “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”¹¹⁵.

As UCs compreendem uma modalidade de Espaço Territorial Especialmente Protegido - ETEP. Espaço protegido é todo local, definidos ou não os seus limites, em que a lei assegura especial proteção. Ele é criado por atos normativos ou administrativos que possibilitem à administração pública a proteção especial de certos bens, restringindo ou limitando sua possibilidade de uso ou transferência, pelas suas qualidades inerentes¹¹⁶.

Ao tempo em que a Constituição fala em especial proteção, o legislador ordinário falou em regime especial de administração. Diante da leitura das normas referidas, percebe-se que a vontade do constituinte – ratificada no plano infralegal – foi, de fato, que a proteção fosse diferenciada. Um regime especial de administração nos encaminha para duas soluções interpretativas possíveis: a demanda por atos normativos ulteriores, que disciplinem o regime especial de administração, e a abertura normativa para que o ICMBio determine os meios de execução da especial proteção por meio da edição de normas.

Por outro lado, o regime especial de proteção previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, não se confunde com o princípio da especialidade¹¹⁷, critério para antinomia, previsto na LINDB.

3.2.1.3 Regime especial de administração/proteção não se confunde com o princípio da especialidade previsto na LINDB

¹¹⁵ art. 2º, inciso I da lei n.º 9.985/2000, que institui o SNUC

¹¹⁶ DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação**. Universitaria Champagnat. 1993, p. 11.

¹¹⁷ Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

O regime especial de proteção que incide sobre uma UC é um complexo normativo composto por normas previstas na legislação ambiental geral, normas autônomas e por critérios técnicos já existentes na legislação. É, em suma, um conceito diferente do princípio da especialidade.

Partindo, portanto, da premissa de que há um regime especial incidente sobre as UCs, há quem defenda, por exemplo, que existe uma relação de especialidade (critério para solução da antinomia¹¹⁸) entre Código Florestal e SNUC. Para Bessa¹¹⁹, no que tange à proteção da diversidade biológica, a Constituição federal estabeleceu um duplo binário que se arrima sobre uma proteção geral de todas as áreas tratadas pela Lei nº 12.651/2012 e um regime especificamente destinado aos espaços territoriais detentores de singularidades ecológicas, representado pela proteção conferida pela Lei n.º 9.958, que instituiu o SNUC. Argumenta o autor que a Lei nº 12.651/2012 (que revogou o Código Florestal) é a lei que fornece a proteção ambiental geral, ou seja, aquela aplicável genericamente aos locais que não estejam submetidos a regime especial de tutela.

Na visão do autor, é importante, no entanto, consignar que o regime constitucional permite amplamente a utilização dos recursos ambientais, a qual, no entanto, não pode ser feita de qualquer forma, pois o regime constitucional determina que a atividade econômica se faça com respeito ao meio ambiente, conforme determina o art. 170 da Constituição Federal.

Defende, ainda, que a legislação geral visa assegurar o chamado desenvolvimento sustentável, não se confundindo com normas aplicáveis aos locais nos quais o poder público, no cumprimento de determinações constitucionais, estabeleceu regimes próprios de tutela, mediante a instituição de UCs. A Lei do SNUC é lei especial e, portanto, afasta a aplicação das leis gerais de proteção ao meio ambiente.

O conceito de Bessa, muito utilizado no âmbito do ICMBio, é considerado um suporte doutrinário para justificar a validade do poder normativo anômalo da Autarquia, sendo recorrente seu uso na fundamentação jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio¹²⁰. Entende-se, contudo, que: a) o autor mistura o conceito de especialidade da LINDB

¹¹⁸ Na análise das antinomias, três critérios devem ser levados em conta para a solução dos conflitos: a) critério cronológico: norma posterior prevalece sobre norma anterior; b) critério da especialidade: norma especial prevalece sobre norma geral; c) critério hierárquico: norma superior prevalece sobre norma inferior.

¹¹⁹ Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas

¹²⁰ No processo administrativo de nº 02124.001470/2017-76, consta o DESPACHO nº 00042/2018/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que aprovou o PARECER 004/2018/AGU/PGF/PFE/ICMBio/CR6. O parecer jurídico conclui pela possibilidade de excepcionar a aplicação da Lei Estadual nº 14.139/2010 ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.

com o conceito de proteção especial exigida pelo artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal¹²¹; b) o autor sustenta que o PM pode se contrapor à legislação geral, contudo não aponta uma justificativa técnico-jurídica para tanto, tomando como parâmetro a pirâmide normativa e os limites impostos ao Poder Executivo para regulamentar.

Compreende-se que o raciocínio de Bessa é apenas parcialmente correto. É correto, ao afirmar que existe um regime próprio das UCs, mas incorreto, ao supor que o regime especial se faz com a exclusão do regime geral. Na verdade, o regime especial das UCs pode se concretizar, concomitantemente, com a aplicação das disposições do SNUC com a incidência de normas ambientais gerais¹²² e com a incorporação de parâmetros técnicos não vinculantes.

O caráter especial do regime jurídico das unidades de conservação justifica e permite - de forma excepcional, expressa e fundamentada - o afastamento da legislação ambiental geral. Para tanto, é necessário que haja referência expressa no plano de manejo e manifestação técnica que justifique a excepcionalidade da medida.

É o que se verifica no presente caso, visto que: i) o item 5.1.2 do plano de manejo faz referência expressa e justificada à necessidade de eliminação de gatos e cachorros encontrados nos limites da unidade de conservação, bem como à retirada ou eliminação de animais exóticos; ii) além da justificativa apresentada no próprio plano de manejo, há uma gama de manifestações técnicas constantes dos autos que demonstram a necessidade de dar cumprimento a essa disposição, com o claro objetivo de resguardar os atributos da unidade.

Esse posicionamento, inclusive, foi defendido recentemente por esta Procuradoria (PARECER nº 00128/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGE/AGU) e encontra respaldo na doutrina de Paulo de Bessa Antunes, que assim leciona: (...)

Observe-se que a lei, expressamente, determina a proibição de atividades em desacordo com o estabelecido pelo Plano de Manejo, conforme disposto no art. 28. Em sentido contrário, as atividades autorizadas pelo Plano de Manejo devem ser tidas como autorizadas, mesmo que, aparentemente, incidam proibições genéricas sobre o local. Justifica-se a afirmativa, pois é o Plano de Manejo que, analisando a realidade concreta da UC, estabelecerá os meios para equilibrar os diferentes direitos em aparente conflito, assegurando-se a proporcionalidade entre as diferentes tutelas. Prevalece o Plano de Manejo em Unidades de Conservação sobre outras normas que, em tese, poderiam incidir em determinada área [...].

¹²¹ Fica claro que o autor entende que proteção especial significa aplicar o SNUC excluindo o Código Florestal na seguinte assertiva à fl. 101: "Note-se que a Lei do Snuc revogou expressamente os arts. 5º e 6º da Lei nº 4.771/1965, o que significa que a matéria ficou inteiramente regulada pela lei especial. Assim, parece evidente que tanto o legislador constituinte, quanto o legislador ordinário determinaram um regime jurídico especial para as áreas protegidas (UCs) e deliberadamente excluíram a incidência do Código Florestal sobre elas.

¹²² O julgado abaixo é bastante elucidativo: Direito administrativo. Ambiental. Auto de infração. Ibama. Conceitos de direito ambiental e ordenamento jurídico correspondente. Bases de direito ambiental brasileiro. Unidades de conservação (UCS). Áreas de preservação permanente (APPS). Bioma mata atlântica. Zona costeira. Curso d'água. Inexistência. APP. Ausência. Provento do apelo. Honorários sucumbenciais.

1. Hipótese de ação anulatória de Auto de Infração e de Termo de Embargo e Interdição lavrados pelo IBAMA, em razão da conduta descrita como destruir vegetação nativa de restinga em estágio médio de regeneração, próxima a curso d'água, em empreendimento de parcelamento do solo urbano. 2. Existe um emaranhado de normas ambientais a nível constitucional, legal e infralegal; de âmbito nacional, federal, estadual e municipal, com inúmeros pormenores e sutilezas. 3. O brocardo iura novit curia (o juiz conhece o Direito) reconhece o papel do juiz de dominar a matéria legal. Isto é: o juiz conhece o Direito, devendo investigá-lo caso não o conheça. 4. É essencial desfazer o conflito aparente dentro do emaranhado de normas constitucionais, federais e municipais citadas pelas partes, devendo-se harmonizá-las. 5. É certo que, em havendo conflito aparente entre tais normas, aplica-se aquela que confere maior proteção ao meio ambiente, por aplicação do brocardo in dubio pro natura. Assim, a questão a ser posta, caso a caso, resume-se a descobrir se há, em qualquer das esferas federativas, uma norma impondo proteção integral à área objeto de cada lide. 6. O art. 225, III, da Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei federal nº 9.985/2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecendo critérios e normas para criação, implantação e gestão das UCs. 7. As unidades de conservação dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. 8. Existem cinco categorias de Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque

Cuida-se, pois, de um regime especial que, entretanto, não é especial por afastar a legislação ambiental geral em sua totalidade, mas por poder fazer uma síntese de normas aplicáveis ao território da UC. A PFe ICMBio incorporou apenas a linha de compreensão de Bessa no sentido de que o ICMBio pode inovar na ordem jurídica afastando o texto de lei, mas parece divergir do autor, por entender que há possibilidade de incidir legislação geral às UCs.

Compreendido que existe um dever constitucional de uma proteção especial sobre os ETEPs, distinto do dever geral de proteção, mas não o excluindo de todo, é preciso definir se o art. 225, parágrafo 1º, inciso III, encerra uma norma de eficácia plena, contida ou limitada.

3.2.1.4 A especial proteção ambiental é uma norma constitucional de eficácia limitada

Nacional; Monumento Natural e Refugio de Vida Silvestre. 9. Existem sete categorias de Unidades de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Exirativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. 10. As unidades de conservação não decorrem de lei diretamente, dependendo de ato expreso para sua criação. 11. As áreas de preservação permanente, por decorrerem diretamente de lei, não requerem a sua inclusão em uma área de especial proteção ambiental prevista em uma das doze espécies de unidade de conservação. 12. As APPs não pertencem necessariamente, digamos, a um parque nacional ou a uma estação ecológica, mas, em cada lugar em que se manifestarem de fato, serão protegidas por desempenharem alguma função ambientalmente relevante. 13. As APPs decorrem de uma situação fática. Onde quer que se constate uma das hipóteses legais vigentes aplicáveis à região para constatação de APP, haverá uma APP. 14. Para haver uma APP, uma lei deve indicar expressamente que tal situação ambiental será considerada área de preservação permanente. Não se pode deduzir que uma área ou um bioma seriam uma APP apenas porque uma norma prevê que um bioma será protegido. 15. No caso concreto, o debate resolve-se com a constatação de que não havia no local qualquer curso d'água natural ou nascente perene e intermitente (excluídos os efêmeros). 16. Hipótese em que não houve a devida comprovação de existência de curso d'água ou nascente no imóvel. A pequena quantidade de água que por ali corria se deve a precipitações e à presença de uma cachoeira em condomínio vizinho, que tende a transbordar quando chove. Demonstrou-se, aliás, que o canal foi escavado justamente para permitir o escoamento da chuva, em conformidade com as licenças da FATMA, FLORAM e com as autorizações dadas pelo Município. 17. Constatada a ocorrência de área urbana consolidada. 18. Provido o apelo para reformar a sentença para acolher a pretensão e declarar a nulidade do Auto de Infração e o decorrente Termo de Embargo. 19. Condenado o IBAMA no pagamento das custas adiantadas pelos autores e honorários advocatícios arbitrados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5009634-89.2015.4.04.7200**. Rel. p/ Acórdão Des. Fed. Rogério Favreto. 3ª Turma, j. 6 abr. 2021.

A incorreta¹²³ compreensão do alcance normativo do artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, decorre do fato de que não há apenas uma¹²⁴, mas várias regras jurídicas¹²⁵ daí extraíveis, com eficácias diversas. Das cinco normas que advém do referido inciso, tem-se que três possuem eficácia plena e duas delas possuem eficácia limitada. No que se refere à especial proteção exigida pelo constituinte, entende-se estar diante de norma de eficácia limitada colmatada apenas parcialmente pelo SNUC e carente de complementação infralegal, que lhe permita aplicabilidade.

No que se refere à eficácia das normas, opta-se pela classificação de José Afonso da Silva¹²⁶, por ser a mais corrente¹²⁷ sobre o tema. Conceitua o autor à eficácia jurídica como a

¹²³ A norma constitucional instituidora dos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, inciso III, Constituição Federal de 1988) é uma norma constitucional de eficácia plena restringível. 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. PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, v. 11, p. 81-97, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/ZQ47CM46G7jkw53ztmqxN/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 jun. 2025.

¹²⁴ Segundo Guastini, a diferenciação entre dispositivo ou enunciado ou, ainda, texto e norma, em muitos casos, é irrelevante e pode ser ignorada sem causar problema. Porém, em outros contextos, essa distinção é essencial e de importância fundamental para a resolução de conflitos jurídicos, tendo em vista que nem sempre se verifica uma exata correspondência entre determinado dispositivo ou enunciado ou texto e determinada norma, e esse fenômeno pode ocorrer pelas seguintes razões: (i) um único dispositivo pode corresponder a uma multiplicidade de normas jurídicas (“dispositivos complexos”); (ii) todo dispositivo é mais ou menos vago e ambíguo, de maneira que tolera atribuições de significado diversas e em conflito, portanto, um único dispositivo pode corresponder a uma multiplicidade de normas conflitantes (“dispositivos ambíguos”); (iii) pode acontecer também que dois dispositivos sejam idênticos, uma mera reprodução um do outro, nesse caso, a dois dispositivos pode corresponder uma única norma (“dispositivos redundantes”); (iv) e pode ocorrer ainda de existir uma norma jurídica sem um dispositivo correspondente, seja porque determinada norma não é extraída de um dispositivo específico, mas de uma pluralidade de dispositivos combinados entre si, seja porque é uma norma implícita do ordenamento jurídico (“normas sem dispositivo”). D’OLIVEIRA, Augusto Fiel Jorge. Distinção entre Texto e Norma e a Necessária Aplicação da Regra da Anterioridade à Hipótese de Revogação de Isenção de ICMS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 41, p. 65-81, 2019.

¹²⁵ Sobre a importância de compreender o artigo 225 em suas múltiplas facetas, tem-se que: “O artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com referência à sua auto-aplicabilidade, não é homogêneo. Contém disposições que apresentam eficácia plena, enquanto outras são estruturadas com núcleos eficazes, mas que flutuam em comandos de eficácia limitada. Finalmente, uma terceira categoria, há dispositivos de textura aberta, à espera de complementação legal ou regulamentar, que lhes dará força executória.” ASSUNÇÃO E SILVA, Wildemar Felix. A efetividade das normas constitucionais ambientais referentes à função socioambiental da propriedade. 2010. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/241/1/Monografia_Wildemar%20Felix%20Assun%C3%A7%C3%A3o%20e%20Silva.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

¹²⁶ Embora critique, reconhece ser a mais difundida: DA SILVA, Virgílio Afonso. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de direito do Estado*. Rio de Janeiro, v. 4, p. 23-51, 2006.

¹²⁷ Inclusive na jurisprudência do STF: Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Justiça militar do Rio Grande do Sul. Existência anterior à

capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita¹²⁸.

O autor divide as normas em três grupos: eficácia plena, contida e limitada. Eficácia plena são as que, desde a entrada em vigor da Constituição Federal, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto.

Eficácia limitada, por sua vez, são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, tendo, por isso, uma incidência reduzida.

constituição. Recepção. Previsão na constituição estadual de natureza declaratória. Art. 125, §3º, da Constituição da República. Reserva de iniciativa do tribunal de justiça. Norma de reprodução obrigatória. Interpretação conforme. Pedidos julgados parcialmente procedentes.

1. Não havendo expressa extinção pela Constituição da República, presume-se a recepção da norma, não havendo óbice para que o constituinte estadual originário mantenha a organização judiciária já devidamente criada pela lei. Essa constitucionalização, no entanto, é limitada a uma declaração do arquétipo institucional à época da edição da Constituição Estadual. 2. O art. 125, § 3º, da Constituição da República é norma de reprodução obrigatória, cabendo à lei estadual, mediante proposta do Tribunal de Justiça, criar a Justiça Militar estadual e o Tribunal de Justiça Militar. Logo, embora a Constituição possa manter o Tribunal de Justiça militar já existente, a natureza declaratória dessa previsão não afasta a prescrição da Constituição da República quanto à espécie normativa e à reserva de iniciativa das disposições posteriores. Precedentes (ADI 471, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2008; ADI 725, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/1997) 3. O art. 122, II, da CRFB, ao condicionar a existência de Tribunais e Juízes Militares à instituição por lei, revela-se como norma constitucional de eficácia jurídica limitada de princípio institutivo facultativa, conforme a clássica classificação de José Afonso da Silva. Embora se trate de norma topologicamente referente à Justiça Militar da União, trata-se também de norma de reprodução obrigatória, de modo que a existência ou não dos Tribunais Militares, ainda que previstos na Constituição Estadual, depende também da instituição (no caso, recepção) por lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local, assim como, pelo paralelismo das formas, sua eventual extinção depende apenas da lei. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a constitucionalidade do art. 95, V, “a”, do art. 105 e do art. 112 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; a constitucionalidade do art. 91, incisos II e V, e do art. 104, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul sob os limites da respectiva interpretação conforme à Constituição da República, aditando-lhes a expressão “instituído(s) por lei”; e a inconstitucionalidade do art. 95, inciso VII, do art. 104, parágrafos segundo, quarto e quinto, e do art. 106 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4360**. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, j. 4 dez. 2023.

¹²⁸ DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 1982. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/3a20/fddd9fa4ead8cdc3f9b1416eConstituiçãoFederal3b07d513ef.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2025.

Por derradeiro, as de eficácia contida são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade¹²⁹.

É a partir dessa tríade que se fará uma análise das diversas normas contidas no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Transcreve-se a norma na sua integralidade para que se possa decompô-la na sequência:

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.

Estão contidas na análise conjunta do *caput*, do parágrafo e do inciso as seguintes normas jurídicas:

- a) 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 efetivado, dentre outras formas, por meio da definição de ETEPs;
- b) a obrigação imposta ao poder público de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais;
- c) a obrigação de especial proteção a tais espaços;
- d) garantia de que a alteração e de que a supressão de ETEPs serão permitidas somente através de lei e
- e) garantia de vedação a usos que comprometam a integridade dos atributos que justificam a proteção do ETEP.

A primeira norma encerra um direito com dimensão individual e coletiva. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira direção normativa é voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional¹³⁰. Nesse sentido, tratando-se de direito fundamental, sua incidência é imediata, à luz do artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4757/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, j. 13 dez. 2022.

A segunda direção¹³¹ relaciona-se aos deveres de proteção e de responsabilidade atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. Do art. 225 da Constituição Federal derivam-se, portanto, norma descritiva do direito fundamental ao meio ambiente e normas prescritivas direcionadas aos legisladores, aos administradores e à sociedade civil. Esta última, igualmente destinatária dos deveres de proteção ao ambiente, devido à dimensão objetiva do direito fundamental.

No que se refere ao caráter prescritivo dirigido ao legislador e à administração pública, no sentido de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes, entende-se que a norma carece de uma regulamentação, pois o constituinte não apontou o que seriam os espaços territoriais. Cuida-se, portanto, de uma norma de eficácia limitada. E não apontou o que seria a especial proteção. O constituinte não estabeleceu, desde logo, uma normatividade suficiente, a ponto de haver incidência direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto.

Após a promulgação da Constituição Federal, uma interpretação possível seria a recepção da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), quanto ao conceito de ETEPs, pois a PNMA tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Um dos instrumentos da PNMA é exatamente a criação de ETEPs pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

Interpretando a Constituição Federal conjuntamente com a PNMA, seria possível sustentar, tão logo a Constituição Federal foi promulgada, que seria obrigação do Estado definir e instituir APAs, Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) e Resex. Prevaleceu, contudo, linha de entendimento em sentido diferenciado¹³², compreendendo que a regulamentação do artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, apenas ocorre com a edição do SNUC.

Ao se definir uma modalidade de ETEP (no caso, as UCs) e lhe dar contornos legais, instituindo-se categorias, regras de criação e vedações mais genéricas resolveu-se, em parte, a indeterminação da norma contida no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, quanto ao dever estatal

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4757/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, j. 13 dez. 2022.

¹³² COSTA, Nicolau Dino de Castro. **Direito Ambiental Brasileiro**. CEAD - Centro de Educação a Distância. AGU. [s.d]. Disponível em: https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/DIREITO_AMBIENTAL_BRASILEIRO.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

de criar tais espaços. Contudo, após o SNUC, permaneceu um conceito jurídico indeterminado: a proteção especial constitucionalmente exigida. Essa indeterminação só desaparece por meio do PM. Assim, é ele quem dá concretude à especial proteção prevista na Constituição Federal.

A quarta norma jurídica extraída do art. 225, parágrafo 1º, inciso III, trata da garantia de que a extinção de uma UC, a redução de sua área e a alteração de usos para regime menos protetivo demandam previsão em lei. Quando se fala em lei, entende-se a espécie normativa devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, não se admitindo, por conseguinte, o uso de medida provisória com essa finalidade.

O STF teve a oportunidade de analisar a constitucionalidade da Medida Provisória nº 558, de 05 de janeiro de 2012, que alterava os limites do Parque Nacional da Amazônia, do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, do Parque Nacional Mapinguari, da Floresta Nacional de Itaituba I, da Floresta Nacional de Itaituba II, da Floresta Nacional do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

No julgamento, a Suprema Corte firmou a compreensão de que o art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar, 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 equilibrado¹³³. Relevante mencionar, a partir dos fundamentos da decisão, que uma alteração benéfica não se sujeitaria à restrição podendo ser disciplinada

¹³³ O Acórdão ficou ementado nos seguintes termos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 558/2012. Conversão na lei nº 12.678/2012. Inépcia da inicial e prejuízo da ação quanto aos Arts. 6º e 11 da Medida Provisória nº 558/2012 e ao Art. 20 da lei nº 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 nº 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. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, j. 5 abr. 2018.

por meio de medida provisória. Nesse sentido, recentemente, o STF deixou expresso que alterações benéficas não se sujeitam sequer ao campo legal, podendo ser tratadas por meio de ato administrativo, no caso, por meio de Decreto Presidencial¹³⁴.

Para fins do argumento em discussão nesse momento – eficácia das normas contidas no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III – cumpre afirmar que a garantia de reserva legal para supressão ou alteração prejudicial de ETEPs tem eficácia plena e aplicabilidade imediata. Sobre o tema, a PFe ICMBio tem precedentes de que, quando se trata de mero georreferenciamento, resultante de avanço tecnológico, ainda que haja alteração da UC, é possível a correção por via administrativa¹³⁵.

¹³⁴ EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, Constituição Federal/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o poder público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. 2. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do poder público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do poder público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3646**. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 20 set. 2019.

¹³⁵ O PARECER nº 00164/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02070.001756/2014-81, analisou controvérsia acerca da sobreposição de limites entre a Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema e o Projeto de Colonização Boa Esperança. A Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema, foi criada pelo Decreto S/N, de 19 de setembro de 2002, localizando-se nos municípios de Sena Madureira e Manuel Urbano no Estado do Acre. Opinou a PFe favoravelmente à alteração na via administrativa, o que fez nos seguintes termos: Por outro lado, se a eventual redefinição dos limites da unidade de conservação não envolver a modificação da área compreendida/prevista em seu Decreto de criação, torna-se possível ao ICMBio promover o ajuste pela via administrativa.

Nessa última hipótese, o entendimento assentado no âmbito da PFE-ICMBio, de acordo com a precedente constante da NOTA nº 00207/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO nº 00594/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP 02123.011169/2016-08), encontra resposta favorável para tal pretensão. Isso porque, diante dos novos recursos tecnológicos e de geolocalização torna-se possível a Autarquia promover o ajuste dos limites da unidade de acordo com o memorial descritivo previsto no ato

A última norma versa sobre a garantia de vedação a qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção dos ETEPs. A vedação constitucional é fundamento que deve balizar as decisões da administração pública na gestão das UCs e pode ser utilizada como fundamento, igualmente, para legitimar o exercício do poder de polícia ambiental. Cuida-se, portanto, de norma de eficácia plena.

Estabelecido que a especial proteção ambiental é uma norma de eficácia limitada, é preciso descer ao nível infraconstitucional para verificar se houve densidade normativa capaz de instrumentalizar a proteção ambiental.

3.3 As funções e os limites das previsões infralegais das UCs e o PM como veículo do princípio da especialidade na concretização da eficácia jurídica da proteção especial requerida pelo constituinte

O SNUC, ao regulamentar as categorias de UCs, não disciplinou de que maneira deveria ocorrer a especial proteção ambiental. Igualmente, os atos de criação, historicamente, são omissos neste particular. No entanto, estabeleceu algumas balizas para a proteção especial da UCs, mas ainda incapazes de conferir, por si mesmas, a almejada proteção ambiental.

Adentrando a legislação infralegal, a Lei 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal e institui o SNUC, cria um regime jurídico nacional¹³⁶, e não simplesmente federal, sendo aplicável, portanto, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Nesse diapasão, estatui que o SNUC é constituído pelo conjunto¹³⁷ das UCs federais, estaduais e municipais, o que equivale dizer que o texto legal ostenta prescrições que reclamam estrita obediência por todos os entes e níveis governamentais.

normativo que a instituiu, fornecendo-se a exata identificação de sua localização e sua poligonal, porquanto tal medida configurar-se-ia em uma forma de expressão do poder de autotutela da Administração Pública para a correção/retificação dos seus atos.

Vale dizer, o plexo de competências administrativas legalmente atribuídas ao órgão/entidade gestora da unidade de conservação em princípio permite ou autoriza a tomada de decisão acerca da correção da área que integra os limites da UC, mediante a utilização de novos e atuais recursos tecnológicos, desde que devidamente motivado por razões técnicas ambientais que a justifiquem e que, também, seja respeitado o ato instituidor do espaço territorial ambiental protegido.

¹³⁶ A União produz normas gerais, válidas para todo Estado Federal – normas centrais –, mas também produz normas parciais, válidas apenas para a pessoa jurídica de direito público que a instituiu. No primeiro caso, estar-se-á diante de Leis Nacionais; no segundo, Leis Federais. BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 11, n. 2, p. 301–312, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/439>. Acesso em: 5 maio 2025.

¹³⁷ Art. 3º do SNUC.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de

O SNUC apresenta, portanto, um arcabouço amplo, indicando dois grupos de UCs (proteção integral e uso sustentável) e estabelecendo doze categorias. Embora o SNUC permita enquadrar o espaço territorial em uma das doze categorias de UCS, limita-se o diploma normativo a indicar regras gerais¹³⁸, por exemplo, acerca de regime fundiário, da visitação e da pesquisa científica. É bem verdade que, ao permitir a visitação nos Parques e vedá-la nas estações ecológicas, por exemplo, existe uma opção mais restritiva quanto a estas últimas, ou seja, existem regras cogentes que permitem diferenciar as categorias¹³⁹. Também é verdade que as opções legislativas guiarão a gestão da UC nas decisões administrativas cotidianas, o que fortalece a previsibilidade e a segurança jurídica. Apesar disso, são regras gerais¹⁴⁰ e, nessa condição, não traduzem o comando constitucional de especial proteção ambiental.

Não se quer dizer, com isso, que as normas do SNUC não sejam protetivas ou que sejam inservíveis¹⁴¹. Nada disso. As regras ali contidas são importantes, pois conferem um

Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

¹³⁸ Nesse sentido: Observam-se, porém, limitações genéricas em relação à preservação das florestas e das unidades de conservação, estabelecidas, principalmente, pela Constituição Federal, Declaração de Estocolmo, Declaração do Rio de Janeiro (Rio 92), Lei de Crimes Ambientais, Lei do SNUC, Política Nacional do Meio Ambiente e o Código Florestal. Tais diplomas estabelecem princípios e delegam atribuições aos entes federativos no que concerne à proteção, preservação e restauração do ambiente, garantindo a qualidade de vida da população. Os princípios de direito ambiental vinculam a produção e a aplicação das leis em todos os seus níveis, atuam como verdadeira regra jurídica. E mais, são parâmetros utilizados na aplicação da norma ao caso concreto, formadores do regime jurídico ambiental. PIRES, Paulo de Tarso de Lara; ZENI, Douglas Magnus; GAULKE, Debora. As unidades de conservação e a Floresta Ombrófila Mista no estado do Paraná. *Ciência Florestal*, v. 22, n. 3, p. 589-603, 2012.

¹³⁹ Válido ressaltar que a escolha da categoria dentre as trazidas pela Lei de SNUC configura um importante passo no processo de criação da unidade, pois sua através dela pode-se oferecer oportunidades de promoção ao desenvolvimento social e econômico das comunidades localizadas no seu interior ou ao redor dela. BANDEIRA, A. N. T. ; FREITAS, P. Ângela B. ; ESTRELA, T. F. . From legal affirmation to degrading anthropization of the Louzeiro's bush: a socio-environmental analyses considering the SNUC law. *Research, Society and Development*, v.10, n. 1, e2610111272, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/11272>. Acesso em: 06 jun. 2025.

¹⁴⁰ Apontando a insuficiência normativa da categorias Revis: Diante das dificuldades de gestão de UCs de uma categoria bastante complexa, desconhecida e rara, analistas ambientais lotados em RVS federais em 2009 iniciaram uma movimentação para discussão de normas e diretrizes de gestão desta categoria. No entanto, o órgão gestor das UCs (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio) não deu continuidade às tratativas sob a justificativa de que um Grupo de Trabalho (GT) do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) cujo objetivo era regulamentar diversas categorias (Reserva Biológica, Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Refúgio de Vida Silvestre) atenderia tal demanda. Contudo, o processo de criação do GT data de 2007 e, atualmente, consta com *status* "inativo" na página do Ministério.

STRAPAZZON, Marcia Casarin; MELLO, Nilvânia Aparecida de. Um convite à reflexão sobre a categoria de unidade de conservação refúgio de vida silvestre. *Ambiente & Sociedade*, v. 18, n. 4, p. 161-178, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/X53tbCGrCPQFpSZ59YCc3Qr/?lang=pt>. Acesso em: 06 jun. 2025.

¹⁴¹ Apontando avanços na forma como o SNUC regulamentou certos temas: SAMPALHO, Helena Stela. A Proteção do Patrimônio Nacional frente a legislação ambiental em quase 20 anos de vigência da Constituição Federal. *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura-Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil*, 2008.

norte seguro, mas, comparando-se a edição de tais normas com a construção de uma casa, poder-se-ia asseverar, que elas seriam tão somente a a fundação a qual, embora sendo importante, não se consubstancia na totalidade da casa. Da mesma forma, as normas gerais previstas no SNUC não conferem¹⁴², por si mesmas, a proteção muitas vezes necessária ao atributo que justificou a proteção da UC.

Relevante destacar, ainda, que o artigo 46¹⁴³ do Decreto nº. 4340/2002, dispõe que cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC será objeto de regulamento específico. O parágrafo único, por sua vez, dispõe que o Ministério do Meio Ambiente deverá propor regulamentação de cada categoria de unidade de conservação, ouvidos os órgãos executores. Até o presente momento, não houve a edição da regulamentação específica. Contudo, a previsão normativa contida no art. 46 aponta no sentido de que, de fato, as normas previstas no SNUC são realmente gerais e que, a partir delas, cabe um detalhamento.

Tome-se como exemplo a Área de Proteção Ambiental, UC de uso sustentável, prevista no artigo do SNUC, que contém as seguintes regras¹⁴⁴:

- a) a Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais;
- b) constituída por terras públicas ou privadas; c) podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental; d) as condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade; e) nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais; e f) a Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos

¹⁴² Ressalta-se, porém, a necessidade de limitações específicas ao uso econômico das unidades de conservação. A direção a ser tomada deve compatibilizar os interesses econômicos com os interesses ambientais, ou seja, o uso econômico dos recursos florestais, garantindo a sustentabilidade da floresta em benefício da vida humana. PIRES, Paulo de Tarso de Lara; ZENI, Douglas Magnus; GAULKE, Debora. As unidades de conservação e a Floresta Ombrófila Mista no estado do Paraná. *Ciência Florestal*, v. 22, n. 3, p. 589-603, 2012.

¹⁴³ No sentido de que as categorias de UCs precisam de regulamentação mais específica: GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo; GOMES, Adriano Camargo. Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, p. 59086, 2018.

¹⁴⁴ Todas as regras apresentadas encontram previsão no art. 15 do SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Todos os dispositivos mencionados acima relativos às APAs não permitem, por exemplo, diferenciar em que medida se dará a proteção especial de uma APA marinha, em comparação a uma APA terrestre. O próprio SNUC aponta que, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental indicando que a proteção específica de cada APA ocorrerá em instrumento diverso do SNUC.

Entende-se que o legislador, ao definir as características das UCs, apenas se pautou em critérios gerais definindo tão somente o que seriam os espaços territoriais, não conceituando o que seria uma proteção especial. A especial proteção só advém com a fotografia, na realidade da UC, pois o regime especial de proteção, previsto no artigo 225 da Constituição Federal e referendado pelo próprio SNUC, não existe a partir de prescrições gerais e abstratas aplicáveis a todos os biomas ou a todos os indivíduos da fauna, mas tão somente a partir da previsão de regras específicas, adaptadas ao território da UC, para se obter, assim, a almejada proteção específica e especializada, considerando-se os aspectos próprios de cada UC. Conclui-se, dessa maneira, não haver no SNUC regramento que possa preencher conceitualmente o dever constitucional de especial proteção ambiental.

Além disso, também os atos de criação das UCs não têm sido utilizados como instrumento para veiculação da especial proteção ambiental, o que demanda maiores explicações.

3.3.2 Da ausência de regulamentação nos atos de criação

Os atos de criação das UCs, da mesma forma que o SNUC, não têm disciplinado a forma como deve se dar a especial proteção ambiental exigida constitucionalmente.

Na busca de verificar a eficácia da norma constitucional que assegura a especial proteção ambiental, já se fez o esforço de passar pelo texto constitucional e pelo SNUC. Constatou-se que, em tais instrumentos, não houve concretude do dever de especial proteção ambiental. Não se revelando tais instrumentos aptos à tarefa demandada, é preciso descer a um nível maior de especificidade e investigar o ato normativo que criou a unidade de conservação, seja ele decreto, ou lei.

Ordinariamente, observa-se que os atos de criação, momento em que seria possível o apontamento, ao menos, de *standards* direcionados à proteção ambiental específica, não têm sido devidamente aproveitados para tal fim. Ou seja, além de não haver, nos atos de criação normas jurídicas voltadas à defesa do atributo que justifica a criação da UC, também não se observam sequer previsões mais genéricas, mesmo indicativas, do modo como a proteção especial irá se manifestar.

Em princípio, o ato de criação, devendo ser fruto de um processo de estudo profundo e robusto, poderia trazer em seu conteúdo, ao menos, algum *standard*, apto a justificar a produção normativa subsequente. Esta afirmação revela-se válida, ao menos no que toca aos atos de criação expedidos pelo Poder Executivo, já que construídas a partir de propostas feitas pelo ICMBio¹⁴⁵.

Observe-se, por exemplo, que, no caso do Parque Nacional do Jaú, o ato de criação¹⁴⁶, a saber, o Decreto nº 85.200, de 24 de setembro de 1980, é despidido de diretrizes minimamente claras sobre *o que, para que* (fins visados) e *em que medida* (meios) se dará a proteção especial. O art. 2º, ao estabelecer ter o Parque Nacional do Jaú a finalidade precípua de preservação dos ecossistemas naturais englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem, destinando-se, portanto, a fins científicos, culturais, educativos e recreativos, em nossa compreensão, não

¹⁴⁵ BRASIL. Portaria MMA/ICMBIO No 1.145, de 2 de Setembro de 2024. DOU - Imprensa Nacional. Órgão: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/Gabinete da Ministra. In.gov.br, Publicado em: 03/09/2024, www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma/icmbio-n-1.145-de-2-de-setembro-de-2024-582074689. Acesso em: 9 jun. 2025. 2025.

¹⁴⁶ BRASIL. Decreto nº 85.200, de 24 de setembro de 1980. Cria, no Estado do Amazonas, o Parque Nacional do Jaú. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1980.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição e nos termos do artigo 5º, letra "a", da Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967,

DECRETA:

Art. 1º É criado, no Estado do Amazonas, na bacia do rio Jaú, com área estimada de 2.272.000 hectares (dois milhões duzentos e setenta e dois mil hectares), o Parque Nacional do Jaú, subordinado ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, IBDF, autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura, compreendido dentro do seguinte perímetro: o ponto inicial é a confluência do rio Jaú com o rio Negro e a partir deste sobe pela margem direita do rio Jaú até a foz do rio Carabinani e continua por este, em sua margem direita até a sua nascente principal, seguindo os divisores de águas deste rio com o igarapé Açú, do rio Jaú com o rio Cunauaru, igarapé Timbó Titicá e igarapé Sebastião; continuando pelo igarapé Maruim e posteriormente pela margem esquerda do rio Pauini e rio Unini, indo desembocar novamente no rio Negro, e pela margem esquerda deste último rio até o ponto inicial desta descrição.

Art. 2º O Parque Nacional do Jaú tem por finalidade precípua a preservação dos ecossistemas naturais englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem, destinando-se a fins científicos, culturais, educativos e recreativos.

Art. 3º A administração do Parque Nacional criado por este Decreto cabe ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que baixará, no prazo de 90 (noventa) dias, o regimento e as instruções necessárias à sua implantação e manutenção.

Art. 4º O Parque Nacional do Jaú fica sujeito ao regime especial das Leis 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal) e 5.197, de 3 de janeiro de 1967 (Lei de proteção à Fauna).

Art. 5º O presente Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

estabelece parâmetros ou diretrizes mínimas acerca de como ocorrerá a proteção à diversidade biológica. Os demais dispositivos são no mesmo sentido.

Na sua grande maioria, os atos de criação trazem as coordenadas geográficas¹⁴⁷ (e, quando muito, os objetivos gerais da UC) e, por essa razão, deixam um vácuo normativo que exige preenchimento, a fim de que se cumpra o fim constitucionalmente previsto. Em suma, nem na Constituição, nem no SNUC, nem nos atos de criação se encontra, grosso modo, a forma como a proteção especial ocorrerá. Existe uma obrigação constitucional, que precisa ser cumprida. O cumprimento do dever de especial proteção ambiental ocorre apenas no PM.

3.3.3 O PM como instrumento que concretiza a especial proteção ambiental

Assim, pode-se asseverar com segurança que as normas jurídicas contidas no PM têm a aptidão de concretizar a especial proteção ambiental prevista na Constituição Federal, porquanto, como se pode facilmente perceber do sobredito, é no PM que está o centro normativo da gestão da UC, orientando ações prospectivas e balizando decisões imediatas¹⁴⁸.

Nesse contexto de indefinição conceitual quanto ao que seria a especial proteção ambiental (art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal), eis que entra em cena o funcionamento normativo do princípio da especialização: para que uma norma seja, de fato, adaptada ao caso em concreto, precisa-se de um regime jurídico específico para isso. No caso das UCs, o PM adentra essa função por excelência. É nesse sentido que o próprio roteiro

¹⁴⁷ Os atos legais das UC devem constar limites e [om coordenadas geográficas claras, incluídas em tabelas, anexos ou mapas, desde que estes apêndices sejam parte integrante do respectivo ato legal, sendo que os limites mais indicados são aqueles facilmente identificados como os acidentes topográficos naturais. Na elaboração dos memoriais descritivos das UC deve-se ter preocupação em incluir obrigatoriamente as informações cartográficas que possibilitem a materialização dos limites, tais como: coordenadas dos pontos definidores dos limites, sistema de coordenadas utilizado, projeção cartográfica, datum (sistema de referência), unidade de medida compatível com a extensão territorial, fonte, escala e data de publicação do documento cartográfico original utilizado para a elaboração do memorial descritivo. DA SILVA VIEIRA, Camila; DOS SANTOS, Paulo Roberto Alves; CANOVA, Gisele Rimoldi Nepomuceno. Análise dos aspectos cartográficos dos memoriais descritivos dos limites contidos nos atos legais das unidades de conservação federais do Brasil. *Revista Brasileira de Cartografia*, n. 68/3, p. 539-545, 2016.

¹⁴⁸ O plano de manejo serve como referência fundamental para as decisões de manejo e planejamento de uma UC, pois é através dele que os usos são regulamentados. INÁCIO, Alana Pereira; DOS SANTOS, Manoel Delvo Bizerra; DOS SANTOS, Andreana. Elaboração de planos de manejo participativos: o caso do Plano de Manejo do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos, Carajás, Pará. *Biodiversidade Brasileira*, v. 15, n. 1, p. 167-173, 2025.

metodológico do ICMBio afirma textualmente que é missão do ICMBio espelhar a “vida real do território” da UC¹⁴⁹.

Segundo o roteiro metodológico para elaboração de PMs, o PM tem uma parte dedicada às normas. Chama-se *componentes normativos* os elementos que, segundo o roteiro metodológico para elaboração de PMs, sistematizam os atos legais vigentes para a UC, bem como definem normas gerais de uso e gestão de seu território, com implicações legais. Os componentes normativos são, portanto, classificados em: a) atos legais e administrativos, os requisitos específicos, que são estabelecidos independentemente do plano de manejo e que devem ser observados pelos gestores e usuários; b) normas gerais, os princípios e regras que regem o uso e o manejo dos recursos naturais da UC e c) zoneamento, o ordenamento territorial da área, pois estabelece usos diferenciados para cada zona de manejo, segundo os objetivos da UC. É nessa parte do PM que teremos as normas jurídicas aplicáveis à UC.

Com isso, percebe-se que, com a produção de tais componentes normativos, o ICMBio, metaforicamente, parece *estar diante de uma página em branco* e, a partir dos mais modernos critérios científicos¹⁵⁰ aplicáveis ao território da UC, da razoabilidade e da proporcionalidade, *a página em branco fosse, pouco a pouco, sendo pintada*. Diante das singularidades do território, o novo precisa emergir, de forma que o resultado final da pintura não é só o que o SNUC previu como UC, mas algo único e singular, que pode ser absolutamente diferente de uma outra UC ainda que da mesma categoria. Essa pintura particular é o PM.

É preciso, agora, compreender como o ICMBio vem encarando a concretude da especial proteção ambiental por meio da edição de normas jurídicas dentro do PM.

3.4 Da forma como o ICMBio enxerga sua produção normativa a partir do conceito de especial proteção ambiental

¹⁴⁹ A criação do ICMBio deu um foco muito claro para a implantação das unidades de conservação. A organização matricial da instituição, com um desenho que busca espelhar a “vida real” destes territórios, visa atender à complexidade de uma gestão que dever ser ao mesmo tempo padronizada e flexível, em um país com características de continente.

¹⁵⁰ Não à toa, o roteiro metodológico dispõe que: O levantamento de dados e informações é responsabilidade da equipe da UC. É preciso levantar todos os dados e informações disponíveis sobre a UC e seu entorno e organizá-las, preferencialmente por temas de gestão, em uma base de dados em formato digital, contendo os estudos, trabalhos técnicos e científicos, bem como planejamentos prévios existentes para a UC. É recomendável e desejável que se considere todos os tipos e formatos de informações e publicações, inclusive mapas diversos, dados de geoprocessamento e relatórios internos disponíveis nos arquivos da UC ou com parceiros, como organizações governamentais e não governamentais, ou empresas de consultoria

No âmbito da PFe ICMBio, a possibilidade de o ICMBio estabelecer regras adicionais à legislação ambiental geral foi tratada, em certo período, ao menos, como pressuposta e incontroversa, fato que pode ter impedido discussões profundas sobre a competência normativa da Autarquia¹⁵¹ e sobre os respectivos limites ao poder regulamentar.

Por exemplo, o PARECER nº 00128/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU¹⁵², exarado no processo administrativo de nº 02081.000010/2015-11, analisando a possibilidade de aplicabilidade do art. 93 para infração enquadrada no art. 49, ambos do Decreto nº 6.514/2008, quando ocorrer no interior de UC de proteção integral, em área cujo regime restritivo encontra-se inteiramente em vigor (área pública), entendeu que, quanto ao estabelecimento, nas UCs, de regras "adicionais" ao regime geral ambiental, não haveria muita discussão na doutrina ou jurisprudência. Do contrário, quando se pretende estabelecer, em determinada UC, regra que aparenta ser "menos protetiva" do que o regime geral, essa questão se afigura mais controversa.

Para a PFe, a "maior proteção" não pode ser tomada por um conceito matemático, mas técnico. Não é o resultado de uma simples operação aritmética (código florestal + lei da mata atlântica + etc. = mais proteção) que indicará como se chegará a essa maior proteção. Esse resultado, mais complexo do que se imagina, somente será obtido a partir da avaliação técnica dos objetivos do grupo e da categoria da unidade previstos no SNUC e de especificação individual (para a realidade de cada UC) no plano de manejo. Nessa compreensão, não se poderia afastar *a priori* a possibilidade jurídica de que o regime jurídico especial de uma UC específica não aplique pontualmente a legislação ambiental "geral", de modo a permitir que aquela dada UC cumpra de forma mais adequada os seus objetivos.

O Parecer jurídico¹⁵³ conclui que o regime jurídico especial das unidades de conservação permite, de forma excepcional, expressa e fundamentada, o afastamento da legislação ambiental "geral". Esse afastamento ocorreria no PM.

¹⁵¹ [

¹⁵² O Parecer foi ementado nos seguintes termos:
Ementa: Direito ambiental. Infrações administrativas. Decreto N.º 6.514/2008. Tipificação. Arts. 49 e 93. Unidades de conservação. Regime jurídico especial. Possibilidade de derrogação do regime ambiental "geral".

¹⁵³ No mesmo sentido, tem-se o PARECER n. 00048/2018/SEPFE-CR8/PFE-ICMBIO/PGF/AGU ementado da seguinte forma:

Direito ambiental. Unidades de conservação de uso sustentável. Controle populacional, manejo ou erradicação de espécie exótica declarada nociva ou invasora. Atribuição do ICMBio. Lei estadual de São Paulo. Vedação de caça no estado de São Paulo. Normatividade autônoma da lei do SNUC. Procedimentos. Recomendações.

I – É atribuição do Instituto Chico Mendes emitir Autorização Direta para o controle populacional de espécies exóticas da fauna, sendo juridicamente possível excepcionar a aplicação da Lei Estadual nº 16.784/2018 às unidades de conservação federais no Estado de São Paulo.

II – Se, adotados os procedimentos previstos no inciso I e § 1º do art. 1º da Resolução Conjunta SAA/SMA Nº 1/2018, a SMA/SP não emitir a autorização de manejo *in situ* para fins de controle populacional dos javalis, o

No PARECER n. 00197/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU tem-se um outro precedente, que utiliza como fundamento o PARECER nº 00128/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. No PARECER n. 00197/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, a PFe registrou que não se poderia descartar a possibilidade jurídica de que a situação e o regime jurídico especial de uma UC afastem pontualmente a incidência da legislação ambiental "geral", de modo a permitir que aquela dada UC cumpra de forma mais adequadas os seus objetivos, desde que haja referência expressa no documento que venha a regular a gestão da Unidade de Conservação (Plano de Manejo ou outros), precedida de fundamentada manifestação técnica que justifique essa medida.

Mais recentemente, a PFe, no PARECER n. 00013/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02122.000987/2021-44, sofisticou os argumentos, passando a apontar que a função normativa do ICMBio pode, em alguns casos, se caracterizar como atividade regulatória. Para a PFe, portanto, essa atividade regulatória não se confunde com a função tradicionalmente exercida pela Administração de regulamentar as leis, de modo a viabilizar o seu cumprimento (art. 84, IV, da Constituição Federal), e nem com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, §4º, I, e 237 da Constituição Federal). Essa característica da regulação socioambiental afeta o princípio da legalidade que, nesses casos, não necessariamente deve ser estrito. Com efeito, se, de um lado, “o poder normativo exercido pelas agências reguladoras [e pelo ICMBio, neste caso] vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo legislador, de outro, em todas as manifestações jurídicas referidas, defende-se a validade de um regime inovador primário dentro do PM.

Verifica-se, portanto, ser firme a compreensão da PFe ICMBio de que é possível estabelecer um regime especial de administração, que pode derrogar a legislação geral. É firme,

requerimento assume natureza declaratória e as ações de manejo realizadas conforme as informações prestadas, sendo suficiente apenas a Autorização Direta do ICMBio.

A conclusão do Parecer foi no seguinte sentido:

Diante do exposto, em resposta aos questionamentos apresentados pelo órgão consulente, esta Procuradoria Federal Especializada junto à CR8, conclui que:

I – É atribuição do Instituto Chico Mendes emitir Autorização Direta para o controle populacional de espécies exóticas da fauna, sendo juridicamente possível excepcionar a aplicação da Lei Estadual nº 16.784/2018 às unidades de conservação federais no Estado de São Paulo.

II – Se, adotados os procedimentos previstos no inciso I e § 1º do art. 1º da Resolução Conjunta SAA/SMA Nº 1/2018, a SMA/SP não emitir a autorização de manejo *in situ* para fins de controle populacional dos javalis, o requerimento assume natureza declaratória e as ações de manejo realizadas conforme as informações prestadas, sendo suficiente apenas a Autorização Direta do ICMBio.

Recomendo a interlocação entre Instituto Chico Mendes e as Secretarias de Agricultura e Abastecimento e do Meio Ambiente do Estado de São Paulo para a extensão às Unidades de Conservação de Uso Sustentável federais da Resolução Conjunta SAA/SMA Nº 1/2018 (art. 1º, II) ou que seja celebrado Acordo de Cooperação Técnica, como instrumento de cooperação institucional, na forma do art. 3º, II, da Lei Complementar nº 140/2011, de modo a harmonizar as políticas e ações administrativas de controle populacional de espécies exóticas da fauna.

também, o entendimento de que o afastamento de lei pode ocorrer por ato normativo expedido pelo ICMBio, ou seja, por ato infralegal.

Nesta pesquisa doutoral, não se encontrou, todavia, firmeza na doutrina e na jurisprudência quanto à possibilidade de uma Autarquia deixar de aplicar o texto de lei vigente ou de inovar na ordem jurídica. Nesse sentido, o cumprimento da obrigação de proteção especial dos ETEPs pelo ICMBio pode colidir, em princípio, com as limitações próprias do poder executivo para criação de regras jurídicas.

3.5 A especial proteção ambiental no contexto geral das limitações regulamentares do Poder Executivo

A finalidade da competência regulamentar é produzir normas necessárias para a execução de leis, quando estas demandam uma atuação administrativa, que será desenvolvida, num espaço de liberdade e discricionariedade, no escopo do ato administrativo normativo a ser exarado, com vistas à necessária regulação da lei editada, a fim de que se tenha uma aplicação uniforme da norma legal, isto é, que se respeite o princípio da igualdade de todos os administrados¹⁵⁴.

O Poder Executivo, nesse sentido, pode criar normas, consoante as hipóteses constitucionalmente previstas. Trata-se do chamado poder regulamentar, faculdade própria o Presidente da República¹⁵⁵ - ou Chefe do Executivo, em geral, do Governador e do Prefeito – a Constituição confere esse poder para que o chefe do executivo disponha sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade da lei, dando providências que estabeleçam as condições para tanto. Sua função é, por isso, facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la¹⁵⁶.

Tendo em vista as características da generalidade da abstração da lei, é impossível ao legislador prever todas as situações às quais cabe regular, ou seja, quando a lei necessitar de alguma complementação para ser executada, terá lugar o regulamento administrativo,

¹⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336.

¹⁵⁵ Sobre a possibilidade de regulamentos autônomos pelo Presidente da República, ver: CYRINO, Andre. REGULAMENTO AUTÔNOMO NO BRASIL: UMA RESPOSTA ÀS CRÍTICAS. **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, n. 30, 2016.

¹⁵⁶ ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 97, p. 21-33, 1969.

exatamente como dispõe a Constituição Federal no art. 84, IV¹⁵⁷. O poder regulamentar liga-se ao Chefe do Poder Executivo, nesse sentido, como mencionado acima.

Mas a competência regulamentar não se exaure no Presidente da República. O poder de baixar regulamentos¹⁵⁸, isto é, de estatuir normas jurídicas hierarquicamente inferiores e subordinadas à lei, mas que nem por isso deixam de reger coercitivamente as relações sociais, é uma atribuição constitucional do Presidente da República, mas a própria lei pode conferi-la, em assuntos determinados, a um órgão da Administração pública ou a uma dessas entidades autônomas que são as autarquias.

Não só a elaboração de regulamentos, mas a própria atividade legislativa, não se acha, hoje, enclausurada na competência de um só órgão do governo, mas se desloca, por força da delegação de poderes, a outros órgãos eventualmente mais aptos, por se acharem em contato imediato com a matéria regulada, ou por disporem de maior rapidez de decisão.

É dentro do poder normativo que se situam, assim, os atos normativos ordinários expedidos pelas Autarquias Federais, como, por exemplo, o ICMBio. É igualmente dentro do poder normativo que se situa o debate sobre a competência normativa das Agências Reguladoras.

Não se pode dizer, nesse sentido, que o Poder Executivo não possa inovar ao regulamentar certo tema, pois se nada pudesse criar, o regulamento seria ou desnecessário ou imprestável. A tese não parte, por isso, de tal premissa mas das restrições relativamente consolidadas jurisprudencialmente aos regulamentos expedidos pela administração pública.

Nesse contexto, é digno de nota que a jurisprudência do STF¹⁵⁹ tem validado normas expedidas pelas Agências Reguladoras, reconhecendo que elas inovam na ordem jurídica, mas que devem respeito ao *standard* previsto em lei ou na Constituição. Em síntese, para o STF, as Agências Reguladoras não poderão, no exercício de seu poder normativo, inovar primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação, tampouco regulamentar matéria para a qual inexista um prévio conceito, em sua lei instituidora (*standards*), ou criar ou aplicar

¹⁵⁷ BRODBEKIER, Bruno. Poder regulamentar da administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 233, p. 141-178, 2003.

¹⁵⁸ SAN TIAGO DANTAS, F. C. de. Poder Regulamentar das Autarquias. In: *Problemáticas de Direito Positivo*. Rio de Janeiro: Forense. 1953

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4874/DF*. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário, j. 9 mar. 2022.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5501/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j. 26 out. 2020.

sanções não previstas em lei, pois, assim como todos os poderes, instituições e órgãos do poder público, estão submetidas também elas ao princípio da legalidade¹⁶⁰.

Nesse sentido, as normas emitidas pelas Agências Reguladoras seriam, dentre os atos normativos emitidos pela administração indireta (autarquias e fundações), os mais criativos, os que mais inovam na ordem jurídica. Observe-se que, nestes casos, o STF associou a liberdade criativa mais ampla a um tipo especial de pessoa jurídica, as Agências Reguladoras. De forma excepcional e pontual, o STF¹⁶¹ entende pela possibilidade de a administração criar regras jurídicas autônomas, a partir da Constituição Federal e sem intermediação de lei em sentido formal.

Algumas regras do PM criadas pelo ICMBio inovam para além do que é próprio da Regulação. Isto porque algumas regras do PM tem um papel inaugural, sem lastro em *standard*. Para essas normas específicas, o papel do ICMBio estaria para além da regulação, ou seja, para além do que a régua jurisprudencial tem admitido em termos de regulamentos do Poder Executivo, que sempre precisam estar vinculados a um *standard*. Em outros termos, a competência do ICMBio não parece encontrar suporte, nem na competência ordinária da administração pública, nem tampouco no que se tem chamado de competência regulatória.

É nesse sentido que, agora, se buscará sustentar a competência anômala do ICMBio, a partir do conceito de juridicidade. Foram encontrados, para tanto, dois fundamentos: o asseguração do direito fundamental¹⁶² previsto no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal e o caráter técnico¹⁶³ de certas normas, nas quais a lei não poderia expressar o resultado desejado pela Constituição Federal.

Inicialmente, cabe observar o que seria a juridicidade.

3.6 A IDEIA DE JURIDICIDADE COMO PILAR DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO

¹⁶⁰ Esta compreensão foi externada em voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, do STF, na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.874 DISTRITO FEDERAL, Relatora Ministra Rosa Weber, tendo como objeto de impugnação art. 7º, III e XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999 e da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) da ANVISA nº 14/2012, por suposta ofensa aos arts. 1º, caput e IV, 2º, 5º, II, XXIX, XXXII e LIV, 37, caput, 84, IV, e 170, parágrafo único, da Constituição da República.

¹⁶¹ Nesse sentido:

¹⁶² Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 9 fev. 2018.

¹⁶³ Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3169/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 11 dez. 2014.

A noção de juridicidade significa primariamente o fundamento para atuação administrativa, que não apenas o princípio da legalidade em sentido estrito.

3.6.1 Juridicidade como competência e como fundamento do agir administrativo

O conceito de juridicidade traz consigo não só a ideia de um bloco normativo ao qual o administrador deve obediência, mas também significa que uma obrigação pode derivar diretamente da Constituição Federal, independentemente de lei regulamentadora. Perfaz-se assim conceitualmente a juridicidade como obrigação da administração pública de observar o ordenamento jurídico, como um todo (e não apenas a lei em sentido estrito), e juridicidade, ao observar a Constituição Federal, e eventualmente cumprir, a partir dela e de forma direta, sem intermediação de lei, um dever de assegurar um direito fundamental¹⁶⁴.

3.6.1.1 Juridicidade como dever de observância de todo o ordenamento jurídico

Em um primeiro sentido, a juridicidade traz a noção de que a ação administrativa apenas poderá ser considerada válida quando condizente, muito além da simples legalidade,

¹⁶⁴ Com efeito, a Constituição Federal se presta não só como norma direta e imediatamente habilitadora de competências administrativas, como serve de critério imediato de decisão administrativa. Ou seja, a Constituição Federal não só é fonte direta de habilitação de competências administrativas como critério imediato de tomada de decisões. Binembojm p. 137

com o sistema de princípios e regras contidos na Constituição Federal¹⁶⁵ e com os direitos fundamentais¹⁶⁶.

O Estado Constitucional de Direito reflete uma Administração Pública vinculada de forma aberta, complexa e dinâmica a todo o ordenamento jurídico, a partir da noção de parametrização vinculativa à juridicidade administrativa, à unidade normativa das regras e a princípios extraídos da Constituição e das demais disposições normativas infraconstitucionais, desde que compatíveis com aquela¹⁶⁷.

Nesse sentido, juridicidade significa a constitucionalização do direito administrativo¹⁶⁸. O administrador deverá sempre partir da Constituição Federal e, a partir dela, interpretar o restante do ordenamento jurídico.

Decorre da ideia de observância da Constituição Federal e não apenas da lei em sentido estrito, uma segunda acepção de juridicidade, esta última, no sentido de possibilidade de a administração pública cumprir a Constituição Federal de forma direta, sem intermediação em lei.

¹⁶⁵ Nesse sentido: Ação direta de inconstitucionalidade – Lei complementar do município de Santa Rosa de Lima/SE. Preliminar de incompetência – Controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal realizado pelo Tribunal de Justiça – Possibilidade - Paradigma constitucional estadual que replica norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória - Rejeição. Mérito - Proposição de iniciativa do procurador-geral de Justiça – Legitimação. Alegação de vício contido no artigo 75, caput da lei complementar municipal nº 001/2011 – Autorização arbitrária e ao alvedrio do chefe do poder executivo municipal para conceder adicional remuneratório no percentual de até 100% (cem por cento), a título de adicional de desempenho a servidores públicos da administração municipal, sem que haja qualquer baliza ou causa objetiva a aferir seus valores – Impossibilidade – Vantagem pecuniária sem critérios legais, objetivos, impessoais e sem tratamento paritário entre os administrados - Ofensa direta aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, insertos no artigo 25, caput da Constituição do Estado de Sergipe. Disposições de estirpe constitucional violadas porque vedam essa indevida permissão legislativa – Poder discricionário e abusivo do chefe do executivo municipal sem limites principiológicos e totalmente desconectados do princípio constitucional da legalidade, intimamente ligado ao princípio da juridicidade, que impõe obediência dos atos da administração pública ao ordenamento jurídico na sua integralidade - Configuração do indigitado vício material. precedentes, inclusive, deste Tribunal de Justiça. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade. modulação dos efeitos para que operem ex nunc, a partir do trânsito em julgado desta decisão e em razão da natureza alimentar da gratificação e da presunção de boa-fé dos servidores públicos locais. decisão unânime. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 202100135200 (Proc. 0014298-92.2021.8.25.0000). Rel. Des. Ana Lúcia Freire de Almeida dos Anjos. Tribunal Pleno, j. 2 jun. 2022.

¹⁶⁶ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar. 2008, p. 138

¹⁶⁷ DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. O direito administrativo no divã do Estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESMESC**, v. 21, n. 27, p. 195-228, 2014.

¹⁶⁸ Além de tudo o que já foi dito, quando se trata da constitucionalização do direito administrativo o que se encontra, como já ressaltado, é a incidência direta dos princípios constitucionais, no campo da atividade administrativa e em seu entorno. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 271-290, 2010.

3.6.1.2 Juridicidade como cumprimento direto da Constituição Federal sem intermediação legislativa

Num segundo sentido, a ideia de juridicidade significa que o agir da administração pública dá-se segundo o ordenamento jurídico, mas nem sempre com suporte em uma determinada lei em sentido estrito.

Este sentido de juridicidade vincula-se à noção de competência, de autorização para a prática de certo ato, pois, em alguns casos, o administrador pode atuar, mesmo na ausência de lei, mas com apoio exclusivo na Constituição Federal ou em compromissos internacionais subscritos pelo Brasil. A lei, dessa maneira, não é mais o instrumento normativo que condiciona e legitima toda atuação administrativa. Daí o movimento, tanto da Constituição Federal quanto do próprio legislador, no sentido de estabelecer novas esferas de normatização dotadas da devida celeridade¹⁶⁹.

Nesta segunda acepção, a ordem normativa constitucional passa a ser aplicável, inclusive, independentemente de mediação legislativa (*interpositio legislatoris*), sobretudo para aqueles casos de concretização dos direitos fundamentais, fonte máxima de legitimação e fundamento de validade constitucional do agir administrativo¹⁷⁰.

Assim, encontram-se presentes duas noções diversas acerca de juridicidade: a) a primeira é a extração de competências e a habilitação para o administrador atuar diretamente a partir da Constituição Federal; b) a segunda é que uma ação administrativa prevista em lei, não apenas a ela deve obediência cega e irrestrita, mas sim a todo o bloco de normas aplicáveis ao caso e, de forma particular, obediência à Constituição Federal.

A juridicidade das normas jurídicas contidas no PM - quando inova primariamente na ordem jurídica - não decorre de previsão em lei acerca do detalhamento da especial proteção ambiental porque, como já se disse, existe um vácuo normativo. Também não se revela, por meio de uma delegação normativa feita pela Constituição Federal ou por lei a partir de standards, ou seja, não se trata de uma atuação regulatória mediante delegação do Poder Legislativo. Subsiste, contudo, a obrigação imposta ao poder público de especial proteção ambiental e o mais relevante: subsiste a possibilidade, por meio da juridicidade, de a

¹⁶⁹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar. 2008, p. 139

¹⁷⁰ DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. O direito administrativo no divã do Estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESMESC**, v. 21, n. 27, p. 195-228, 2014.

administração cumprir um dever diretamente a partir da Constituição Federal. É aqui que o PM ganha validade jurídica quanto a suas normas autônomas.

Vejamos os precedentes contidos nas ADI nº 3239 e na ADI nº. 4263.

3.6.1.3 A ideia de juridicidade na ADI nº 3239¹⁷¹ e na ADI nº. 4263

Na ADI nº 3239 e na ADI nº. 4263 o STF firmou a compreensão de que o poder público pode editar atos normativos com fundamento direto na Constituição Federal.

O STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3239, cuja Relatora para Acórdão foi a Ministra Rosa Weber, ao considerar válido o Decreto 4.887/03, tomou como pressuposto o conceito de juridicidade. Interessa a esta tese que o precedente jurídico é expresso quanto à possibilidade de a administração pública poder cumprir uma obrigação diretamente a partir da Constituição Federal, sem intermediação de lei.

Cuida-se da ADI nº. 3239, ajuizada perante o STF, pelo Partido Democratas, tendo como objeto o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos objeto do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Na inicial, o requerente sustentou a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade material do Decreto, o qual, em certo ponto, reconheceu o direito de propriedade das terras formadoras dos quilombos no período imperial aos que, por autoatribuição, se declararam remanescentes das comunidades quilombolas. Alega invasão da “esfera reservada à lei”, em “manifesta inconstitucionalidade” “ao pretender regulamentar diretamente, sem supedâneo em lei formal”, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispensando “a mediação de instrumento legislativo” e dispondo “ex novo”. Negara o Requerente que o Decreto tivesse respaldo no art. 84, VI, da Lei Maior, ao argumento de que “refoge – e muito – matéria de que trata o mencionado dispositivo, pois disciplina direitos e deveres entre particulares e a administração pública, define os titulares da propriedade de terras onde se localizavam os quilombos, disciplina procedimentos de desapropriação e, conseqüentemente, importa aumento de despesa”.

¹⁷¹ Discutindo especificamente a questão da juridicidade na ADI nº. 3239, ver: RIBEIRO, Rodrigo Araújo. A atuação da Advocacia-Geral da União perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 3239/DF) em defesa da juridicidade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombolas. **Publicações da Escola Superior da AGU**, v. 11, n. 4, 2019.

Interessa a esta tese tão somente a alegação de inconstitucionalidade formal, uma vez que foi no contexto desta discussão que a Corte analisou o limite do Poder Executivo para expedir regulamentos.

O preceito constitucional em referência, art. 68 do ADCT, tem redação no seguinte sentido: “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Diante apenas deste dispositivo e sem lei regulamentadora, o Presidente da República editou o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, com ampla regulamentação sobre o procedimento visando à titulação dos quilombos.

Dos fundamentos expendidos pela Ministra Rosa Weber ao proferir Voto, cumpre destacar:

a) o segundo enunciado contido no art. 68 do ADCT impõe ao Estado o dever de emitir os títulos correspondentes ao direito real nele reconhecido, tornando imperativo à Administração normatizar a sua própria atuação para atender o imperativo constitucional. A atuação positiva do Estado decorre do direito, a ele oponível, titularizado pelos destinatários da norma constitucional transitória que o consagra; b) nem sempre medidas legislativas são as apropriadas a promover o cumprimento da Constituição. Casos há, ainda, em que a lei, apesar de necessária, é insuficiente. Em outros, não é o tipo de medida adequada ou o que se espera do Estado; c) em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, ora por medidas legislativas, ora por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados. No contexto dos direitos fundamentais compreendidos como um sistema, é exigência constitucional que “para serem razoáveis, medidas não podem deixar de considerar o grau e a extensão da privação do direito que elas se empenham em realizar”.

O Voto, por derradeiro, consagra abertamente a noção de juridicidade, pois considera que a ideia do princípio da legalidade, embora exigisse a interposição do legislador, foi progressivamente sendo superada por um conceito mais amplo, que é o de juridicidade, e que, portanto, permite ao administrador, por atos administrativos, concretizar diretamente a Constituição independentemente da interposição do legislador, tanto a Constituição quanto o bloco de constitucionalidade, se considerarmos os tratados internacionais que venham a ser incorporados. Encontra, pois, eco na jurisprudência do STF o entendimento que atos da administração podem ser instrumentos idôneos para cumprir a Constituição Federal, a despeito da ausência de lei.

Uma breve leitura do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, em comparação com o art. 68 do ADCT permite a constatação de uma série de novidades que passou a vicejar no ordenamento jurídico pátrio. Vê-se claramente que o Decreto é um manancial de normas novas. O STF, inclusive, disse que o Decreto se credencia ao controle concentrado de

constitucionalidade e, como se sabe, apenas atos normativos primários estão nessa categoria. O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, portanto, tem conteúdo similar à lei e mesma natureza material. Faz-se necessário, portanto, estabelecer algumas distinções importantes. Se o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, fosse como os demais decretos, o conflito seria de legalidade e não de constitucionalidade. O Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, contudo, foi julgado formal e materialmente constitucional porque ele tem fundamento direto na Constituição Federal. Ele busca cumprir a Constituição Federal. Hora nenhuma se disse que o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, seria constitucional porque seria uma atribuição típica do Presidente da República agir dessa forma. Ele não pode fazer isso. Mas o pôde fazer no caso do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, porque se trata cumprir uma obrigação constitucional. Tal é exatamente o caso do ICMBio.

No mesmo sentido, a AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.263 DISTRITO FEDERAL, proposta pela PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, tendo por objeto a Resolução nº 36, de 06.04.2009, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que “Dispõe sobre o pedido e a utilização das interceptações telefônicas, no âmbito do Ministério Público, nos termos da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.

A Corte conheceu da ação, ou seja, compreendeu que a Resolução inovou na ordem jurídica mas a reputou constitucional. Foram apontados três argumentos no voto do Ministro Barroso: a) a resolução impugnada tratou da disciplina do dever de sigilo, que constitui um dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público (Constituição Federal, art. 130-A, caput). Esta obrigação de sigilo, quanto às interceptações telefônicas, pode ser extraída diretamente do art. 5º, XII, da Constituição; b) a resolução uniformiza e padroniza alguns procedimentos formais gerais em matéria de interceptações telefônicas, dando concretude ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição, por cuja observância deve zelar o Conselho (Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II) e c) a resolução em exame encontra fundamento na competência normativa do Conselho decorrente do seu poder de analisar as mesmas questões em casos concretos.

Nas duas ADIs encontra-se presente a noção de que atos normativos inferiores à lei podem inovar na ordem jurídica, e o fundamento é que se trata do cumprimento direto da Constituição Federal e de que a obrigação a ser cumprida relaciona-se a um direito fundamental. Diante do quanto decidido pelo STF, entende-se ser lícito ao ICMBio editar normas jurídicas primárias, com fundamento diretamente na Constituição Federal. Um exemplo de norma autônoma é aquela que consta no Plano de manejo do Parque Nacional das

Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) e da Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga (APAST).

3.7 Plano de manejo do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP) e da Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga (APAST) e a criação de exigência não prevista no Código Florestal para compensação de reserva legal

O PM¹⁷² da Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga (APAST) trouxe exigência de que a reserva legal não poderá ser compensada fora da UC, exigência esta não prevista no Código Florestal, que autoriza a compensação dentro do mesmo bioma e não necessariamente dentro da mesma UC.

A APAST foi criada primeiro, por meio do Decreto nº 99.278 245, de 06 de junho de 1990, com objetivo de proteger as nascentes do Rio Parnaíba, assegurando a qualidade das águas e as vazões de mananciais da região, proporcionando condições de sobrevivência das populações humanas ao longo do referido rio e seus afluentes¹⁷³. Ainda segundo o ICMBio¹⁷⁴, a APAST teve os seus limites alterados com o decreto s/nº de 16 248 de julho de 2002, que criou o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba (PNNRP)¹⁷⁵, incorporando parte da área da APAST.

Para o ICMBio¹⁷⁶, o principal objetivo da criação do Parque foi ampliar a proteção das nascentes do Rio Parnaíba, a segunda maior bacia hidrográfica do Nordeste, ameaçada pelo processo de ocupação da área e da utilização desordenada dos seus recursos naturais e, segundo seu decreto de criação, de assegurar a preservação dos 260 recursos naturais e da diversidade biológica, bem como proporcionar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação e turismo ecológico.

O ICMBio fez a opção de um único PM para a APA e para o Parque, sendo que o ponto controvertido, objeto de análise nesse momento, diz respeito unicamente à previsão na norma jurídica, dispondo sobre a compensação de reserva legal. A Compensação de Reserva

¹⁷² Pm disponível em:

¹⁷³ São extraído do PM disponível em: ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Plano de Manejo - Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-das-nascentes-do-rio-parnaiba/arquivos/Plano_Manejo_PNNRP_APAST_V5_2021_10_01.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ [talvez tenha faltado uma referência aqui]

¹⁷⁶ *Ibid.*

Legal - CRL - é um dispositivo previsto no inciso III, parágrafos 5º a 7º do art. 66 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), por meio do qual as UCs de domínio público, com pendência de regularização fundiária, podem receber em doação imóveis privados localizados em seu interior, para fins de Compensação de Reserva Legal de imóveis fora da UC, desde que sejam localizados no mesmo bioma. Nesse intuito, o ICMBio, após análise técnica, emitiu certidão de habilitação do imóvel para este fim, assegurando aos interessados a legitimidade da transação do imóvel¹⁷⁷.

Entenda-se o mecanismo: o Código Florestal impõe a todos os possuidores ou proprietários de imóvel rural a obrigação de manter a Reserva Legal nos percentuais exigidos. Entretanto, há possibilidade de desoneração desse ônus, sendo uma dessas possibilidades a doação ao Poder Público de área localizada no interior da UC de domínio público pendente de regularização fundiária¹⁷⁸. O Código Florestal é expresso no sentido de que entre o imóvel em débito com a reserva legal e a UC que receberá a compensação deve haver identidade de bioma.

O Código Florestal permite, portanto, que a compensação de reserva legal ocorra fora da UC, desde que seja dentro do mesmo bioma. Ocorre que, dentro do PM da APAST, o ICMBio fez uma opção em sentido oposto. A regra de n.º 16 dispõe que, nos imóveis que ainda possuem vegetação nativa remanescente, a reserva legal não poderá ser compensada fora da APA. Criou-se, portanto, uma exigência não prevista no Código Florestal. O proprietário em débito com a reserva legal deve, portanto, buscar um outro imóvel, mas dentro da APA.

Submetida à avaliação da PFe, foi expedida a NOTA n. 00029/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que, com relação ao item 16 das Normas Gerais da APAST, compreendeu que a regra conflita com o disposto no art. 66, §6º, inciso III, da Lei nº 12.651, de 2012, sendo que esta última deve prevalecer sobre a primeira. Na visão do Parecerista, a regra do art. 66, §6º, inciso III, da Lei nº 12.651, de 2012, cria uma faculdade para o interessado realizar a compensação de reserva legal em local distinto da APA.

Para a NOTA n. 00029/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, o plano de manejo não poderia suprimir a previsão legal, criando norma mais restritiva. Em primeiro lugar, a regra de compensação da reserva legal para a vegetação de mata nativa encontra-se instituída por lei, em sentido formal e material. Em segundo lugar, o plano de manejo é ato administrativo e, ainda que de cunho normativo, possui natureza infralegal. Desse modo, sendo o plano de

¹⁷⁷ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Compensação de reserva legal**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/servicos-do-icmbio-no-gov.br/compensacao-de-reserva-legal/compensacao-de-reserva-legal-1>. Acesso em: 09 jun. 2025.

¹⁷⁸ COIMBRA, Luana Leme; KARVAT, Saulo Gomes. A regularização da reserva legal através dos mecanismos de compensação. *Cadernos da Escola de Direito*, n. 27, p. 44-66, 2017.

manejo um documento técnico de hierarquia inferior à lei em sentido estrito não detém o poder ab-rogatório da norma cuja fonte lhe seja superior. Assim, entende-se que a regra constante do item 16 das Normas Gerais da APAST deve ser suprimida, justamente por ser mais restritiva que a faculdade estabelecida para o interessado pelo art. 66, §6º, inciso III, da Lei nº 12.651, de 2012.

O DESPACHO n. 00086/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU não aprovou, no ponto acima referido, a NOTA n. 00029/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Considerou que o ICMBio poderia deixar de aplicar o Código Florestal e, negando-lhe vigência parcialmente, criar uma situação excepcional. Como justificativa técnica, consta do PM que o inciso III do art. 66 da Lei nº 12.651/2012 permite ao proprietário de imóvel rural que tiver porcentagem inferior de Reserva Legal com vegetação nativa, a sua compensação desta área. O §6º deste mesmo artigo permite a compensação fora do estado, desde que no mesmo bioma. Assim, visando evitar que a vegetação nativa existente na APA seja reduzida ainda mais, esta norma garante que os remanescentes florestais de cerrado existentes na UC sejam mantidos.

Ainda segundo o PM, a Diversidade de Vida nos Fragmentos do Cerrado na APA ainda está conservada, mas é passível de alteração, de forma indefinida, devido a diversas ameaças, como o aumento da necessidade de áreas para produção, a restrição da realocação de Reserva Legais, a substituição de vegetação nativa por cultivo, o aumento da fragmentação e o isolamento das espécies. Para identificar a tendência, é necessário fazer uma análise da diversidade biológica dos fragmentos de Cerrado restantes na APA. Como necessidades de planejamento, foram identificados o plano de comunicação para divulgar informações sobre o estado atual e importância dos fragmentos de vegetação nativa da APA e o Planejamento para Estabelecer Conectividade com Outras Áreas Conservadas, para permitir maior fluxo gênico e maior benefício ecológico, restringindo a realocação das Reservas Legais, que necessitará de dados de verificação das reservas legais em campo com a complementação e o monitoramento de dados geoespaciais, análise da paisagem.

Consta, ainda, do PM, como propósito da UC, que a Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga, localizada no platô da Chapada das Mangabeiras, na Região do Jalapão, Estado do Tocantins, é uma importante área de recarga hídrica das bacias dos rios Parnaíba, Tocantins e São Francisco, e contribui com a conservação do Cerrado *stricto sensu* e sua biodiversidade associada, onde ocorre alta produção agrícola em harmonia com a natureza, com geração de renda e desenvolvimento social.

Nas declarações de significância, consta que a APA Serra da Tabatinga e o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba integram o Mosaico do Jalapão, junto com outras sete

unidades de conservação federais, estaduais, municipais e particulares, formando um corredor ecológico que se constitui no maior bloco de áreas protegidas do Cerrado, configurando-se num polo de ecoturismo de aventura cuja importância é nacional e internacional.

Nesse sentido, a norma jurídica contida no PM, que afasta o Código Florestal, criando uma situação mais restritiva, é perfeitamente lícita, porquanto possui fundamento direto na Constituição Federal. Uma APA já é um tipo de UC com regime restritivo brando, que sequer é compatível com a desapropriação, logo ainda restando preservada certa quantidade de vegetação nativa, o ICMBio não só pode - como deve - envidar todos os esforços a fim de que esta porção ainda preservada seja mantida dentro da APA. Observe-se que a medida prevista no PM, mais restritiva que o disposto no Código Florestal, não desrespeita o direito de propriedade. Este tipo de regra do PM não apenas deve ser validada - como feito pela PFe - mas deve ser estimulada.

Em alguma medida, o esforço desta tese é dar ao ICMBio fundamentos para a busca da efetiva proteção ambiental, tal qual exigida pelo ecossistema a ser protegido e, ao mesmo tempo, querida pela Constituição Federal. É interessante que a sugestão desta pesquisa - de que o ICMBio assuma mesmo o papel que constitucionalmente lhe foi dado -, criando normas autônomas quando necessárias, pode acabar dissonando de certas posições jurisprudenciais específicas, como no caso do PM da APAST, que optou por restringir o alcance do Código Florestal quanto à reserva legal. No caso da reserva legal, a jurisprudência se firmou no sentido de evitar interpretações mais restritivas¹⁷⁹. Esta tese busca dar um suporte jurídico para a

¹⁷⁹ CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA. Ação ambiental. Fernandópolis. Fazenda Nova Santa Helena. Reserva legal. Demarcação e recomposição. Compensação. Biomas Zona de Tensão e Mata Atlântica. Possibilidade. – 1. Reserva Legal. Compensação. A compensação da Reserva Legal para fins de regularização é permitida e pode ser feita, dentre outras opções, mediante o cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, com vegetação nativa estabelecida, desde que localizada no mesmo bioma (art. 66, III, § 5º, IV e § 6º, I e II da LF nº 12.651/12); e conforme decisão proferida na ADI nº 4.901-DF, o Pretório Excelso, por maioria, (i) conferiu interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 48, § 2º do Código Florestal, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, e (ii) reconheceu a constitucionalidade do art. 66, § 5º e 6º da LF nº 12.651/12; ainda, a adoção do critério da identidade ecológica transcende àquele previsto em lei (mesmo bioma), conforme se extrai do voto do Min. Marco Aurélio. – 2. Biomas Zona de Tensão e Mata Atlântica. De acordo com o órgão ambiental, a área proposta no Sítio Matinha [imóvel no qual se pretende a compensação] pertence ao bioma Mata Atlântica, ao passo que o imóvel Fazenda Nova Santa Helena, objeto da ação civil pública, está inserido no bioma Zona de Tensão. Os biomas são diversos e não atendem ao que dispõe a literalidade do novo Código Florestal; no entanto, três razões levam à admissão da proposta. Uma, a Resolução SMA nº 146 de 8-11-2017 define a Zona de Tensão como o "ecótono resultante do contato entre os fronteiriços Biomas Mata Atlântica e Cerrado" (art. 1º, III), e dispõe que a compensação da Reserva Legal, que ocorrerá em área de extensão equivalente localizada no mesmo bioma, deverá observar que, "para imóveis situados na Zona de Tensão, segundo Anexo I, a área que receberá a Reserva Legal deve estar localizada no Bioma Mata Atlântica ou na Zona de Tensão" (art. 3º, 'caput' e inciso III), sendo esta a hipótese dos autos. Outra, não há manifestação expressa do órgão ambiental indicando a inadequação da proposta apresentada considerando os biomas em questão. Outra ainda, a Reserva Legal proposta dentro do imóvel Fazenda Nova Santa Helena corresponde a 18,06% da área do imóvel, equivalente assim a 90% da Reserva Legal; a porção a ser compensada em outro imóvel no Bioma Mata Atlântica é diminuta; as propriedades são próximas, localizadas em municípios com distância

criação de normas jurídicas autônomas, mas traz consigo uma preocupação fulcral: a de que o ICMBio tenha esmero na fundamentação de seus atos administrativos e decisórios. Esta é a pedra de toque para que passos sempre mais alargados possam ser dados na busca da efetiva proteção ambiental, o que demanda a análise do caráter técnico das normas, outro fundamento de juridicidade, uma vez que permite a melhor consecução do resultado pretendido pelo constituinte.

3.8 A proteção ambiental especial como um juízo técnico

Um outro fundamento de juridicidade das regras contidas no PM diz respeito ao fato de a proteção especial ambiental poder se constituir em um juízo tipicamente técnico, juízo este melhor exercido por um corpo técnico do que pela lei.

O argumento principal por trás da deferência centra-se na separação dos Poderes. Quem administra e, portanto, exerce funções normativas necessárias a essa atividade são órgãos e entidades do Poder Executivo, e não cabe ao Poder Judiciário substituí-las, muito menos quando essas deliberações têm por objeto questões técnicas complexas. Em segundo lugar, o processo por meio do qual as decisões sobre a melhor técnica são tomadas viabiliza um contraditório anterior à entrada em vigor da norma que orienta o seu conteúdo no sentido de uma decisão racional

3.8.1 A especificidade técnica pode ser um meio para a obtenção da especial proteção ambiental

Em um primeiro momento, afirmou-se que o STF tem validado normas autônomas, quando o objetivo é o asseguramento de um direito fundamental. No caso do ICMBio, a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da especial proteção das UCs, seria o fundamento de juridicidade de certas normas autônomas contidas no PM.

aproximada de 16 km, que reforça a possibilidade de terem características bastante similares. Não se entrevê prejuízo ambiental que a lei e o Supremo Tribunal Federal buscam evitar. – Agravo provido. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento 2054864-22.2021.8.26.0000**. Rel. Des. Torres de Carvalho. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 3 jul. 2021.

Agora, será invocado um outro fundamento para a validade das normas jurídicas autônomas contidas no PM: a especificidade técnica, a saber, matérias que são melhor disciplinadas pelo próprio poder público. Não se está afirmando que este segundo fundamento seja excludente do primeiro fundamento já analisado (asseguramento de especial proteção ambiental). Em realidade, a especificidade técnica contida no PM visa justamente assegurar a especial proteção ambiental.

A colocação de dois fundamentos em níveis diversos tem relação com o fato de que são dois os fundamentos, e distintos, que asseguram a juridicidade das normas de proteção ambiental exaradas pelo ICMBio, e também com a autonomia dos precedentes do STF invocados nesta tese. Por exemplo, na ADI nº 3239 e na ADI nº. 4263, já analisadas, cuidava-se apenas e tão somente de garantir o cumprimento direto da Constituição Federal, por se tratar de direitos fundamentais. Em nenhuma das duas ADIs, foi considerado determinante o caráter técnico das matérias. Não considerou o STF que se tratavam de temas técnicos, melhor disciplinados por atos normativos secundários.

Nesse sentido, recomenda-se ao ICMBio que, por ocasião da fundamentação das normas jurídicas autônomas contidas no PM, busque uma dupla fundamentação quando cabível: o asseguramento da especial proteção ambiental e o caráter técnico da norma. Os diferentes biomas, associados à vastidão territorial do Brasil, são elementos de fato que apontam no sentido de que a lei não seria o melhor instrumento para regramento da especial proteção das UCs. O assunto é melhor regrado pelo ICMBio. Entendamos o que seria essa especificidade técnica.

3.8.3 As especificidades ambientais que integram o princípio da especialização na criação de regras ambientais que integram o PM

Estabelecido o que seriam normas ambientais especiais, entende-se que uma proteção ambiental diferenciada, a partir do estabelecimento de normas ambientais especiais, encerra alguns problemas relevantes ao ICMBio.

O Brasil é um país vasto territorialmente, ocupando quase metade da América do Sul, e ainda é o país com a maior biodiversidade do mundo¹⁸⁰. São mais de 116.000¹⁸¹ espécies animais e mais de 46.000¹⁸² espécies vegetais conhecidas no País, espalhadas pelos seis biomas terrestres e três grandes ecossistemas marinhos.

Suas diferentes zonas climáticas do Brasil favorecem a formação de biomas (zonas biogeográficas), a exemplo da Floresta Amazônica, maior floresta tropical úmida do mundo; o Pantanal, maior planície inundável; o Cerrado, com suas savanas e bosques; a Caatinga, composta por florestas semiáridas; os campos dos Pampas; e a floresta tropical pluvial da Mata Atlântica. Além disso, o Brasil possui uma costa marinha de 3,5 milhões km², que inclui ecossistemas como recifes de corais, dunas, manguezais, lagoas, estuários e pântanos. Essa abundante variedade de vida abriga mais de 20% do total de espécies do mundo¹⁸³, encontradas em terra e água¹⁸⁴.

O Brasil conta, atualmente, com os seguintes biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho. Cada um desses ambientes abriga flora e fauna muito distintas entre si, exigindo, como consequência, normas diversas para proteção da diversidade biológica e para gestão do território. Abaixo, observa-se a distribuição das UCs por biomas:

Figura XX – TÍTULO DA FIGURA

Comentado [1]: Diler, gostaria de compartilhar a fonte da figura pra eu vê se consigo um print em alta resolução?

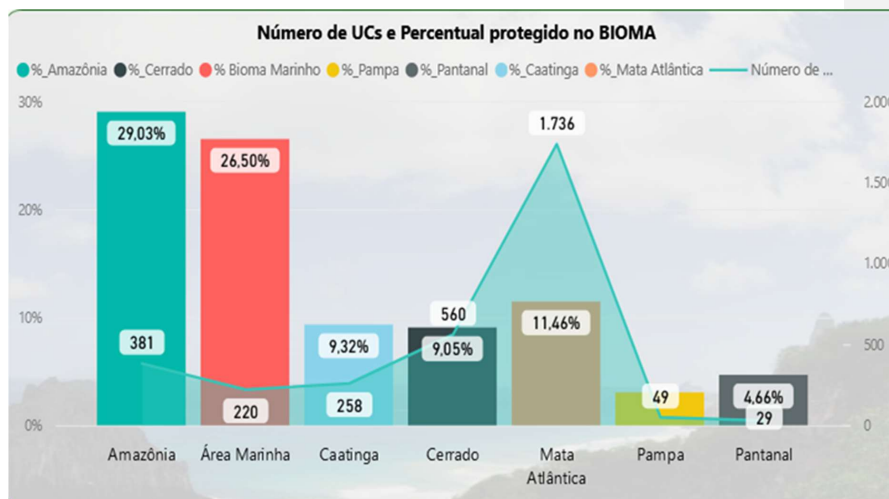
¹⁸⁰ DE QUEIROZ FIRMINO, Lílian; LACERDA, Gleyton Lopes Barboza; DE SOUZA PESSOA, Dihego. Levantamento de espécies da fauna ameaçadas de extinção no Brasil. **Anais do III CONAPESQ**, Campina Grande, PB, 2018.

¹⁸¹ GUELERE, Patricia Vieira *et al.* Percepção dos alunos portugueses do instituto politécnico de santarém para com a preservação dos biomas brasileiros. **16º Jornada Científica e Tecnológica e 13º Simpósio De Pós-graduação do IFSULDEMINAS**, v. 15, n. 1, 2023.

¹⁸² TULER, Amélia Carlos; PEIXOTO, Ariane Luna; SILVA, Nina Claudia Barboza da. Plantas alimentícias não convencionais (PANC) na comunidade rural de São José da Figueira, Durandé, Minas Gerais, Brasil. **Rodriguésia**, v. 70, p. e01142018, 2019.

¹⁸³ DE JESUS SOUSA, Aliny Cristiny *et al.* Potencial antimicrobiano de extratos vegetais frente a cepas bacterianas de interesse médico em Macapá, Amapá, Amazônia Brasileira. **Diagnóstico e tratamento**, v. 24, n. 3, p. 85-90, 2019.

¹⁸⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Biodiversidade e Ecossistemas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas>. Acesso em: 06 jun. 2025.



Fonte: xxxxxxxx Disponível em:

Exemplificando como a vastidão territorial do Brasil e as diferenças entre os biomas existentes demandam instrumentos normativos específicos, cita-se o Parque Nacional de Brasília – Parna Brasília. Cuida-se de UC federal, maior remanescente de Cerrado no Distrito Federal e que é uma área prioritária para a conservação deste bioma, um dos mais ameaçados do país. Abrigam-se em referido Parque espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção, demonstrando seu alto grau de conservação, destacando-se a única população da gramínea *Gymnopogon doellii* conhecida e protegida por uma unidade de conservação de proteção integral, e populações de arnica (*Lychnophora ericoides*). Dentre as espécies da fauna de grande porte, destacam-se a onça-pintada (*Panthera onca*), a onça-parda (*Puma concolor*), a anta (*Tapirus terrestris*), o tamanduá-bandeira (*Myrmecophaga tridactyla*) e, dentre as espécies da avifauna, o mutum-de-penacho (*Crax fasciolata*), o soldadinho (*Antilophia galeata*), o bico-de-brasa (*Monasa nigrifrons*) e polinizadores.

Quando se desenhou o PM do Parque Nacional de Brasília, as peculiaridades acima citadas de fauna e de flora, foram amplamente consideradas e estudadas de forma a gerar um documento capaz de permitir uma gestão efetiva do território e de proteger a diversidade biológica. Com efeito, não há como comparar o foco protetivo do Parque Nacional Brasília, por exemplo, com o do Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras, que tem o objetivo de preservar remanescentes do ecossistema insular do domínio da Mata Atlântica; belezas cênicas e área de refúgio e nidificação de aves marinhas. Localizado no município do

Rio de Janeiro (RJ), a cerca de 5 km da praia de Ipanema, a Unidade é composta por quatro ilhas (Palmas, Comprida, Cagarra e Redonda) e dois ilhotes (Filhote da Cagarra e Filhote da Redonda) e mais uma área de 10 metros de área marinha ao redor de cada uma delas, totalizando área de 91,23 hectares. Assim, o plano de gestão deve ser bem diverso de uma UC para outra. Regras próprias são exigidas, em função das especificidades de cada uma das UCs, que são criadas, na exata medida em que uma certa porção territorial guarde atributos naturais únicos. Ocorre, porém, que apenas no âmbito federal, existem hoje mais de 300 UCs, sendo distribuídas entre todas as categorias do SNUC, conforme figura abaixo:

Figura XX - TÍTULO DA FIGURA

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE			
Unidades de Conservação (UCs) Federais do Brasil - Atualização em Setembro de 2023			
Grupos de UC	Categorias	Quantidade	Área (ha) *
Proteção Integral	ESEC - Estação Ecológica	30	7.256.955,4
	MONA - Monumento Natural	5	11.540.080,4
	PARN - Parque Nacional	75	26.984.292,4
	REBIO - Reserva Biológica	31	4.268.977,6
	REVIS - Refúgio de Vida Silvestre	9	298.242,0
Subtotal			50.348.548,0
Uso Sustentável	APA - Área de Proteção Ambiental	37	89.716.566,5
	ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico	13	34.244,3
	FLONA - Floresta Nacional	67	17.937.021,2
	RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	102.618,0
	RESEX - Reserva Extrativista	66	13.512.174,5
Subtotal			121.302.624,8
Total de Unidades de Conservação Federais exceto RPPNs:		336	171.651.172,85
* Área aproximada obtida por meio de software de SIG com cálculos em projeção equivalente cônica de Albers, sem descontar as sobreposições existentes entre UCs de diferentes categorias			
Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN		756	**
** Nem todas as RPPNs já foram georreferenciadas por seus proprietários, não sendo possível o cálculo de área total para essa categoria no momento			

Fonte: <https://sistemas.icmbio.gov.br/simrppn/publico/> e https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/dados_geoespaciais

Fonte: xxxxxxxx Disponível em:

[Lembrar de rever a fonte pra tirar a marca d'agua]

A despeito da especificidade técnica relativa à proteção da diversidade biológica e da singularidade de cada espaço territorial demarcado como UC, nem a Constituição Federal, nem a regulamentação infraconstitucional, relativa ao citado artigo 225 da Constituição Federal, que dá os alicerces do SNUC), nem tampouco os compromissos internacionais subscritos pelo Brasil em matéria de proteção à diversidade biológica, definiram em que medida ocorrerá a proteção especial a cada uma das centenas de UCs país afora. Cada UC encerra um universo específico exigindo estudos próprios para o asseguramento da especial proteção ambiental.

Comentado [2]: Diler, gostaria de compartilhar a fonte da figura pra eu vê se consigo um print em alta resolução?

3.9 Plano de Manejo da APA Costa dos Corais e o regramento da fotopoluição

Quando da elaboração do plano de manejo da APA Costa dos Corais, o ICMBio trouxe previsão de regulamentação acerca da instalação de postes de energia elétrica, sob o argumento de proteção das tartarugas marinhas. Cuida-se de norma estritamente técnica, que abre margem para tornar vinculantes critérios elaborados pelo TAMAR.

A APA Costa dos Corais¹⁸⁵ é a maior UC federal costeiro-marinha¹⁸⁶ do Brasil, estendendo-se ao longo de aproximadamente 120 km de praias, manguezais e recifes de coral¹⁸⁷, entre Alagoas e Pernambuco, representando uma área de domínio público em prol da biodiversidade e da sociedade, que protege parte de uma das maiores faixas de recifes contínuos do mundo.

Localizada¹⁸⁸ entre o litoral norte de Alagoas e sul de Pernambuco, a APA Costa dos Corais se estende do município de Maceió até o município de Tamandaré, abrangendo desde a linha de preamar média, incluindo os recortes estuarinos ocupados pelos manguezais, até 18 milhas da costa, o que inclui parte da plataforma e a borda do talude continental. No ato da delimitação dessa UC, existiu a preocupação de abranger todos os ecossistemas formados por mangues, pradarias de angiospermas marinhas e recifes de coral, desde a costa até a borda da plataforma, promovendo a conectividade biológica entre os diferentes ambientes.

Dentre os recursos e valores fundamentais da APA¹⁸⁹, cumpre mencionar que a UC é lar de várias espécies ameaçadas de extinção, entre elas: aves marinhas como o maçarico-

¹⁸⁵ PM disponível em https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf

¹⁸⁶ FERREIRA, Beatrice Padovani; MAIDA, Mauro; CAVA, F. Características e perspectivas para o manejo da pesca na APA Marinha Costa dos Corais. In: **Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. 2001. p. 5-9.

¹⁸⁷ Os recifes de coral são grandes atrativos turísticos, porém sua fragilidade e interdependência com outros ecossistemas precisam ser levados em consideração durante o planejamento desta atividade. Para tanto, sugere-se a realização de outros estudos mais aprofundados sobre a relação do turismo com os recifes de corais, além de estudos da percepção ambiental dos diversos atores envolvidos (moradores, turistas, empresários do setor hoteleiro, guias turísticos, etc.) para subsidiar a realização de futuros projetos de educação ambiental dirigidos aos mesmos. A APA Costa dos Corais tem muito que aprender com os erros já cometidos, mas ainda há tempo e áreas para fazer um planejamento turístico adequado, respeitando o meio ambiente e incluindo a população local em todas as etapas do processo. STEINER, Andrea Q. *et al.* O turismo em áreas de recifes de coral: considerações acerca da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (Estados de Pernambuco e Alagoas). **OLAM—Ciência e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 281-296, 2006.

¹⁸⁸ PM disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf

¹⁸⁹ PM disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf

rasteirinho (*Calidris pusilla*) e a batuíra-bicuda (*Charadrius wilsonia*), mamíferos marinhos como o boto-cinza (*Sotalia guianensis*) e a baleia-jubarte (*Megaptera novaeangliae*), quatro espécies de tartarugas marinhas, a tartaruga verde (*Chelonia mydas*), a tartaruga oliva (*Lepidochelys olivacea*), a tartaruga de pente (*Eretmochelys imbricata*) e a cabeçuda (*Caretta caretta*), 20 espécies de peixes e 11 de invertebrados. Tendo em vista esse grande número, a APA é área focal de diversos planos de ação nacionais para conservação de espécies ameaçadas de extinção, como o peixe-boi marinho, corais, tubarões e raias, manguezais, tartarugas marinhas e aves marinhas.

Com o intuito de preservar as tartarugas, o plano de manejo trouxe regra que dispôs sobre os procedimentos relativos à fotopoluição. Em uma primeira versão, elaborada pela área técnica do ICMBio, a norma tinha a seguinte redação:

Fica proibida a instalação de refletores, postes ou outras formas de iluminação, públicas ou privadas, orientadas para praias e restingas e que possam resultar em fotopoluição e prejuízos ao ciclo reprodutivo das espécies de tartarugas marinhas de ocorrência na UC.

Após discussões internas, a versão derradeira passou a ter o seguinte teor:

Nos locais da APA onde haja reprodução efetiva ou potencial das espécies de tartarugas marinhas de ocorrência na UC, a instalação de refletores, postes ou outras formas de iluminação, públicas ou privadas, deverão obedecer a critérios estabelecidos pelo ICMBio, ouvido o Tamar, de forma a evitar a ocorrência de fotopoluição²⁷.

Para fins do item 43, o ICMBio deverá indicar os locais de reprodução das tartarugas em plano específico a ser construído em conjunto com o Tamar. Nas áreas da APA em que houver indicação de reprodução das tartarugas e que as instalações elétricas já estiverem efetivadas, será necessária análise pelo ICMBio, ouvido o Tamar, com prazos delimitados em plano específico, buscando a conformidade para evitar a fotopoluição.

Para os fins acima mencionados, o Tamar poderá fazer uso de informações prestadas por instituições parceiras

A razão da norma jurídica protetiva que se estampava no PM é notável: a incidência de luz artificial nas praias, resultado da expansão urbana sobre o litoral, prejudica fêmeas e filhotes, pois as fêmeas alteram seus locais de desova, em decorrência da iluminação desordenada. Os filhotes, por sua vez, ficam desorientados ao saírem dos ninhos, uma vez que, ao invés de seguirem para o mar, guiados pela luminosidade do horizonte, caminham para o continente, atraídos pela iluminação artificial - e fatalmente são atropelados, devorados por

predadores como cães e raposas, ou morrem de desidratação, perdidos em meio a vegetação de dunas e restingas¹⁹⁰. O fenômeno é conhecido como fotopoluição¹⁹¹.

Considerando que a fotopoluição é, cientificamente, um risco às tartarugas, e que, dentre os recursos e valores fundamentais da APA, destaca-se o fato de ser lar de quatro espécies de tartarugas marinhas: a tartaruga verde (*Chelonia mydas*), a tartaruga oliva (*Lepidochelys olivacea*), a tartaruga de pente (*Eretmochelys imbricata*) e a cabeçuda (*Caretta caretta*), o ICMBio deve adotar as medidas cabíveis, no intuito de eliminar fatores de risco às espécies citadas.

Assim, medidas voltadas à cessação da fotopoluição são absolutamente necessárias e podem ser compreendidas dentro do dever de especial proteção ambiental previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Observe-se que a norma jurídica contida no PM, em sua versão original, trazia uma vedação geral e irrestrita da instalação de refletores, postes ou outras formas de iluminação, públicas ou privadas, orientadas para praias, mas havia um problema central na redação original da norma jurídica: não havia delimitação territorial dos locais nos quais a desova de tartarugas realmente ocorre, o que poderia levar a um impedimento de iluminação em pontos nos quais esta seria lícita. A norma jurídica, na sua amplitude originária, trazia vedações em espaços da APA na qual uma especial proteção ambiental não se faria necessária¹⁹².

Fatores como segurança pública também precisam ser considerados, quando se trata de iluminação de vias públicas. A iluminação está sendo cada vez mais compreendida como um fator fundamental no asseguramento da sensação de segurança dos indivíduos. Em diversos estudos científicos, predominam relatos contínuos acerca da influência da iluminação enquanto destaque nos percursos e fortalecedor da sensação de segurança¹⁹³.

Nesse sentido, a vedação à iluminação em pontos nos quais não se faz necessária à preservação da desova de tartarugas, além de retratar uma situação de incompetência do ICMBio¹⁹⁴, poderia colocar outros valores em risco, como a incolumidade física dos cidadãos.

¹⁹⁰ CARTILHA DE FOTOPOLUIÇÃO. Fundação Pró Tamar. 12 p. Online. Disponível em: http://tamar.org.br/arquivos/cartilha%20fotopoluicao_V2014.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

¹⁹¹ Segundo a Cartilha do Tamar: Não é só a luz incidindo diretamente sob a praia que pode afetar as tartarugas. O reflexo do conjunto de luzes gerado por cada lâmpada acesa também deixa o céu mais brilhante. Isso pode ser suficiente para desorientar filhotes no caminho entre o ninho e o mar. Esse efeito negativo de luzes artificiais, chamado de fotopoluição, prejudica inúmeros animais e plantas. Até mesmo nós, humanos, já não conseguimos mais observar a maior parte das estrelas nos centros urbanos.

¹⁹² No Capítulo II, o assunto será melhor tratado como um limite ao PM.

¹⁹³ BERTUZZI, Felipe Buller. A influência da iluminação pública na segurança urbana noturna. **Paisagem e Ambiente**, v. 32, n. 48, p. e174975-e174975, 2021.

¹⁹⁴ A incompetência ocorre quando estiver ausente a especial proteção ambiental.

É de se considerar também que a orla das praias pode interessar à proteção ambiental, mas concorre também com outros interesses lícitos, a exemplo do turismo. A orla como suporte das atividades turísticas deve ser um espaço que congrega limpeza e condições higiênicas, diversão, tranquilidade, segurança, educação, diferenciação, rentabilidade e um uso prolongado durante todo o dia¹⁹⁵. Obviamente, uma orla bem iluminada favorece o desenvolvimento de atividades que podem estimular a economia local. Logo, a vedação à iluminação, tal qual posta na norma originária, poderia alcançar espaços nos quais é ambientalmente desnecessária, com potencial impacto em outras atividades como o turismo. Não se pode, ademais, perder de vista que o PM também deve incluir medidas que promovam a integração das UCs à vida econômica e social das comunidades residentes e vizinhas¹⁹⁶.

Ademais, a vedação, tal qual posta na norma originária, teria como consequência a consideração de praticamente toda a iluminação, hoje existente na APA, como ilícita, permitindo, assim, tão logo publicado o PM, a aplicação de sanções, a teor do art. 90 do Decreto nº. 6.514/2008.

É nesse sentido que a redação final mostrou-se mais acertada, por prever que primeiro se faça a delimitação dos pontos nos quais a restrição é necessária. Após a delimitação da área que influencia o ciclo reprodutivo das tartarugas, o ICMBio buscará, junto aos responsáveis, as devidas adaptações nas estruturas. A adaptação gradual atende ao princípio da proporcionalidade¹⁹⁷. Não fosse isso, o próprio roteiro metodológico dispõe que o processo de elaboração ou de revisão do PM deve adotar o planejamento estratégico e de caráter adaptativo, orientado para o enfrentamento dos desafios da UC e para a geração de resultados, de acordo com sua capacidade de gestão¹⁹⁸.

Cuida-se, evidentemente, de um assunto muito técnico, que se revela mais eficiente, eficaz e útil, quando tratado no plano infralegal. Logo, a regulamentação da fotopoluição, além de se caracterizar como um desdobramento direto da especial proteção ambiental prevista constitucionalmente, é norma estritamente técnica. Temas como o presente - regimento da

¹⁹⁵ DE MORAES, Leticia Bianca Barros; DE LIMA, Marcellus Egydio. **Avaliação da Orla Marítima do Litoral Sul de Sergipe como Ferramenta de Desenvolvimento do Turismo de Sol e Praia**. 2011.

¹⁹⁶ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais. 2018, Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

¹⁹⁷ Medidas ambientais graduais como sinônimo de atendimento ao princípio da proporcionalidade: THOMÉ, Romeu; LAGO, Talita Martins Oliveira. Barragens de rejeitos da mineração: o princípio da prevenção e a implementação de novas alternativas. **Revista de Direito Ambiental**, v. 85, p. 17-39, 2017.

¹⁹⁸ Roteiro metodológico disponível em:

fotopoluição em UCs - devem ser tratados junto aos técnicos do ICMBio, com eventual suporte de parceiros, igualmente técnicos. Aliás, essa abertura de discussão com parceiros técnicos alinha-se ao roteiro metodológico¹⁹⁹, quando se dispõe que o PM deve basear-se na melhor informação disponível a respeito da UC e seu entorno, no momento da elaboração ou revisão do plano de manejo, buscando o reconhecimento, a valorização e integração de diferentes formas de saber, tanto de caráter técnico-científico quanto o conhecimento das comunidades tradicionais e locais.

Logo, defende-se que, tanto a lei²⁰⁰ quanto a jurisdição, apliquem nesse particular, o princípio da deferência, que encontra suporte jurisprudencial²⁰¹.

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>

²⁰⁰ Em sentido contrário, localizou-se o tratamento do tema por meio de lei. Cuida-se da Lei Nº 7.034 de 13 de Fevereiro de 1997, do estado da bahia, que proíbe uso de fonte de iluminação que ocasione intensidade luminosa superior a zero lux tendo em vista proteger as tartarugas marinhas no litoral norte.

²⁰¹ EMENTA: Direito à saúde. Agravo de instrumento. Tutela de urgência. Procedimento de embolização de aneurisma cerebral. Sistema único de saúde (SUS). Distribuição de competências entre os entes federativos. Princípios da deferência e da isonomia. Ausência de omissão ou negligência na rede pública. Recurso provido.

I. CASO EM EXAME

(...)

- O princípio da deferência recomenda a não intervenção judicial em políticas públicas na ausência de demonstração de falha administrativa grave. O atendimento direto e fora da regulação ordinária poderia ferir o princípio da isonomia, ao privilegiar um paciente em detrimento de outros igualmente necessitados.

- Os documentos apresentados indicam que o paciente não está cadastrado no SUSfácil e que o hospital inicialmente apontado como responsável pelo procedimento nega credenciamento para realizá-lo. A solução do caso deve ocorrer administrativamente, conforme a hierarquização do SUS e a pactuação entre os entes.

- A excepcional intervenção judicial em matéria de saúde exige prova inequívoca de urgência, falha no sistema público e risco imediato à vida, conforme os Enunciados nº 46, 51 e 92 do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde (FONAJUS), o que não se verifica no caso concreto.

IV. DISPOSITIVO E TESE

- Recurso provido.

Tese de julgamento:

- A realização de procedimentos de média e alta complexidade no SUS deve observar a regulação hierarquizada e regionalizada, cabendo aos municípios o encaminhamento inicial dos pacientes e aos estados a gestão dos serviços especializados, salvo prova de omissão ou falha grave na rede pública.

- A excepcional intervenção judicial em matéria de saúde exige demonstração de falha administrativa, urgência e risco imediato à vida, sob pena de violação aos princípios da deferência e da isonomia.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal/1988, arts. 6º, 23, II, 196 e 198; Lei nº 8.080/1990, arts. 14-A, 19-U e 35, VII; Decreto nº 7.508/2011, arts. 8º e 9º; RE 855.178/STF (Tema 793).

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 855.178, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 05.03.2015; Enunciados nº 46, 51 e 92 do FONAJUS.

V.V.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - TUTELA DE URGÊNCIA - CIRURGIA - EMBOLIZAÇÃO DE ANEURISMA CEREBRAL. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento 1.0000.24.436320-6/002**. Rel. Des. Renato Dresch. 7ª Câmara Cível, j. 11 fev. 2025.

Por fim, destaca-se que a regra alusiva à fotopoluição, que se vê no PM da APA Costa dos Corais, abre margem para um diálogo com o TAMAR e para incorporação de critérios técnicos por este fornecidos. Em princípio, os parâmetros técnicos do TAMAR quanto à fotopoluição não são vinculantes²⁰², mas, a partir do momento que passarem a integrar o PM adquirem esta qualidade.

Passa-se, agora, à avaliação da juridicidade das normas jurídicas decorrentes da ponderação.

4. NORMAS JURÍDICAS DECORRENTES DE PONDERAÇÃO²⁰³ CONSTITUCIONAL

O ICMBio tem o dever legal de gestão do território da UC, cabendo-lhe efetuar ponderações, sempre que a especial proteção ambiental (art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal) parecer conflitar com algum outro direito previsto na Constituição Federal. É recomendável que, nesse cenário, o ICMBio crie normas jurídicas, sendo lícita a inovação na ordem jurídica.

4.1 Sobre o dever de ponderar e a criação de norma jurídica

Adota-se, para fins de classificação, o entendimento de que ponderação significa a norma jurídica que surge a partir da colisão aparente de direitos previstos constitucionalmente²⁰⁴.

²⁰² Judicialmente, tem tido êxito a obrigação de que a área de desova seja tratada conforme parâmetros do TAMAR. Nesse sentido: 5. Ainda que não haja a comprovação de desrespeito à norma que regula a fotometria nas regiões de proteção das tartarugas marinhas, o efeito negativo da fotopoluição na orla municipal restou vastamente comprovado por meio da atuação do Centro TAMAR, vinculado ao ICMBio, nos autos de origem. Fotografias anexadas à Ação Civil Pública atestam a persistência da mortandade de filhotes que, pela desorientação causada pela luminosidade, traçam trajetória em sentido contrário ao mar. Testes de orientação de filhotes também foram realizados no local, demonstrando a manutenção dos malefícios da fotopoluição, mesmo após a intervenção do Município. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento 0803453-27.2019.4.05.0000**. Rel. Des. Fed. Elio Wanderley de Siqueira Filho. 1ª Turma, j. 8 ago. 2019.

²⁰³ Para maior aprofundamento sobre ponderação ver:

GUEDES, Néviton de Oliveira Batista. **Colisão e ponderação de direitos fundamentais**: os limites da argumentação jurídica no âmbito da jurisdição constitucional. 2007. Tese de Doutorado.

²⁰⁴ É farta a literatura sobre os conflitos constitucionais na implementação das UCs federais. Nesse sentido: DE ARAÚJO PINTO, Roberta Hammerat. Sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, v. 6, n. 1, p. 137-164, 2015.

O dever de ponderar pode ser tomado em uma noção ampla ou uma mais restrita. Num sentido amplo, todos os atos da administração pública exigem ponderação, pelo que também podemos afirmar que não há valoração, avaliação e prognose sem ponderação²⁰⁵.

No entanto, faz-se mister perguntar a forma concreta pela qual ocorre a ponderação. Em resposta, identificam-se três fases²⁰⁶: a) na primeira, o administrador avaliará o caso concreto para identificar os princípios, bens, interesses e valores que estão em conflito; b) na segunda fase, o administrador deverá atribuir peso ou importância a cada um dos enunciados normativos em conflito, que foram identificados fase anterior; e c) a terceira fase é a fase da decisão. Considerando a atribuição de peso feita na segunda fase, o administrador deverá decidir qual enunciado normativo deverá prevalecer, sendo que vai preponderar aquele que possuir um peso maior.

Nesse sentido, haverá ponderação, por exemplo, quando o ICMBio decidir pela demolição de uma obra, quando optar pela pena concreta diante de uma infração e, assim, perfaz-se a ponderação em muitíssimas outras possibilidades fáticas. O presente trabalho não cuida de ponderação nesse sentido, mas numa interpretação mais estrita: a da ponderação como juízo feito pelo ICMBio diante do conflito aparente de normas constitucionais²⁰⁷, que pode implicar a criação de uma norma jurídica não prevista em lei ou que contrarie uma lei vigente.

²⁰⁵ DE SOUSA, Antonio Francisco. O princípio da justa ponderação em direito administrativo. *Polis*, v. 2, n. 8, p. 79-87, 2023.

²⁰⁶ GRAVINA, Fernanda Santos; OHLWEILER, Leonel Pires. Teoria da administração pública no Estado Democrático de Direito: a (re) construção política da atividade administrativa a partir dos direitos fundamentais. *Revista de Iniciação Científica da ULBRA*, n. 5, 2006.

²⁰⁷ O termo ponderação está sendo utilizado no mesmo sentido do seguinte precedente: Mandado de segurança. Presídio. Superlotação. Portaria. Número de presos. Limitação. Separação dos poderes. Princípio da unidade da constituição. Segurança pública. Dignidade da pessoa humana. Ponderação de valores. Princípio da proporcionalidade. 1. Age no estrito exercício da função de corregedor do presídio - e, portanto, sem ofender a separação dos poderes (Constituição Federal, art. 2.º) - o juiz de direito que, mediante limitação de vagas, interdita parcialmente ergástulo público superlotado. Na medida em que não determina qualquer ação concreta e imediata ao poder público (v.g., prazo para transferência de presos, criação de vagas e construção de presídios), a limitação de ingresso de novos detentos não invade as competências do poder executivo. 2. O conflito (aparente) de normas constitucionais deve ser resolvido à luz do princípio da unidade da Constituição, mediante a ponderação dos valores envolvidos e observando-se os parâmetros estabelecidos pelo princípio da proporcionalidade. Com vistas a garantir a dignidade da pessoa humana (Constituição Federal, art. 1.º, III), é razoável aceitar ponderado sacrifício da segurança pública (Constituição Federal, art. 6.º, caput), diante de insustentáveis condições físicas e de salubridade de celas superlotadas. Sopesados os valores em confronto, a proibição de ingresso de novos detentos mostra-se: a) adequada, porque atinge o fim pretendido (dignidade da pessoa humana), diante da impossibilidade real de imediata criação de novas vagas no sistema prisional estadual; b) necessária porque impede a interdição total do ergástulo, garantindo a dignidade dos presos com o mínimo de sacrifício à segurança pública; c) proporcional em sentido estrito, porque evita rebeliões e fugas em massa (que acabariam por agredir ainda mais a segurança pública), bem como doenças e mortes decorrentes das más condições de encarceramento (que resultariam na responsabilidade civil do Estado). 3. A exceção à limitação de presos, imposta aos que praticarem crimes abstratamente graves, conquanto não tenha relação direta com as más condições de encarceramento, mostra-se adequada, notadamente na busca do mínimo sacrifício da segurança pública. Contudo, não se justifica manter a exceção tão somente aos delitos perpetrados na comarca sede do presídio, devendo-se estendê-la a toda a região

Fundamentando-se juridicamente a atividade administrativa direta e primariamente na Constituição Federal, não há como negar à administração pública a condição de intérprete e de executora da lei maior. E, se assim é, corolário lógico de tal condição a possibilidade de deixar de aplicar leis incompatíveis com a Constituição Federal, sob pena de menoscabo à supremacia constitucional²⁰⁸.

Nesse sentido, a ponderação alcança as decisões que podem mitigar a proteção ambiental especial (art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal), diante da existência de um outro direito constitucional que precisa ser respeitado. O ICMBio pode expedir regras jurídicas, contendo o resultado do processo interpretativo e, nesse caso, a norma jurídica permite previsibilidade²⁰⁹.

4.2 Do regulamento como instrumento de segurança jurídica

Ao normatizar um conflito aparente entre normas constitucionais, o ICMBio prestigia a segurança jurídica²¹⁰. Na ADI nº 4.263 DF, como fundamento para validar a expedição de regra autônoma pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, decidiu o STF que a resolução impugnada encontrava fundamento na competência normativa do CNMP, decorrente do seu poder de analisar as mesmas questões em casos concretos. O STF apoiou-se, então, na

abrangida. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Mandado de Segurança n. 2011.042984-0**. Rel. Des. Roberto Lucas Pacheco. Quarta Câmara Criminal, j. 29 mar. 2012.

²⁰⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar. 2008, p. 184

²⁰⁹ O princípio de segurança jurídica, que na verdade, é o resumo de um complexo de outros princípios constitucionais, é desdobrado por BERTRAND MATHIEU em dois grandes grupos de exigências, que vão desde a forma até a substância das normas editadas pelo legislador democrático. Assim, a exigência de qualidade forma um dos grupos e a exigência de previsibilidade configura o outro grupo. Em nome da exigência de qualidade da lei atuam o “princípio da clareza”, o “princípio da acessibilidade”, o “princípio da eficácia” e o “princípio da efetividade”. No tocante à exigência de previsibilidade da lei, arrolam-se o “princípio da não-retroatividade”, o “princípio da proteção dos direitos adquiridos”, o “princípio da confiança legítima” e o “princípio da estabilidade das relações contratuais”.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 35, 2006.

²¹⁰ A atividade regulatória e sua normatização como instrumento de segurança jurídica. as competências complexas das quais as agências reguladoras independentes são dotadas, fortalecem o Estado de Direito, vez que, ao retirar do emaranhado das lutas políticas a regulação de importantes atividades sociais e econômicas, atenuando a concentração de poderes na Administração Pública central, alcançam, com melhor proveito, o escopo maior – não meramente formal – da separação de poderes, qual seja, o de garantir eficazmente a segurança jurídica, a proteção da coletividade e dos indivíduos empreendedores de atividades ou por elas atingidos, mantendo-se sempre a possibilidade de interferência do Legislador, seja para alterar o regime da agência reguladora, ou mesmo para extingui-la.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

lição de Sergio Ferraz²¹¹ de que “aquilo que o administrador pode ordenar ou proibir em um caso isolado, pode ordenar ou proibir em forma geral, para todos os demais casos similares”.

Para a Corte, o CNMP, não apenas pode veicular norma geral na qual prevê os parâmetros que utiliza, na análise dos casos concretos que lhe são submetidos, mas também o deveria fazer, na medida em que é conveniente e desejável que ele o faça, já que essa providência confere à sua atuação maior previsibilidade e oferece aos destinatários de seu controle maior segurança jurídica e convicção de um tratamento isonômico.

Para Sérgio Ferraz²¹², poucas matérias têm sido alvo de discussão teórica tão ampla, na ciência jurídica, quanto a do fundamento do poder regulamentar. Aquilo que o órgão administrativo pode ordenar ou proibir em um caso isolado, pode ordenar ou proibir em forma geral, para todos os demais casos similares. Dessa parêmia, extraiu a doutrina duas conclusões: a conclusão segundo a qual, se a autoridade administrativa pode adotar procedimentos especiais referentes a casos particulares, pode igualmente reunir em um corpo orgânico de disposições todos os casos similares, disciplinando-os mediante normas gerais; e a conclusão, em que, inteiramente conatural à faculdade de atuação administrativa em hipóteses isoladas é o poder de autolimitá-la ou autodiscipliná-la.

Transpondo para um ordenamento jurídico integral essas assertivas, afirmou a doutrina que a lei deixa à Administração uma certa esfera de ação, dentro da qual ela pode disciplinar e limitar sua atividade e a dos administrados, por meio de um regulamento.

É interessante pensar na normatização feita pelo IMCBio a partir da noção de autovinculação da Autarquia pela função normativa, pois os atos normativos emitidos no exercício da função administrativa pelo Estado cumprem diferentes propósitos²¹³. Podem ser destacados, ao menos, três os mais frequentes:

- a) especificar e operacionalizar os comandos legais, integrando, sem criar direitos ou obrigações ao cidadão, aspectos operacionais reclamados para ampliar a eficácia da lei; b) disciplinar aspectos da lei que ensejam atuação administrativa discricionária, evitando disparidades na aplicação concreta da norma legal; e c) adequar o funcionamento e a organização dos órgãos e entidades públicos a necessidades do momento, na hipótese dos regulamentos organizativos.

Ao criar regras jurídicas com entendimentos neste ou naquele sentido, o ICMBio obriga-se a decidir em conformidade com o regulamento que emitiu²¹⁴.

²¹¹ FERRAZ, Sergio. Regulamento. In: **Três estudos de direito**, 1977, p. 107. V. tb. GASPARINI, Diógenes. **Poder regulamentar**, 1982, p. 23

²¹² *Ibid.*

²¹³ MODESTO, Paulo. Autovinculação da administração pública. **direitodoestado.com**. 2010.

²¹⁴ Nesse sentido: Agravado de instrumento. Agravado regimental. Militar temporário. Oficial dentista. Prorrogação inferior a um anuênio. Licenciamento. Instrução para convocação e seleção de candidatos a oficiais médicos,

Ao enfrentar esses conflitos aparentes entre normas constitucionais, o ICMBio precisa realizar um juízo de ponderação²¹⁵, o que implica, de certa maneira, em decidir, de modo que, assim procedendo, dá pleno cumprimento à Constituição Federal e como resultado desse processo de ponderação, podem ser criadas regras jurídicas dentro no PM.

Um exemplo será de mais fácil assimilação: uma UC de proteção integral não admite usos diretos, ao mesmo tempo em que muitas dessas UCs foram criadas sobrepostas a povos e comunidades tradicionais que ocupam o território bem antes da criação da UC. De um lado, a proteção ambiental especial prevista no art. 225, parágrafo 1º, inciso III e, de outro, a proteção dos povos tradicionais também prevista na Constituição Federal (arts. 2º)²¹⁶. Para esta situação,

dentistas, farmacêuticos e veterinários do QOCON (R/2) aos estágios de adaptação e serviço (EAS) e de instrução e serviço (EIS). Portaria COMGEP n.º 23/1EM, de 27 de março de 2001. Reedição pela portaria DIRAP n.º 2179/DIR, de 10 de julho de 2002. ICA 33-1 e ICA 35-1, respectivamente.

Encontra-se consagrado na jurisprudência que a prorrogação do tempo de serviço de militar temporário é ato discricionário da Administração Pública. Todavia, ela detém, igualmente, o poder de expedir "fonte voluntária interna autovinculativa".

Segundo leciona o administrativista português Paulo Otero, há situações em que a própria Administração Pública, através de seus órgãos internos, emana norma reguladora de sua atividade, limitando o seu espaço de ação em domínios antes puramente discricionários. É o que ele descreve como "fenômeno de autovinculação".

"Por outras palavras, a ordem jurídica reconhece à Administração Pública a susceptibilidade de criar uma normatividade própria que, (...) assume durante a respectiva vigência, (...), um efeito vinculativo, mostrando-se inadmissível a sua derrogação em casos singulares - nisto consiste, por efeito dos princípios da igualdade e da imparcialidade, o cerne do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos." (in "Legalidade e Administração Pública - O sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, ed. 2003, pág. 382").

A opção da Aeronáutica por uma prorrogação inferior a um anuênio, no caso concreto, está maculada pela ilegalidade, tendo em vista a edição da Instrução ICA 33-1, ora em vigor sob o n.º 35-1, a estabelecer o interstício mínimo de um ano, nem mais, nem menos, observada a vedação de não ultrapassar o total de oito anos de tempo de serviço efetivo.

O Decreto n.º 1.367/95 resta inaplicável à espécie em face da expedição posterior das Portarias suso referidas, dando nova regulação à prorrogação e licenciamento dos militares nelas elencados.

- Agravo de instrumento provido. Prejudicado o agravo regimental.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. **Agravo de Instrumento 200405000205134**. Rel. Des. Fed. José Maria Lucena. 1ª Turma, j. 07 abr. 2005.

²¹⁵ No sentido de compatibilizar o regime protetivo dos Parques Nacionais com atividades religiosas tem-se regra no Parna Saint Hilaire: 35. Práticas religiosas, de caráter pessoal e habitual, que ofereçam impactos à UC dependerão de autorização prévia e deverão ser realizadas em locais específicos

²¹⁶ Nesse sentido, é a conclusão do PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGE/AGU NUP: 00810.001628/2020-40:

III - CONCLUSÃO

124. Por todo o exposto, opina-se pela releitura da Lei n.º 9.985/2000, especialmente as regras relativas ao seu art. 42, passando por um filtro constitucional e convencional e interpretação sistemática em relação ao ordenamento jurídico vigente, no sentido de se considerar a possibilidade de manutenção permanente das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afeta à unidade de conservação, que precisam e dependem desse espaço necessário e inamovível para sua identidade ser afirmada, conforme fundamentação do presente parecer. A partir dessa mudança de paradigma, a Administração deve buscar a resolução dos conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais, considerando as medidas e instrumentos de gestão propostos.

125. Essa releitura impõe à Administração: (1) a reavaliação dos termos de compromisso até então celebrados com populações tradicionais inerentes, sob a lógica da transitoriedade (regime de transição), sem que se frustre a confiança legítima depositada nos atos administrativos já praticados; e (2) a conformação no plano de manejo, em zoneamento específico, da gestão e do manejo dos recursos naturais do espaço territorial em regime de dupla afetação (ou dupla proteção).

uma norma jurídica contida no PM que permita certos usos diretos a povos e comunidades tradicionais seria uma norma que cumpre a Constituição Federal, mas, ao mesmo tempo, afasta o SNUC e cria uma regra jurídica autônoma²¹⁷. Este raciocínio pode ser aplicado para compatibilizar o regime das UCs com: empreendimentos de infraestrutura preexistentes sem alternativa locacional, para proprietários privados não indenizados até a efetiva desapropriação, dentre outros.

Concretamente, o ICMBio criou normas jurídicas, permitindo o uso direto por quilombolas dentro do Parque Nacional do Jaú. As regras jurídicas contidas no PM inovam na ordem jurídica ao deixarem de aplicar o SNUC.

4.3 As regras jurídicas contidas no Parque Nacional do Jau

O PM do Parque Nacional do Jaú contém regras jurídicas que asseguram aos quilombolas a qualidade de co-detentores do território inovando na ordem jurídica. No caso do PM do Parque Nacional do Jaú, consta uma Zona de Sobreposição Territorial. Segundo o ICMBio²¹⁸, esta zona contém áreas nas quais há sobreposição do território da unidade de conservação com outras áreas protegidas, tais como outras Unidades de Conservação, os territórios indígenas declarados e terras quilombolas delimitados nos termos da legislação vigente. Nesta zona, o manejo e a gestão serão regulados por acordos específicos estabelecidos, de forma a conciliar os usos daquelas populações e a conservação ambiental.

Existem normas jurídicas no PM²¹⁹ do Parna Jaú que permitem os usos diretos dos quilombolas, em atendimento à Constituição Federal e à CDB, mas deixando de aplicar o SNUC. É um claro exemplo de norma que inova na ordem jurídica como resultado de um processo de ponderação constitucional.

²¹⁷ Nesse sentido: PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 00810.001628/2020-40) e no PARECER n. 00115/2021/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 02070.020820/2016-95)

²¹⁸ PM do Parna do Jaú disponível em: ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/amazonia/lista-de-ucs/parna-do-jau/arquivos/plano_de_manejo_do_parque_nacional_do_jau.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

²¹⁹ 1. As atividades permitidas nesta zona são: proteção, pesquisa, monitoramento ambiental, recuperação ambiental, visitação e sua infraestrutura (desde que respeitados as especificidades da UC e o acordo com os codetentores do território sobreposto) e atividades inerentes à dinâmica social e econômica dos codetentores do território, incluindo o uso de recursos naturais. 2. As normas de uso da área devem ser estabelecidas em conjunto entre o ICMBio e as populações quilombolas e suas representações, observando-se a legislação e outros instrumentos vigentes. 3. É permitido, em comum acordo com as comunidades tradicionais residentes no interior da UC, a circulação de embarcações e pessoas em atividades de visitação.

A sugestão desta tese, nesse sentido, é que o ICMBio enfrente os problemas territoriais e, na busca de conferir maior segurança jurídica à Chefia da UC e ao administrado, edite normas jurídicas regulando os conflitos. O Instituto precisa ter segurança jurídica de que pode inovar na ordem jurídica se a inovação é o resultado de um processo interpretativo que visa cumprir a Constituição Federal.

Capítulo II - OS LIMITES DA PRODUÇÃO NORMATIVA DO ICMBio NO PLANO DE MANEJO: CRITÉRIOS DE VALIDADE E INVALIDADE

*Non, rien de rien
Non, je ne regrette rien
Ni le bien qu'on m'a fait
Ni le mal
Tout ça m'est bien égal*

O Capítulo II tem como objetivo estabelecer limites à produção normativa²²⁰ do ICMBio, bem como situá-los no plano da invalidade dos atos administrativos²²¹. Nessa perspectiva, o desrespeito a um dos limites propostos nesta tese teria como consequência potencial a nulidade ou a anulabilidade da previsão normativa eivada de vício.²²²

1. A IDEIA DE LIMITES JURÍDICOS COMO UMA CONSEQUÊNCIA DA JURIDICIDADE DO PM

O Capítulo II é voltado ao estabelecimento de limites jurídicos à produção normativa do ICMBio, quando da criação de normas jurídicas no plano de manejo. Enquanto o Capítulo I tratou dos fundamentos de validade de tal produção, no capítulo presente buscar-se-á definir os limites e/ou impedimentos da produção normativa pelo ICMBio.

Compreende-se que o plano de manejo é um documento normativo complexo cujas regras jurídicas podem se traduzir juridicamente em mera regulamentação ordinária, em regulamentação com base em padrões previstos em lei ou na edição de normas puramente autônomas. Estes temas já foram tratados anteriormente, de maneira que não precisam ser repetidos aqui à exaustão, sendo suficiente compreender que esta tríade (competência ordinária, competência com base em um padrão previsto em lei e competência para criar regras

²²⁰ A opção é pelo termo produção normativa em detrimento do termo competência porque se considera que não há previsão em lei que autorize o ICMBio a criar regras. Já que a competência administrativa pressupõe previsão em lei autorizando o agente público a agir desta ou daquela forma, a criação de regras autônomas pelo ICMBio não seria o exercício de uma competência administrativa, porque é apenas um meio para o cumprimento de um dever constitucional. A ideia é fazer uma distinção entre o exercício de uma competência prevista em lei do exercício da produção de normas como cumprimento de um dever constitucional.

²²¹ No direito administrativo, os vícios podem atingir os cinco elementos do ato administrativo caracterizando os vícios quanto à competência e a capacidade, à forma, ao objeto, ao motivo e à finalidade. Sylvia 241 (manual 2024)

²²² Quando o vício é sanável ou convalidável, caracteriza-se hipótese de nulidade relativa, caso contrário, a nulidade é absoluta. p. 246, sylvia. (manual 2024)

autônomas) encerra, a um só tempo, fundamentos de validade e limites ao exercício da produção normativa do ICMBio, o que se explicará a seguir.

Quando o ICMBio estabelece uma regra jurídica com base na competência ordinária, existe baixa margem de criatividade jurídica, porque o legislador pouco espaço deixou à regulamentação²²³. Nessa perspectiva, a baixa margem de criatividade deve ser considerada um limite de validade à regra jurídica expedida com fundamento em tal competência.

Normas jurídicas do PM que regulamentem preceitos legais de alta densidade normativa, caso exorbitem do texto da lei, tendem a ser inválidas²²⁴. Não pode o ICMBio, por exemplo, inovar em temas como licença maternidade, licença paternidade, aposentadoria, pregão²²⁵, dispensa de licitação, imóveis funcionais, simplesmente porque esses temas foram regradados, por lei ou por decreto, de forma que há uniformidade em toda a administração pública federal.

²²³ Assim, só há que se falar em regulamento quando existir espaço para a atuação da Administração. Quando essa não atuar, não há que se falar em regulamento. Por outro lado, quando a lei for objetiva, expressar claramente seus objetivos e não deixar margem de liberdade para a Administração, o regulamento deverá ser mera repetição da lei, ou desdobramento daquilo que nela estiver exposto. CARVALHO, Marcelo. O decreto regulamentar como atividade legislativa do poder executivo. *Revista Jurídica*, v. 9, p. 117-128, 2019.

²²⁴ Assim, só há que se falar em regulamento quando existir espaço para a atuação da Administração. Quando essa não atuar, não há que se falar em regulamento. Por outro lado, quando a lei for objetiva, expressar claramente seus objetivos e não deixar margem de liberdade para a Administração, o regulamento deverá ser mera repetição da lei, ou desdobramento daquilo que nela estiver exposto. CARVALHO, Marcelo. O decreto regulamentar como atividade legislativa do poder executivo. *Revista Jurídica*, v. 9, p. 117-128, 2019.

²²⁵ Nesse sentido: Apelações cíveis. Licitações e contratos administrativos. Ação anulatória de ato administrativo. Pregão eletrônico n. 069/2016. Descabimento. Vinculação ao instrumento convocatório. Ausência de impugnação ao edital. Não demonstrado proveito econômico na presente ação. Adequado o valor de alçada ao caso concreto. A Administração não pode descumprir as normas do edital, ao qual se acha estritamente vinculada por expressa determinação legal (art. 41, “caput”, da Lei 8.666). Todavia, a qualquer cidadão é dado impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 05 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes. Também aos licitantes é garantido o direito de impugnar os termos do edital perante a Administração até o segundo dia que anteceder a abertura dos envelopes, para ficar no caso. Tais disposições encontram-se claramente previstas nos parágrafos 1º e 2º do art. 41 da Lei de Licitações. Hipótese em que a licitante deixou transcorrer “in albis” o prazo para impugnar o edital, direito expressamente garantido na Lei 8.666 (Lei de Licitações), e do qual abriu mão ao deixar de apresentar a insurgência no momento oportuno. Deste modo, decaiu do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração. Ademais, os licitantes assinalaram no campo próprio na plataforma do Pregão Eletrônico do Banrisul, utilizada pelo município agravado, ainda quando do cadastramento de suas propostas iniciais, no sentido de que estavam de pleno acordo com todas as cláusulas do edital. Tal procedimento acabou por vincular as empresas licitantes às regras pré-estabelecidas, não podendo o Sr. **Pregoeiro inovar** ou descumprir o estabelecido no instrumento convocatório. No que toca às razões do Município de Santa Cruz, a presente ação tem como único intuito buscar a anulação de ato administrativo, não estando demonstrado o alegado proveito econômico, na medida em que a extinção do contrato seria mera consequência de uma suposta anulação. Desse modo, não há falar em correção do valor da causa, mostrando-se adequado ao caso dos autos o valor de alçada. APELOS DESPROVIDOS. BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível 7007776359**. Rel. Des. Lúcia de Fátima Cerveira. 2ª Câmara Cível, j. 26 jun. 2018.

Quanto à competência amparada em um padrão previsto em lei (*standard*), entende-se haver consolidada, na doutrina²²⁶ e na jurisprudência²²⁷, uma noção clara sobre o poder normativo das Agências Reguladoras, noção aplicável integralmente a este segundo bloco de normas. Essa noção se caracteriza pelo respeito que deve a administração pública ao padrão²²⁸ previsto na lei ou na Constituição Federal. Exorbitar o padrão (*standard*) leva à invalidade da norma expedida pela administração pública. Aqui, igualmente, tem-se um limite de validade.

Com relação às normas autônomas previstas no PM, defende-se que sua juridicidade advém da própria Constituição Federal, ao exigir da administração pública um agir que se materialize em uma especial proteção ambiental. Fazendo-se necessária uma especial proteção ambiental e ausente uma previsão legal (ou quando a proteção prevista em lei for insuficiente), o fundamento de validade da regra jurídica autônoma contida no PM pode ser buscado diretamente no texto constitucional (art. 225 Constituição Federal). Também, aqui, existe um

²²⁶ Por todos: SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, p. 18-38, 2000.

²²⁷ A título de exemplo com relação ao poder ordinário regulamentar, (...) FINANCIAMENTO ESTUDANTIL PARA NOVA GRADUAÇÃO. RESTRIÇÃO DE DIREITO POR ATO ADMINISTRATIVO. ILEGALIDADE. APELAÇÕES A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 5. Em sendo a Portaria um ato administrativo decorrente do poder regulamentar da Administração, não pode inovar na ordem jurídica, evidenciando-se, no caso em exame, afronta ao princípio da legalidade, ante a extrapolação do poder regulamentar. 6. Logo, deve ser afastada a exigência contida no art. 8º, inciso I, da Portaria Normativa n. 8/2015-MEC, permitindo à autora a contratação do financiamento estudantil para uma segunda graduação. (...) BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0040064-47.2015.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Newton Ramos. 11ª Turma, j. 17 out. 2023.

E com relação ao poder normativo das Agências Reguladoras: APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. CARGO DE DIRETOR GERAL. MANDATO. RESOLUÇÃO AUTORIZATIVA ANEEL Nº328/2004. RECONDUÇÃO POR MAIS DE OITO ANOS. DESCONSIDERAÇÃO DO PERÍODO ATINENTE AO EXERCÍCIO DE MANDATO TAMPÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PODER REGULAMENTAR. FATO CONSUMADO. IMPOSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (...) 5. Sobre o mandato tampão, a desconsideração do período é admitida pelo Estatuto do Operador Nacional do Sistema Elétrico, estatuído pela Resolução Autorizativa nº 328/2004 da ANEEL, art. 26, §§ 3º e 4º, que dispõe: a nomeação de Diretor para um novo mandato não caracterizará recondução quando o exercício anterior for referente à complementação de mandato com prazo remanescente inferior a dezoito meses. 6. Não se configura ilegalidade no art. 26, § 4º, da Resolução da ANEEL, já que a agência reguladora, com base em seu poder regulamentar, editou a resolução de forma a complementar a lei, não tendo extrapolado seus limites. Não se verifica afronta a lei, tampouco violação ao princípio republicano da temporariedade dos mandatos, já que apenas regula situação não expressamente prevista na legislação. (...) BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0019445-04.2012.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Ana Carolina Roman. 12ª Turma, j. 29 abr. 2024.

²²⁸ Não seria suficiente, contudo, apenas a previsão legal da competência da Administração Pública editar normas sobre determinado assunto. Mister se faz que a lei estabeleça também princípios, finalidades, políticas públicas ou standards²² que propiciem o controle do regulamento (intelligible principles doctrine), já que a atribuição de poder normativo sem que se estabeleçam alguns parâmetros para o seu exercício não se coadunaria com o Estado Democrático de Direito, que pressupõe a possibilidade de controle de todos os atos estatais. DE ARAGÃO, Alexandre Santos. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, p. 51-64, 2004.

limite, que é a verificação concreta do requisito necessidade da especial proteção ambiental, associada à ausência de lei em sentido estrito que garanta essa proteção (ou insuficiência protetiva na regra positivada). Por isso, uma norma autônoma divorciada deste requisito, padecerá de invalidade. Apenas esta última modalidade de produção normativa será melhor detalhada no presente Capítulo, em razão da necessidade de tratar o tema para além das considerações contidas no Capítulo I quanto à validade.

Com relação a possíveis limites da produção normativa do ICMBio, não se localizou um estudo acadêmico sistematizado sobre o tema. Administrativamente, no âmbito do ICMBio, é verdade que análises jurídicas pontuais sempre foram feitas pela PFe²²⁹, mas, a partir disso, constatar que limites jurídicos tenham sido sistematizados e pensados de forma orgânica ou que tenham sido amadurecidos a ponto de se transformar em uma OJN, é um tremendo equívoco.

É preciso entender, ainda, que os limites aqui propostos à produção normativa correspondem, em quase sua totalidade, a óbices jurídicos que foram tratados concretamente em processos administrativos de elaboração ou de revisão de PM. Por tais razões, ao se apontar um limite, demonstrar-se-á como o óbice jurídico concretamente se materializou. As consequências jurídico-processuais do reconhecimento do vício permitirão, assim, ao leitor compreender como é possível a constitucionalização²³⁰ do processo normativo no ICMBio.

²²⁹ Dentre outros, tem-se as seguintes manifestações: PARECER n. 00128/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02081.000010/2015-11; PARECER n. 00048/2018/SEPFE-CR8/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02072.000128/2018-92; PARECER n. 00011/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02097.000017/2022-84.

O autor desta tese chegou a pensar em limites, mas ainda de maneira imatura, como se observa do DESPACHO n. 00108/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02070.005240/2020-54. Fala-se imatura porque, nesse momento, ainda pairava uma confusão conceitual com a similiaridade do PM com acordos e convenções coletivas, tema que será objeto ainda neste tópico. Veja:

(...) Em suma, quais regras pode o plano de manejo afastar? Vejamos alguns critérios. O primeiro deles é que o afastamento de uma regra geral deve ter uma pertinência com a proteção ambiental e com a gestão da unidade de conservação. Não podem ser invocadas razões outras que não aquelas que digam respeito às competências do ICMBio previstas em lei. Por exemplo, regra geral é a liberdade para o consumo de bebidas alcoólicas. O afastamento da regra demanda uma justificativa de cunho ambiental, ligada às competências do ICMBio. O segundo é que o afastamento precisa de motivação e por motivação entenda-se o apontamento de elementos de fato e de direito que embasam a decisão. Não devem ser aceitos critérios meramente pessoais ou que não constem dos autos. O terceiro é que normas de ordem pública não podem ser negociadas e não devem ser objeto de afastamento. Assim, sejam as convenções coletivas, os acordos coletivos ou o plano de manejo não podem afastar uma norma de ordem pública. (...) Definir o que seria uma norma de ordem pública não é tarefa simples e vai demandar sedimentação de uma jurisprudência administrativas, mas algumas podem ser apontadas como, por exemplo, normas penais, normas constitucionais, dentre outras.

²³⁰ Uma vez observado que o direito administrativo foi constitucionalizado, e seus institutos devem ser interpretados à luz dos direitos fundamentais do cidadão, chegase à conclusão de que não há como conceituar processo e procedimento administrativo sem se basear nos princípios e regras que a Constituição estabelece nessa matéria.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexos da constitucionalização do direito administrativo—Pessoa humana, processo e contrato administrativo. **Interesse Público—IP**, Belo Horizonte, ano, v. 15, 2013.

Permitirá, também, compreender que esse processo de constitucionalização é uma tarefa que afeta o trabalho dos técnicos do ICMBio, bem como o trabalho da advocacia pública federal²³¹. Nesses termos, ao mesmo tempo em que serão apontadas possíveis “amarras” do PM à ordem jurídica, ficará evidente quão frágil tem sido essa vinculação do ICMBio à juridicidade na prática.

Desde logo, destaca-se que o plano de manejo é veiculado por meio de uma portaria. Interessa destacar que portaria é um tipo de ato administrativo e, nessa condição, precisa respeitar os requisitos previstos em lei e na Constituição Federal. Por exemplo, por força do art. 37, caput, da Constituição Federal, é cogente a incidência dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A razão de estarmos fazendo esta ponderação é unicamente para que se entenda que o presente estudo não é exaustivo e que os limites aqui propostos ao PM precisam ser conjugados com outros previstos em lei, em regulamentos do ICMBio ou mesmo na Constituição Federal. Aplicam-se, por exemplo, a teoria dos motivos determinantes²³² e a noção de desvio de poder²³³.

Antes do apontamento dos limites, é preciso definir se as regras do PM precisam se submeter ao princípio da norma ambiental mais favorável como requisito de validade. Dito de outro modo: constitui a aplicação do princípio da norma mais favorável um limite jurídico às regras jurídicas contidas no PM?

2. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA NORMA AMBIENTAL MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO DE VALIDADE DAS REGRAS DO PM

O princípio da norma ambiental mais favorável não constitui um limite à produção normativa do ICMBio dentro do PM, ou seja, uma regra jurídica contida no PM pode ser menos

²³¹ A Lei nº. 13.327/2016 dispõe no art. 37, inciso IX, que cabe aos Procuradores Federais manifestar-se quanto à legalidade e à constitucionalidade de minutas de atos normativos.

²³² A doutrina brasileira tradicional, em síntese: a) atrela à validade do ato a existência material e jurídica do motivo exposto na motivação, independentemente de se tratarem de atos vinculados ou discricionários; b) prevê que os efeitos da teoria em apreço ocorrem ainda que a motivação não tenha sido obrigatória; c) não cogita de qualquer exceção à aplicação da teoria; d) não vislumbra o contexto em que a teoria foi formulada. RESENDE, Maria Leticia Rodrigues Guimarães Araújo. **Limites à aplicação da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais.

²³³ O instituto do desvio de poder, logicamente, não seria mais do que uma modalidade do vício genérico chamado “violação de lei”, consecução de um fim objetivo diferente daquele que a lei explícita ou implicitamente marca ao agente. Todo o controle jurisdicional se referiria, assim, à legalidade, e só à legalidade. 84 Mas este é um problema que examinaremos seguidamente, tratando dos limites do poder discricionário. QUEIRO, Afonso Rodrigues. A teoria do “desvio de poder” em direito administrativo. **Revista de direito administrativo**, v. 6, p. 41-78, 1946.

protetiva do que uma regra ambiental geral. É que uma das finalidades do PM é estabelecer normas jurídicas que busquem a melhor proteção possível em certo momento histórico, com as limitações de fato e de direito existentes no território. Fora isso, o STF possui precedente²³⁴, no sentido de que o princípio da norma ambiental mais favorável nem sempre é cogente, em certos conflitos de normas ambientais. Como exemplos de normas menos favoráveis, temos o PM da Resex Prainha do Canto Verde²³⁵, que contém norma permissiva da extração mineral por parte da população tradicional beneficiária, a despeito de o SNUC vedar expressamente tal prática. Temos, ainda, o exemplo da discussão que vem sendo travada na Flona do Jamari²³⁶ relativa à caça de subsistência.

2.1 A ideia da primazia da norma ambiental mais favorável diante do conflito de normas

Existe uma linha de compreensão jurisprudencial no sentido de que, na dúvida interpretativa²³⁷ ou no conflito de normas²³⁸, deve ser prestigiada a interpretação ou a norma mais benéfica ao meio ambiente²³⁹.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586224/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 1º fev. 2011.

²³⁵ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Extrativista - Prainha do Canto Verde**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/resex-prainha-do-canto-verde/arquivos/PM_Resex_Prainha_compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

²³⁶ A Flona do Jamari foi criada pelo Decreto nº 90.224, de 25 de setembro de 1984.

²³⁷ A ideia de interpretação jurídica insere-se dentro do conceito de hermenêutica jurídica. Hermenêutica significa, tradicionalmente, teoria ou arte da interpretação e compreensão de textos, cujo objetivo precípua consiste em descrever como se dá o processo interpretativo-compreensivo. STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e (m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. 2, 1999.

²³⁸ Com o surgimento de qualquer lei nova, ganha relevância o estudo das antinomias, também denominadas lacunas de conflito. Isso porque devemos conceber o ordenamento jurídico como um sistema aberto, em que há lacunas. Dessa forma, a antinomia é a presença de duas normas conflitantes, válidas e emanadas de autoridade competente, sem que se possa dizer qual delas merecerá aplicação em determinado caso concreto. TARTUCE, Flávio. Breve estudo das antinomias ou lacunas de conflito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano, v. 10, 2015.

²³⁹ Administrativo e processual civil. Violação do Art. 535 do CPC. Omissão inexistente. Ação civil pública. Dano ambiental. Condenação a dano extrapatrimonial ou dano moral coletivo. Possibilidade. Princípio *in dubio pro natura*.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo. 3. Haveria contra sensu jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Recurso especial improvido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.367.923/RJ. Rel. Min. Humberto Martins. 2ª Turma, j. 27 ago. 2013.

A linha jurisprudencial referida possui eco na produção acadêmica. Nesse sentido, o princípio *in dubio pro natura* significa que, em caso de dúvida, obscuridade ou incerteza da autoridade administrativa ou judicial sobre o alcance ou colisão entre normas, princípios ou direitos fundamentais, ou ainda, na hipótese de necessidade de reconhecer um direito sem regra explícita, ou mesmo a apreciação de uma regra ambiental vigente, a decisão a ser tomada deve ser aquela que proveja maior proteção ou conservação ambiental. *In dubio pro natura* é um princípio instrumental, interpretativo, metodológico ou postulado normativo-aplicativo para a utilização da norma mais benéfica ao meio ambiente, em caso de dúvida, obscuridade ou incerteza jurídica, havendo ou não conflito entre direitos fundamentais ou normas aplicáveis ao caso²⁴⁰.

A aplicabilidade do princípio da norma ambiental mais favorável poderia ocorrer, pois, dentro do contexto da incidência de várias normas jurídicas aplicáveis à mesma situação: isto não é inédito, considerando-se que todos os entes políticos possuem competência concorrente²⁴¹ para legislar sobre proteção ao meio ambiente. De um lado, a autonomia dos entes políticos e, por outro, a possível sobreposição de normas, nesse caso, garante a incidência da norma mais protetiva. Não é comum, mas possível, em tese, que normas ambientais expedidas pelo mesmo ente político conflitem entre si. Por derradeiro, pode o conflito surgir, ainda, diante de mais de uma interpretação possível da mesma norma ambiental.

O conflito entre normas acentua-se com a Constituição Federal/1988 e com o estabelecimento de muitas competências municipais. A jurisprudência do STF²⁴² firmou-se,

²⁴⁰ CAPELLI, Sílvia. *In dubio pro natura*. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 89, p. 111-136, 2021. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/232/117>. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁴¹ Em suma, na legislação **concorrente**, a União possui competência limitada ao estabelecimento de normas gerais; os Estados e o Distrito Federal detêm a competência residual para o estabelecimento de normas particulares, competência que lhes é prevista, e, em caso de lacuna - inexistência - de normas gerais, competência plena (normas gerais e particulares) com função colmatadora (isto é, estabelecimento de normas gerais apenas na medida em que estas sejam exigidas para a edição de normas particulares e, obviamente, válidas só no seu âmbito de autonomia). A superveniência de normas gerais federais, porém, torna ineficazes (mas não inválidas) as normas gerais estaduais com função colmatadora. A despeito das regras sobre a legislação concorrente, Estados e Distrito Federal, mas também os Municípios, mesmo estes, que dela não participam, têm ainda a competência suplementar, que os autoriza a estabelecer normas gerais não-concorrentes, mas decorrentes das normas gerais federais; por isso, aliás, esta competência só pode ser exercida em havendo normas gerais da União (não serve para preencher lacunas), devendo existir compatibilidade entre elas (gerais da União e dos Estados/DF) sob pena de invalidade (inconstitucionalidade). JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245-251, 1995.

²⁴² Nesse sentido: Ementa: Direito constitucional e ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Ceará. Licenciamento ambiental. Resguardo à competência municipal. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceará. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio

então, no sentido de que os municípios são competentes para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com Estados e a União, desde que o regramento expedido pela municipalidade seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federativos, tese que seria extraível das normas contidas no artigo 24, inciso VI c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Interessante observar que o STF compreende que o tema meio ambiente é considerado como interesse local²⁴³, para fins de definir a competência dos municípios. Nesse desenho de múltiplos entes políticos legislando sobre o mesmo objeto e de forma concomitante, a sobreposição de normas é relativamente comum.

Para solucionar esse conflito entre normas, propõe-se que, caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito, prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, dado que, no Direito Ambiental, vigora o princípio *in dubio pro natura*. Trata-se de

federativo e a autonomia municipal. 2. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). Tema 145/STF. 3. Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes. 4. Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceará a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local. Tese de julgamento: “É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceará de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2142**. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 27 jun. 2022.

²⁴³ Ementa: Direito constitucional. Federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. Lei 16.897/2018 do município de São Paulo. Predominância do interesse local (Art. 30, I, da Constituição Federal). Competência legislativa municipal. Proibição razoável de manuseio, utilização, queima e soltura de fogos de estampidos, artifícios e artefatos pirotécnicos somente quando produzirem efeitos sonoros ruidosos. Proteção à saúde e ao meio ambiente. Impactos graves e negativos às pessoas com transtorno do espectro autista. Danos irreversíveis às diversas espécies animais. Improcedência.

1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa complementar dos Municípios. Precedentes. 3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. 4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo. 5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção. 6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 26-03-2021 PUBLIC 29-03-2021)

uma manifestação do princípio da precaução²⁴⁴ que, por defender que o mais importante é impedir que o dano ambiental aconteça, entende que a legislação ambiental mais restritiva deve ser a acolhida, porque essa se trata de uma maneira de evitar possíveis degradações²⁴⁵.

²⁴⁴ Utilizando in dubio pro natura e precaução como sinônimos:

Direito ambiental e processual civil. Agravo de instrumento. Tutela de urgência. Suspensão das obras de construção de UPA 24 horas. Intervenção em área de preservação permanente (APP). Dano ambiental potencial. Falhas em estudos e documentação técnica. Necessidade de observância ao princípio da precaução. recurso desprovido.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de instrumento interposto pelo Município de Arcos contra decisão que, nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, deferiu tutela de urgência para suspender as intervenções e obras destinadas à construção de Unidade de Pronto Atendimento (UPA 24 horas) em área de preservação permanente (APP), além de determinar a elaboração e execução de plano emergencial de recuperação ambiental da área impactada.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se estão presentes os requisitos legais e técnicos que justifiquem a manutenção da suspensão das obras da UPA 24 horas, em razão de possível dano ambiental à área de preservação permanente; e (ii) avaliar se o procedimento administrativo realizado pelo Município atendeu às exigências ambientais, especialmente quanto à conformidade técnica e à inexistência de alternativas locacionais e técnicas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A concessão da tutela de urgência pelo Juízo de origem está fundamentada na presença simultânea da probabilidade do direito e do perigo de dano irreparável, conforme o art. 300 do CPC, considerando a localização das obras em área de preservação permanente e o risco de danos ambientais graves e irreversíveis, evidenciados por laudos técnicos do Ministério Público.

4. O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, art. 8º) e a Resolução CONAMA nº 369/2006 autorizam intervenções em APP apenas em casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, condicionadas à inexistência de alternativa técnica ou locacional, circunstância não comprova da no caso.

5. Os pareceres apresentados pelo Município de Arcos, incluindo autorização do CODEMA e boletim de ocorrência lavrado pela Polícia Militar Ambiental, foram considerados insuficientes diante das inconsistências apontadas por laudos técnicos que evidenciam supressão irregular de vegetação em APP e impactos negativos à nascente presente no local.

6. Laudos técnicos e pareceres do Ministério Público apontam falhas na instrução do procedimento administrativo, incluindo a ausência de estudos técnicos completos e de projetos executivos detalhados, além de irregularidades no processo de licenciamento ambiental, comprometendo a avaliação técnica e jurídica sobre a viabilidade do empreendimento.

7. A composição do CODEMA municipal, majoritariamente formada por servidores comissionados e sem formação técnica adequada, prejudica a independência e a qualidade das deliberações, comprometendo a credibilidade do órgão no que se refere à autorização ambiental concedida.

8. A análise do princípio da precaução e do in dubio pro natura reforça a necessidade de suspensão das obras até que sejam apresentados estudos técnicos detalhados e alternativas que garantam a integridade do meio ambiente e a segurança da edificação.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso desprovido.

Tese de julgamento:

1. A suspensão de obras em áreas de preservação permanente (APP) é medida necessária diante de indícios de potencial dano ambiental, especialmente quando não há comprovação de observância aos requisitos legais e técnicos exigidos pelo Código Florestal e pelas normas ambientais.

2. A autorização de intervenções em APP exige processo administrativo prévio, acompanhado de estudos técnicos que demonstrem a inexistência de alternativas locacionais ou técnicas.

3. O princípio da precaução e o in dubio pro natura impõem a proteção do meio ambiente em casos de incerteza científica quanto ao impacto ambiental de empreendimentos.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal/1988, art. 225; CPC, art. 3. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento 1.0000.24.161876-8/001**. Rel. Des. Manoel dos Reis Moraes. 1ª Câmara Cível, j. 10 dez. 2024.

²⁴⁵ FARIAS, Talden Queiroz. Competência legislativa em matéria ambiental. *Revista Direito e Liberdade*, v. 5, n. 1, p. 721-740, 2009.

Decorre, portanto, o princípio *in dubio pro natura* do princípio da precaução, sendo uma demonstração da necessidade de atuação racional com relação aos bens ambientais, o que vai além das simples medidas de afastar o perigo. A sua aplicação exige a atuação antes mesmo do princípio da prevenção impor qualquer medida, reforçando a ideia de que as agressões ao meio ambiente são de difícil ou impossível reparação e pressupondo uma conduta genérica de ação: *in dubio pro ambiente*²⁴⁶.

Não se pretende aqui entrar na polêmica sobre se o nosso ordenamento jurídico contempla ou não, efetivamente, o princípio da norma ambiental mais favorável como meio de definir conflitos entre leis ou como critério de interpretação. É o suficiente saber que há quem defenda sua incidência²⁴⁷.

A recusa em admitir o *princípio in dubio pro natura* como condição de validade das regras autônomas do PM não está em uma possível insubsistência do princípio (ou em seu não reconhecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro), mas sim no fato de que uma das finalidades das regras jurídicas PM é a efetiva gestão territorial possível, diante da realidade do território em dado momento histórico.

A realidade do território pode exigir a compatibilidade de direitos e, nesse processo, a escolha de uma norma ou de uma interpretação menos favorável se revela possível. Exemplos não taxativos de limites fáticos existentes no território: empreendimentos de infraestrutura preexistentes sem alternativa locacional, povos e comunidades tradicionais residentes e/ou usuários, proprietários privados não indenizados²⁴⁸, faixa de fronteira.

Não fosse o fato de as regras jurídicas do PM possuírem essa função adaptativa aos limites de fato e de direito existentes no território, poder-se-ia também asseverar que o STF possui precedente²⁴⁹ segundo o qual nem sempre incide a norma ambiental mais favorável num conflito de normas ou de interpretações, outro argumento que valida a não incidência obrigatória do princípio nas regras do PM.

²⁴⁶ OLIVEIRA, Rafael Santos de. O princípio da precaução como instrumento de tutela cautelar do meio ambiente. In: GASTELLANO, Elisabete Gabriela *et al.* **Direito Ambiental**. Vol. 1: Princípios gerais do Direito ambiental. Brasília: Embrapa, 2014.

²⁴⁷ Em sentido contrário à aceitação do princípio: SAES, Marcos André Bruxel; SAES, Eduardo dos Anjos; COSTA, Camilla Pavan. No Direito Ambiental Sempre Vale a Norma Mais Restritiva?. **Migalhas**, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/386249/no-direito-ambiental-sempre-vale-a-norma-mais-restritiva>. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁴⁸ No PM do Parque Nacional de Brasília consta o seguinte regramento: Áreas pendentes de regularização fundiária no interior do PNB 67. O uso de áreas para cultivos ou pastagens nas ocupações pendentes de regularização fundiária é restrito àquelas já desmatadas ou alteradas e em conformidade com a legislação vigente. Nas áreas ainda não regularizadas, ou seja, nas quais a posse e o domínio ainda não são públicos, o PM permite que haja um regime de transição com incidência de regra menos restritiva.

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586224/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 1º fev. 2011.

2.2 O STF e a inaplicabilidade da norma ambiental mais favorável diante do conflito federativo

A jurisprudência do STF²⁵⁰ firmou-se no sentido de que nem sempre deve prevalecer o princípio da norma ambiental mais favorável, isto em razão de que a execução da política pública ambiental pode levar em consideração inúmeras variáveis.

No 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.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a ação de inconstitucionalidade foi proposta pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP - e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP -, impugnando-se a Lei Municipal nº 1.952²⁵¹, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, que proibiu totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território. Os autores afirmavam que a lei contrariava o art. 23, caput e p. u., art. 14, art. 192, § 1º, e art. 193, incisos XX e XXI, todos da Constituição do Estado de São Paulo²⁵².

²⁵⁰ Em sentido oposto, precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

Apelação criminal. Crime ambiental. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente (art. 38, lei 9.605/98) e impedir ou dificultar a regeneração natural de vegetação (art. 48, lei 9.608/98). Sentença condenatória. Insurgência defensiva.

Almejada absolvição em razão da ausência de comprovação da materialidade do delito. Impossibilidade. Materialidade e autoria delitivas comprovadas. Conjunto probatório. Levantamento fotográfico. Autos de infração e constatação elaborados pela polícia militar ambiental e laudo pericial do IGP em conformidade com a resolução 04/1994 do CONAMA.

Alegação de que terreno devastado não se trata de APP. Inocorrência. Conflito de normas municipal e federal. Aplicação da lei mais favorável ao meio ambiente, qual seja, o código florestal, em respeito ao princípio *in dubio pro natura*. precedentes do STF e STJ. Imóvel localizado a distância inferior a 30 (trinta) metros de curso d' água. Crime disposto no art. 48, lei 9.608/98. Entendimento do STJ. Aventada ausência de elemento subjetivo do tipo. Proprietário do imóvel que contratou serviços de terceiros para a supressão da vegetação. Elementares do crime caracterizadas. Dolo comprovado. Desnecessidade, ademais, da área devastada ser de preservação permanente. Manutenção da condenação.

Recurso conhecido e desprovido.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Criminal n. 0033179-22.2014.8.24.0023**. Rel. Des. Ana Lia Moura Lisboa Carneiro. Primeira Câmara Criminal, j. 30 set. 2021.

²⁵¹ Art. 1º. Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas.

²⁵² Artigo 23 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares:

(...)

14 - o Código de Proteção ao Meio Ambiente;

O pedido foi julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, sob o fundamento de que a queima de palha de cana-de-açúcar é método rudimentar e primitivo, que pode ser vantajosamente substituído pela mecanização, tendo sido reconhecida a competência do Município para tratar do tema, pois está aumentando a proteção ao meio ambiente, que foi estabelecida na Lei Federal nº 6.766/79.

Contra a decisão, o Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário, sob a alegação de que a decisão recorrida afronta: (i) o art. 24, VI, da CRFB, que outorga competência à União, Estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente, e não aos Municípios; (ii) o art. 30, I e II, da CRFB, que atribui ao Município competência meramente suplementar da legislação federal e estadual, desde que não contrarie a legislação estadual; (iii) o art. 23, VI e VIII, da CRFB que atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios competência administrativa para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”.

Julgando o mérito, decidiu o STF 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

Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

§ 1º - A outorga de licença ambiental, por órgão, ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita em observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

XX - controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes;

XXI - realizar o planejamento e o zoneamento ambientais, considerando as características regionais e locais, e articular os respectivos planos, programas e ações;

distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível.

A referência ao entendimento do STF apenas é feita para se demonstrar que a escolha feita pelo ICMBio por uma norma menos favorável não padeceria - só por esse motivo - de inconstitucionalidade, segundo a jurisprudência do STF. A inaplicabilidade da regra ambiental mais favorável, como pressuposto de validade de toda e qualquer regra jurídica do PM, levou o autor a descartar uma das hipóteses levantadas na introdução desta tese: acordos e convenções coletivas de trabalho não se equiparam às regras ambientais contidas nos PMs.

2.3 Ausência de identidade entre instrumentos do direito do trabalho e a criação de normas autônomas no PM

No processo de construção da tese, em certo momento, o autor já tinha por certo que o PM poderia inovar na ordem jurídica, mesmo de forma primária, e pareceu-lhe ser uma decorrência absolutamente natural disso que as inovações devessem refletir sempre uma melhor tutela ambiental em relação à legislação ambiental geral. Em alguma medida, essa hipótese permaneceu um bom tempo durante a pesquisa e foi registrada nos autos²⁵³. Supunha-se haver uma identidade jurídica entre acordos e convenções coletivas de trabalho e a produção normativa autônoma contida no PM.

O constituinte de 1988, de forma expressa, pela primeira vez, reconheceu a validade de acordos e convenções coletivas²⁵⁴ (artigo 7º), sendo tal ato a manifestação de

²⁵³ No DESPACHO n. 00108/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP NUP: 02070.005240/2020-54, afirmei que: “Dito isto, a pergunta que se deve fazer é em que medida o ICMBio, ao aprovar um plano de manejo, dialoga com outras normas de caráter obrigatório. Poderia o ICMBio derrogar outras regras obrigatórias? O assunto não é tão novo no âmbito desta PFe, mas penso que ainda remanescem dúvidas acerca dos limites em que esse afastamento de uma regra geral poderia ser feito na unidade de conservação. A solução deve ser buscada, em meu entender, na analogia e em instrumentos similares. Parece-me que a analogia mais próxima que se me apresenta é com os instrumentos trabalhistas chamados de acordos e convenções coletivas de trabalho. Sobre o tema, algumas considerações.(...) Dito isto, tenho que existe uma similaridade entre acordos e convenções coletivas e o plano de manejo: eles podem inovar na ordem jurídica e podem afastar regras gerais. Creio que esta afirmação não constitua inovação. O problema, ainda não definido, é em que medida esse afastamento pode ocorrer”.

²⁵⁴ As Convenções Coletivas de Trabalho e os Acordos Coletivos de Trabalho (os últimos inseridos no ordenamento jurídico brasileiro a partir do advento do Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967, que incluiu o § 1º ao artigo 611 da Consolidação das Leis do Trabalho) são, indubitavelmente, as mais importantes fontes imperativas de produção coletiva autônoma – profissional, consoante divisão proposta por Gomes e Gottschalk I – do Direito do Trabalho, prestando-se como instrumentos de consagração do denominado pluralismo jurídico, identificado por Amauri Mascaro Nascimento como “princípio fundante dos ordenamentos sociais”, expresso na “teoria do direito social”. OLIVA, José Roberto Dantas. Convenções e Acordos Coletivos: conteúdo, alterações *in mellius* e *in pejus* e

descentralização do exercício de poder, cumprindo, em certa medida, o escopo previsto no parágrafo único do artigo 1º, da Constituição, ao aduzir que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Reconheceu-se, portanto, aos particulares uma autonomia própria para solucionar conflitos sem a intervenção de um terceiro (juiz ou árbitro). Os próprios atores sociais, após concessões recíprocas, definem uma solução para regular as relações de trabalho da categoria, solução esta que incide de forma cogente nos contratos de trabalho.

Cabe deixar expresso que a possibilidade de os particulares gerarem normas jurídicas²⁵⁵ significa uma forma de descentralização de poder, na medida em que a produção legislativa é ato que, via de regra, concentra-se no ente estatal. Agem os particulares, em certa medida, por delegação. Os particulares geram normas jurídicas, das quais decorrem cláusulas obrigacionais. Enquanto os particulares, via de regra, apenas podem entabular entre si um contrato, dando azo ao nascimento de cláusulas contratuais; aos entes sindicais, por meio da negociação coletiva, permite-se a geração de normas jurídicas com aplicação a toda a categoria, nos limites territoriais da representação do sindicato. Aqui, há uma grande similaridade com a produção normativa do ICMBio: o PM pode inovar na ordem jurídica criando regras.

A ideia de a regra do PM ser sempre mais protetiva tinha como fundamento analógico os instrumentos de negociação feitos pelos empregados da CLT com seus empregadores, a saber, os acordos coletivos e as convenções coletivas. No Direito do Trabalho, havendo coexistência de acordos e convenções coletivas de trabalho, deve prevalecer o instrumento que, em seu conjunto, seja mais favorável ao empregado. Os dois instrumentos são obrigatórios e podem concorrer sobre qual deve incidir na relação de emprego: a resposta está no artigo 620 da CLT, ao dispor que prevalece a norma mais benéfica. A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho é firme nesse sentido²⁵⁶. A ideia presente na discussão é que, havendo conflito entre normas coletivas, prevalece a mais benéfica.

teorias do conglobamento e da acumulação. A proposta de prevalência do negociado sobre o legislado. **Síntese Trabalhista**, ano Xiii 153 (2001).

²⁵⁵ O princípio da criatividade jurídica da negociação coletiva traduz a noção de que os processos negociais coletivos e seus instrumentos (contrato coletivo, acordo coletivo e convenção coletiva do trabalho) têm real poder de criar norma jurídica (com qualidades, prerrogativas e efeitos próprios a estas), em harmonia com a normatividade heterônoma estatal. Tal princípio, na verdade, consubstancia a própria justificativa de existência do Direito Coletivo do Trabalho. A criação de normas jurídicas pelos atores coletivos componentes de uma dada comunidade econômico-profissional realiza o princípio de mocrático de descentralização política e de avanço da autogestão social pelas comunidades localizadas. In: Delgado, Mauricio Godinho Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada / Mauricio Godinho Delgado. — 19. ed. — São Paulo : LTr, 2020.

²⁵⁶ Agravo. Agravo de instrumento em recurso de revista. Convenção coletiva. Acordo coletivo. Norma aplicável. O Tribunal Regional manteve a aplicação das convenções coletivas trazidas na inicial, sob o fundamento de que elas são mais benéficas do que os acordos coletivos anexados pela reclamada. Nesse contexto, insuscetível de revisão diante do que dispõe a Súmula 126 do TST, a decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência

Uma outra discussão travada no direito trabalhista diz respeito ao seguinte: acordos e convenções coletivas podem afastar o texto da lei, de modo que valerá o negociado em detrimento do legislado. O negociado, contudo, apesar de poder suprimir alguma parcela prevista em lei, deve, no seu conjunto, ser mais favorável ao trabalhador²⁵⁷. Em um e em outro

do TST, segundo a qual, nos termos do art. 620 da CLT (com a redação vigente à época) e da teoria do conglobamento, na hipótese de conflito entre acordo e convenção coletiva, deve prevalecer a norma mais favorável em sua integralidade. Precedentes. O recurso encontra óbice no art. 896, § 7.º, da CLT e na Súmula 333 do TST. Precedentes.

Agravo não provido.
BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 79-60.2012.5.01.0242**. Rel. Min. Maria Helena Mallmann. 2ª Turma, j. 13 mar. 2024.

²⁵⁷ RECURSO DE REVISTA. 1. TERMO DE CONCILIAÇÃO FIRMADO PERANTE A COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA. EFICÁCIA LIBERATÓRIA. FRAUDE. SÚMULA 126. O processamento do recurso de revista fica obstado quando a apreciação da matéria nele veiculada exige o reexame de fatos e provas, a respeito de que são soberanas as decisões das instâncias ordinárias (Súmula 126/TST). Recurso de Revista não conhecido. 2. ACORDO COLETIVO E CONVENÇÃO COLETIVA. APLICAÇÃO DA REGRA COLETIVA MAIS BENÉFICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 620 DA CLT. No quadro de conflito de regras entre os preceitos normativos de convenção e acordo coletivos, a ordem justralhista tem regra explícita a respeito, estipulando que as condições estabelecidas em convenção, quando mais favoráveis, prevalecerão sobre as estipuladas em acordo coletivo de trabalho (art. 620 da CLT). Está claro, portanto, que a Consolidação determina a preponderância da convenção coletiva sobre o acordo coletivo como fórmula para se cumprir o princípio da norma mais favorável, afastando-se o critério geral oriundo do Direito Civil. Porém, se o acordo coletivo for mais favorável, ele há de prevalecer, evidentemente. A lógica normativa justralhista explica-se: é que interessa ao Direito Coletivo valorizar os diplomas negociais mais amplos (como as convenções coletivas), pelo suposto de que contêm maiores garantias aos trabalhadores. Isso ocorre porque a negociação coletiva no plano estritamente empresarial (como permite o ACT, embora com o reforço participatório do sindicato) inevitavelmente reduz a força coletiva dos obreiros: aqui eles não agem, de fato, como categoria, porém como mera comunidade específica de empregados. A propósito, não é por outra razão que o sindicalismo de empresa é considerado uma via de submissão sindical à força do pólo empregador. Recurso de Revista não conhecido. (...) 4) ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. PAGAMENTO DO ADICIONAL DE FORMA PROPORCIONAL. FLEXIBILIZAÇÃO AUTORIZADA POR NORMA COLETIVA. POSSIBILIDADES E LIMITES. CONTRARIEDADE À SÚMULA 364, II/TST (CANCELADA). NÃO-CONFIGURAÇÃO. Decorrendo o adicional de periculosidade de medida de saúde e segurança do trabalho, garantido por norma de ordem pública (arts. 193, 1º, da CLT e 7º, XXII e XXIII, da Constituição Federal), o direito ao seu pagamento torna-se absolutamente indisponível, não podendo ser flexibilizado por negociação coletiva, porquanto o seu caráter imperativo restringe o campo de atuação da vontade das partes. Havendo conflito de regras jurídicas a serem aplicadas numa determinada situação enfocada, predomina na seara trabalhista o seu princípio direcionador basilar, que melhor incorpora e expressa seu sentido teleológico constitutivo, que é da norma mais favorável ao trabalhador. Assim, as normas autônomas coletivas construídas para incidir sobre uma certa comunidade econômico-profissional podem prevalecer sobre o padrão geral heterônomo justralhista apenas quando implementarem um padrão setorial de direitos superior ao padrão geral oriundo da legislação heterônoma aplicável ou quando transacionarem, setorialmente, parcelas trabalhistas de indisponibilidade apenas relativa. No presente caso, a norma coletiva contempla o pagamento do adicional de periculosidade em percentuais variados e inferiores ao estabelecido em lei (30%), enquanto a legislação pertinente (art. 1º da Lei 7.369/85) afirma que quem permanecer habitualmente em área de risco perceberá o adicional sobre o salário da jornada de trabalho integral. Tratando-se, a regra legal, de norma francamente mais favorável ao trabalhador, não subsistem dúvidas acerca de sua prevalência sobre as normas coletivas que determinam a proporcionalidade do pagamento do adicional. Aliás, a tendência desta Corte Superior Trabalhista sempre foi a de conferir especial relevo às normas de higiene, saúde e segurança laborais, mesmo em face de normas coletivas negociadas, de que é exemplo a Orientação Jurisprudencial 342 da SBDI-1, que considera inválida cláusula de acordo ou convenção coletiva que contemple a supressão ou redução do intervalo intrajornada. Em razão disso, o tipo jurídico restritivo de direitos contido na Súmula 364, II/TST deve ser interpretado também de forma restritiva mediante perícia técnica, fique demonstrado que o empregado não trabalhou em ambiente perigoso na integralidade da jornada contratual, podendo-se mensurar o tempo em que ele exerceu atividade em área de risco, como sugere o texto do próprio art. 2º, II, do Decreto 93.412/86, que, ao regulamentar a Lei 7.369/85, inovou ao introduzir o critério da proporcionalidade. No caso específico destes autos, não há como se aferir se a previsão contida na norma coletiva de pagamento proporcional pode ser validada, mormente porque o v. acórdão recorrido não consignou em que condições o trabalho foi prestado (se de forma contínua, intermitente ou eventual) e o

caso, existe a prevalência da norma mais favorável ao trabalhador. Foi nesse contexto de afastamento de texto cogente de lei por instrumentos negociais, que o autor pensou: não ocorreria com o PM o mesmo? Não estaria o ICMBio afastando o texto de lei em busca sempre da norma mais favorável?

Conforme ressaltou o Procurador Federal Martin Erich Rodacki, em uma conversa informal com o autor desta tese, isso não seria possível, pois a regra do PM é uma regra jurídica que também diz respeito à execução efetiva da política ambiental na UC.

Ou seja, ao elaborar o PM e ao encarar a realidade da UC, as regras devem refletir a melhor gestão ambiental possível diante dos fatos. E melhor gestão possível não quer dizer necessariamente a norma ambiental mais favorável. O Procurador Federal Martin Erich Rodacki estava certo, e o assunto precisa ser tratado sem maniqueísmo.

Nesse sentido, a similaridade entre acordos e convenções coletivas com as regras do PM se limita ao fato de que, nas duas situações, pode ocorrer o afastamento da lei geral aplicável. Entretanto, os fundamentos para o afastamento não são os mesmos. No direito do trabalho, a norma mais favorável ao trabalhador é o fundamento e, no caso do ICMBio, a norma do PM pode ou não refletir maior proteção ambiental. A hipótese, portanto, não se confirmou no curso da pesquisa. O caso do PM da Resex Prainha do Canto Verde traz norma alusiva à extração mineral, que diverge do texto do SNUC e o da revisão do PM da Floresta Nacional do Jamari/RO, que contém regra permissiva da caça de subsistência.

2.4 A permissão de extração mineral na Resex Prainha do Canto Verde

Segundo o ICMBio, a Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde²⁵⁸, situada no litoral leste do Ceará, no município de Beberibe, entre as praias de Parajuru e Ariós, foi criada

efetivo tempo em que os Reclamantes se expuseram ao risco no ambiente laboral (Súmula 126/TST). Em suma: embora o art. 8º da Constituição de 1988 tenha assegurado aos trabalhadores e empregadores ampla liberdade sindical, com reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (art. 7º, inciso XXVI), não se pode, pela via da negociação coletiva, repita-se, suprimir ou transacionar direitos que garantem ao trabalhador o mínimo de proteção à sua saúde e à sua segurança, de inquestionável indisponibilidade absoluta. Felizmente, de todo modo, o TST cancelou o inciso II da Súmula 364 em sua sessão de 24.05.2011. Recurso de revista não conhecido. (...) BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 45400-26.2008.5.01.0027**. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. 6ª Turma, j. 1º jun. 2011.

²⁵⁸ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Extrativista - Prainha do Canto Verde**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/resex-prainha-do-canto-verde/arquivos/PM_Resex_Prainha_compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

a partir da luta coletiva²⁵⁹ contra a pesca predatória e a especulação imobiliária para proteger o modo de vida tradicional dos prainheiros e prainheiras, garantindo o território constituído por terra e mar e o direito ao uso dos recursos naturais para as gerações atual e futuras.

Dentre as declarações de significância²⁶⁰, aponta o ICMBio que a RESEX Prainha do Canto Verde se destaca por seu histórico de lutas comunitárias, a partir da organização dos moradores que sempre ressaltaram a importância do território na terra e mar, o que implicou a necessidade de se garantir a proteção de quase 30 mil hectares no litoral do Ceará, sendo a experiência uma referência nacional que destacou o pertencimento étnico-cultural dos prainheiros e prainheiras.

Com relação às Resex, dispõe o art. 18 do SNUC²⁶¹ que a Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. O parágrafo 6º²⁶² dispõe serem proibidas a exploração de recursos minerais²⁶³ e a caça amadorística ou profissional.

Dito isso, o PM da Resex Prainha do Canto Verde²⁶⁴ tratou da exploração mineral nos seguintes termos: “a extração mineral eventual é permitida, desde que em pequena escala, para

²⁵⁹ O processo de criação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde teve início em 2001, quando a comunidade de pescadores pleiteou perante o Conselho Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), a criação de uma Reserva Extrativista Marinha. Tal ação foi fruto da mobilização da população local que, há quatro décadas, resistia às ameaças de especuladores que atuavam no intuito de usucapir toda a região para transformar em loteamentos imobiliários DE CARINA, Oliveira Costa; FERNANDA, Castelo Branco Araújo; JACQUELINE, Alves Soares. Desafios socioambientais das áreas marinhas protegidas do Brasil: O caso dos pescadores artesanais no contexto da reserva extrativista Prainha do Canto Verde (Ceará). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 11, n. 1, 2020.

²⁶⁰ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Extrativista - Prainha do Canto Verde**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/resex-prainha-do-canto-verde/arquivos/PM_Resex_Prainha_compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁶¹ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁶² No sentido da vedação à mineração em Resex, sem fazer distinção quanto a povos tradicionais: LEÃO, André Ricardo Rosa. A mineração nas unidades de conservação federais a partir da lei nº 9.985/2000. André Ricardo Rosa Leão. Brasília: O Autor, 2016. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília.

²⁶³ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁶⁴ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Extrativista - Prainha do Canto Verde**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/resex-prainha-do-canto-verde/arquivos/PM_Resex_Prainha_compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

uso exclusivo na construção ou reforma de moradia de indivíduos integrantes de população tradicional residente no interior da UC". Como justificativa técnica consta que a norma tem por objetivo garantir a possibilidade de uso de materiais minerais (areia, argila, pedras etc.), por parte dos moradores isolados para construção e reforma de suas moradias.

O PM da Resex Prainha do Canto Verde foi analisado, por meio do PARECER n. 00126/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, que não opôs qualquer óbice jurídico à permissão da atividade minerária. Em verdade, nem na PFe, nem na área técnica, a permissão contida no PM foi analisada tomando como parâmetro o regime do SNUC para as Resex que, no art. 18, parágrafo 6º, vedou tal prática. Caberia a extração mineral pela população tradicional nas Resex? O SNUC não parece ter dito isso, haja vista que, ao criar a modalidade Resex, o SNUC sabia quem seriam os beneficiários desta modalidade de UC e, se fosse intenção do legislador, certamente a exceção à extração minerária constaria da lei.

Nesse sentido, o possível argumento de que o SNUC vedou a mineração para terceiros, mas permitiu para a população tradicional beneficiária, parece ser uma interpretação extensiva, em claro prejuízo ao meio ambiente em sentido estrito. Em termos estritamente ambientais, a pergunta seria: qual a conduta mais favorável ao meio ambiente permitir a extração ou vedá-la? A vedação parece despontar como resposta.

Embora a análise jurídica feita no caso da Resex Prainha do Canto Verde não faça menção, localizou-se o PARECER n. 00191/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU²⁶⁵, que trata da questão da atividade minerária de forma abstrata, com vistas à elaboração de uma norma que pudesse constar do roteiro metodológico. Foi submetida à apreciação jurídica a seguinte dúvida sobre atividade minerária: "É possível o plano de manejo permitir a atividade quando for para uso doméstico, não for viável trazer de fora da UC e for imprescindível para o estabelecimento do morador na área? Pode ser utilizada para todas as categorias, considerando a vedação explícita do SNUC para Resex?"

A resposta deu-se nos seguintes termos:

a) a extração mineral, em pequena escala, para uso exclusivo na construção ou reforma de moradia é admissível para o caso de indivíduo integrante de população tradicional residente no interior de unidade de conservação da categoria de uso sustentável, na qual sua permanência seja legalmente admitida, bem como seja inviável outra alternativa para a obtenção do material necessário para obra, assegurando seu modo de vida tradicional; b) quanto à vedação relativa a extração

²⁶⁵ O Parecer foi exarado em manifestação consultiva.

mineral, constante no § 6º do art. 18 da Lei nº 9985/2000, entendemos que o dispositivo visa a proibição de extração cuja a finalidade seja a comercialização do minério como produto final, sem a intenção de limitar as atividades tradicionais, o modo de vida e a cultura da população, uma vez que a manutenção desta tradicionalidade é um dos objetivos da reserva extrativista; c) já nas unidades de conservação nas quais não é admitida a permanência de população tradicional no seu interior, a eventual necessidade de extração mineral deve seguir a regra instituída pelo art. 42 da Lei nº 9985/2000, constituindo-se em benefício da população tradicional residente, conforme o caso concreto, até que ocorra o reassentamento dos interessados, regime jurídico transitório, de preferência estabelecido mediante a celebração de termo de compromisso, que busque a compatibilização da necessária mitigação dos impactos ambientais e com a necessidade de utilização de materiais apenas para reforma de residência, garantindo o modo de vida, as fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações; d) além disso, somente será possível a extração mineral nos casos em que seja inviável outra alternativa para a obtenção do material necessário para obra, bem como não será admitida nova construção ou ampliação das moradias existentes.

O PARECER n. 00191/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU²⁶⁶ fez uma opção pela interpretação que acomodasse os interesses dos povos e comunidades tradicionais e não pela interpretação mais favorável ao meio ambiente em sentido estrito. É bem verdade que tal interpretação jurídica, embora não faça menção expressa, prestigia a dignidade da pessoa humana²⁶⁷ e a Convenção da Biodiversidade²⁶⁸. Nessa perspectiva, parece uma opção lícita, frente ao texto constitucional e a diploma com status supralegal. Não se trata, portanto, de uma postura jurídica reprovável, pois, da mesma forma que se afirma isso, também precisa ser dito

²⁶⁶ Aparentemente, em sentido oposto: EMENTA: Ambiental. Apelação cível. DNPM. Autorização de pesquisa. Extração de água mineral. Unidade de conservação de proteção integral. Impossibilidade. Parecer nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM E LEI Nº 9.985/2000. Mandado de segurança. Inexistência de direito líquido e certo. Fato notório. Inocorrência. Princípio da Precaução.

1. O Parecer nº 525/2010/FM/PROGE/DNPM concluiu ser vedada a realização de atividades minerárias em unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural. 2. Nos termos do art. 24 da Lei nº 9.985/2000, o subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação. 3. Se a existência de direito líquido e certo for duvidosa ou a sua extensão ainda não estiver perfeitamente delineada, dependendo o seu exercício de situações e fatos indeterminados ou que reclamam maior dilação probatória - como ocorre no caso concreto -, é inadequada a via mandamental. 4. Os potenciais impactos ambientais negativos no meio ambiente decorrentes da atividade de mineração, ainda que se trate de água mineral, não constituem fato notório; pelo contrário, a incidir o conhecido princípio da precaução, ocorre uma inversão do ônus normal da prova e impõe-se ao autor potencial provar, com anterioridade, que sua ação não causará danos ao meio ambiente. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5021806-47.2016.4.04.7000**. Rel. Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha. 4ª Turma, j. 30 out. 2019.

²⁶⁷ citar

²⁶⁸ citar

que a opção feita foi sim pela interpretação mais prejudicial à proteção ambiental. A pergunta que precisaria ter sido melhor enfrentada do ponto de vista técnico é a seguinte: existe extração mineral sem impacto ao meio ambiente?

Fora isso, o autor tem dúvidas da aplicabilidade do PARECER n. 00191/2018/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU ao caso da Resex Prainha do Canto Verde, na medida em que o desejo dos pescadores que lá residem é garantir o acesso à moradia por seus descendentes, o que encontraria impedimento na ressalva do Parecer de que não será admitida nova construção ou ampliação das moradias existentes. Consta do PM da Resex Prainha do Canto Verde que o fim da zona populacional é destinar áreas para moradias, acesso a serviços e atividades produtivas necessárias ao estabelecimento e à reprodução dos modos de vida das populações tradicionais. O autor conheceu a Resex, e existe uma forte pressão antrópica na área, manifestada pela existência de casas de veraneio de não beneficiários da UC, com a demanda dos descendentes dos próprios tradicionais. O que fazer ante os fatos? É nesse sentido que a regra do PM não constitui uma providência voltada estritamente à melhor forma de proteção da diversidade biológica, mas sim uma medida que permite a melhor gestão possível do território. Negar esse direito aos tradicionais que lá vivem e para os quais a Resex foi criada seria um contrassenso. Na verdade, nesta tese não se está contestando a opção feita pelo ICMBio, ao mesmo tempo que parece incontestado que esta opção não é a que melhor protege a biodiversidade.

Recentemente, a PFE ICMBio teve oportunidade de enfrentar mais uma vez o tema da extração mineral em Resex, desta feita na análise do PM da Resex do Rio Cajari²⁶⁹, por meio do DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, que aprovou, apenas em parte, o PARECER n. 00061/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

O DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU centra sua análise na norma 23 da Zona de Uso Restrito, que trata da extração mineral eventual e em pequena escala, para uso exclusivo na construção ou reforma de moradia de indivíduos integrantes de população tradicional residente no interior da UC, concluindo não se tratar da atividade de "exploração de recursos minerais" proibida pelo § 3º do art. 18 da Lei nº 9.985/2000, correspondente à atividade de mineração.

²⁶⁹ O Decreto nº 99.145/90 criou nos Municípios de Laranjal do Jari e Mazagão, no Estado do Amapá, a RESERVA EXTRATIVISTA DO RIO CAJARI, com área aproximada de 481.650ha (quatrocentos e oitenta e um mil, seiscentos e cinquenta hectares). BRASIL. Presidência da República. **Decreto No 99.145, de 12 de março de 1990**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99145.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.145%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99145.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.145%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.1994/d99145.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.145%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em: 09 jun. 2025.

O DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, para fins de justificar a extração mineral, alicerça-se em dois fundamentos: a) o primeiro seria que o SNUC proíbe a prática de atos reiterados de aproveitamento econômico de recursos minerais como objeto principal de determinado negócio ou empreendimento, já a norma do PM permite atos relativamente isolados que, embora envolvam a utilização de substâncias minerais, não constituem o objetivo primordial da atividade desenvolvida, sendo realizados sem fins comerciais. No caso em análise pela PFe, não há comercialização dos recursos extraídos, ficando seu aproveitamento restrito à utilização na construção ou reforma de moradia da população beneficiária; e b) o segundo fundamento é o de que a mineração estaria relacionada ao aproveitamento econômico de recursos minerais (exploração mineral). O aspecto econômico seria inerente à atividade de mineração e essencial para o seu conceito jurídico.

Parece-nos que seria mais coerente sustentar, do ponto de vista jurídico, a viabilidade da extração mineral, única e exclusivamente com fundamento na Convenção da Biodiversidade e na Constituição Federal, ou seja, justificando-se que a sobrevivência dos povos e comunidades tradicionais depende da extração mineral e que, por isso, mesmo a atividade sendo incompatível com o regime da Resex, outra saída não haveria senão e autorizar a prática. A ideia, nesse sentido, seria cumprir a Constituição Federal.

Existem alguns problemas quanto ao outro argumento apontado no DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. O fato de o aspecto econômico ser inerente à atividade de mineração, em princípio, é uma premissa que se aplica ao setor minerário e não ao ICMBio.

Do ponto de vista ambiental, precisaria ser enfrentado se existe extração mineral, qualquer que seja ela, sem impacto, e também, se a extração mineral, ainda que em pequena escala, mas de forma contínua no tempo e sem um limite predefinido, poderia ser considerada um uso sustentável. Uma análise de cunho ambiental não poderia se afastar desses parâmetros. A aceitação pura e simples de um conceito próprio da mineração poderia levar a alguns questionamentos, como por exemplo: se a legislação minerária isentar certo tipo de atividade de outorga por considerá-la de baixo impacto, estaria o ICMBio obrigado a aceitar tal premissa da regulação da ANM? Consentindo a ANM, é o ICMBio obrigado a consentir?

Uma outra dúvida que surge a partir do DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU é a seguinte: já que o SNUC vedou apenas a extração mineral com cunho econômico, pessoas não enquadradas como tradicionais, mas residentes, por razões diversas, dentro da Resex, poderiam ser beneficiadas com um permissivo de retirada de areia, por exemplo? Tal situação não é meramente hipotética, já que na Resex Prainha do Canto Verde,

por exemplo, há inúmeros moradores - não tradicionais - que vivem na UC. Na lógica do DESPACHO n. 00028/2025/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, em seu segundo argumento, a resposta deveria ser positiva, caso a extração seja feita sem fins econômicos.

Aprofundando o raciocínio quanto ao perigo da importação de conceitos de outros segmentos, destaca-se, por exemplo, que, para o setor de energia, o aproveitamento de potenciais hidráulicos e a implantação de usinas termoeletricas de potência igual ou inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts) estão dispensados de concessão, permissão ou autorização, devendo apenas ser comunicados ao poder concedente. Do ponto de vista do setor energético, empreendimentos com geração até 5MW não necessitam de outorga por serem considerados não relevantes do ponto de vista regulatório. Poderia o ICMBio fazer a importação de um tal conceito ou deveria avaliar se, a despeito da ausência de relevância do ponto de vista do setor elétrico, os impactos à UC precisam ser considerados?

Em síntese, não há provas técnicas de que, mesmo sem fins lucrativos, a extração mineral seja sustentável e, portanto, seja compatível com o regime jurídico das Resex. Logo, tal atividade deveria ser vedada. A presunção legal - ao vedar a prática - indica que a prática não poderia ser considerada sustentável, quando se trata de Resex. A ausência de finalidade econômica não teria, portanto, qualquer relevância nessa perspectiva. O argumento decisivo, em verdade, seria que a extração mineral, a despeito de ser vedada pelo SNUC para as Resex, seria um meio necessário para a manutenção da vida dos povos e das comunidades tradicionais e, portanto, eventual autorização pelo ICMBio seria constitucional.

Discussão semelhante à travada na Resex Prainha do Canto Verde ocorre no que se refere à caça de subsistência na Flona do Jamari.

2.5 A caça de subsistência na Floresta Nacional do Jamari/RO

Conforme mencionado acima, o caso da Floresta Nacional de Jamari/RO é bem interessante, pois diz respeito à discussão que vem sendo travada no ICMBio quanto à revisão do PM da Flona do Jamari. Isto porque se propõe a viabilidade da caça de subsistência.

Segundo o ICMBio²⁷⁰, a Flona do Jamari, berço das nascentes do rio Jacundá, situada a nordeste do estado de Rondônia, nos municípios de Itapuã do Oeste, Cujubim e Candeias do Jamari, visa conciliar o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e minerais com a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e das populações tradicionais,

²⁷⁰ Colocar referência ao plano de manejo

contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico, a pesquisa científica e o uso público, pois, afinal, este seria o propósito da UC.

A caça de subsistência²⁷¹ é aquela que busca a manutenção alimentar do cidadão e de sua família, sendo uma das modalidades que mais provoca discussões quanto à existência de amparo legal para sua prática²⁷².

A caça é uma das mais antigas atividades humanas, precedida somente pela coleta de frutos, raízes e tubérculos. Nas florestas tropicais, o uso da fauna é realizado desde a ocupação humana desses ecossistemas e biomas, estimada em 40 mil anos nas florestas da Ásia e África, e pelo menos 10 mil anos na América Latina²⁷³. A caça de subsistência foi reconhecida oficialmente somente em 1998²⁷⁴, desde que realizada em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família. Houve previsão também no Estatuto do Desarmamento²⁷⁵.

A caça de subsistência é tema ainda polêmico no ICMBio²⁷⁶. Até hoje não há um posicionamento institucional consolidado em relação ao tema da caça de subsistência em UCs

²⁷¹ No sentido da atipicidade da conduta para fins penais: PENAL E PROCESSUAL PENAL - APELAÇÃO CRIMINAL - PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO - ART. 14 DA LEI 10.826/03 - ESPINGARDA - MORADOR DE COMUNIDADE RURAL - USO PARA SUBSISTÊNCIA E CAÇA DE ANIMAIS - ABSOLVIÇÃO - SENTENÇA MANTIDA.

1) Embora comprovado que o apelante era o proprietário da arma apreendida, bem assim que não possuía porte de arma, tem-se por atípica a conduta do apelante - proprietário de uma espingarda e morador de comunidade rural com reduzido grau de instrução -, eis que o porte (guarda) de uma espingarda integra o cotidiano dos moradores rurais, seja para a defesa ao ataque de animais selvagens ou mesmo para a caça de subsistência alimentar. Precedentes do TJAP; 2) Apelo conhecido e desprovido. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Apelação 0000396-40.2019.8.03.0005**. Rel. Juiz Convocado Mario Mazurek. Câmara Única, j. 1º out. 2020.

²⁷² NOVARO, Andres J.; REDFORD, Kent H.; BODMER, Richard E. Effect of hunting in source-sink systems in the Neotropics. **Conservation Biology**, v. 14, n. 3, p. 713-721, 2000.

²⁷³ TERRA, Adriana Kulaif. **A caça de subsistência na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu-Purus e na terra indígena lago Ayapúa, Amazônia Central, Brasil**. 2008. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/2643/1/Adriana%20Kulaif%20Terra.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁷⁴ citar

²⁷⁵ Dispõe o art. 6º, § 5º, da Lei nº. 10.826/2003: Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos:

I - documento de identificação pessoal; (Incluído pela Lei nº 11.706, de 2008)

II - comprovante de residência em área rural; e (Incluído pela Lei nº 11.706, de 2008)

III - atestado de bons antecedentes.

²⁷⁶ No sentido de que é preciso uma aproximação entre o ICMBio e as populações tradicionais: No caso das unidades de conservação, o envolvimento das populações residentes se faz ainda mais crucial, visto que são essas famílias que vivenciam o dia-a-dia nas UCs e, muitas vezes, dependem diretamente desse recurso para sua subsistência alimentar, sendo de seu total interesse a perenidade dos recursos faunísticos. Por isso, a importância de aproximar o órgão gestor dessas comunidades, com uma compreensão institucional mais ampla sobre o uso de fauna nessas áreas, indo além do entendimento de proibição ou de exceção em casos de “estado de necessidade”, para assim ter clareza e participação das comunidades na definição das ações de manejo da fauna.

federais. A ausência de uma orientação norteadora por parte do ICMBio favorece que o tratamento dado a essa questão dependa do gestor ou do fiscal que estiver atuando na área, o que dá margem a interpretações diversas e insegurança jurídica para todos os envolvidos²⁷⁷.

O PM da Flona do Jamari²⁷⁸ encontra-se em revisão. Uma das regras propostas possui o seguinte teor: “a caça de subsistência é permitida para a família beneficiária”. A justificativa técnica é que a norma será alterada para contemplar os usos da família beneficiária. Dito isso, a proposta de regulamentação da caça de subsistência na Flona do Jamari foi submetida ao crivo jurídico.

Por meio do DESPACHO n. 00576/2023/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de lavra do Procurador Federal Frederico Rios, o tema foi tratado com profundidade e se apontou que a norma não possuía a devida motivação. Em resposta, a equipe de planejamento considerou pertinente a explanação do Procurador e optou por substituir a norma 4 do Plano de Manejo da Flona do Jamari, pela norma referente à caça do Plano de Manejo da Resex Riozinho da Liberdade. Na Resex, o tema foi tratado nos seguintes termos:

5. Somente será permitida a caça de subsistência na UC mediante estratégia para monitoramento e definição de níveis de alerta que subsidiem avaliações periódicas, de acordo com a realidade de cada área, e que sirvam como indicadores para programa de monitoramento de caça, quando estabelecido pelo ICMBio, e exclusivamente para suprir a necessidade alimentar dos beneficiários e nos demais itens previstos no Art. 37 da Lei de Crimes Ambientais, considerando também que:
 - a. a sustentabilidade das populações das espécies alvo de caça não pode ser comprometida;
 - b. fica proibido, em qualquer situação, o abate de animais definidos oficialmente como Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN), Vulneráveis (VU), de filhotes, fêmeas prenhas, fêmeas com filhotes e no ninho;
 - c. fica proibida a utilização de cachorros para caça;
 - d. fica proibida a venda ou qualquer outro tipo de negociação pecuniária com carne de caça de animais silvestres nativos e/ou a venda de animais silvestres nativos capturados na UC, exceto quando oriundos de manejo de fauna ou criatório autorizados pelo ICMBio;
 - e. fica também proibida a doação, troca, ou outras formas de escambo com pessoas não beneficiárias da UC, envolvendo animais silvestres;
 - f. a intensidade de caça e as espécies passíveis de caça são sujeitas a reavaliação regular, conforme os resultados do programa de monitoramento de caça do ICMBio;
 - g. são reconhecidos como métodos para a proposição de níveis de alerta: medidas de esforço de caça, estudos populacionais diretos, estudos populacionais indiretos, entre outros, de acordo com o contexto socioambiental local.

RANZI, Tiago Jurua Damo; FONSECA, Rogerio; DA SILVEIRA, Ronis. A legalidade da caça de subsistência no contexto das unidades de conservação na Amazônia Brasileira. **Biodiversidade Brasileira**, v. 8, n. 2, p. 26-41, 2018.

²⁷⁷ file:///C:/Users/dilermundo/Downloads/753-Texto%20do%20Artigo-5574-1-10-20190619.pdf

²⁷⁸ No sentido de que a caça é antiga na Flona do Jamari:

RODRIGUES, Pedro Lima. **Participação popular na implantação da primeira concessão de floresta pública brasileira - Floresta Nacional do Jamari - RO (Flona Jamari)**. 2011. 117 f. Dissertação - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

Seja na proposta em discussão na Flona do Jamari, seja no caso da Resex Riozinho da Liberdade, a pergunta que se faz é: a autorização para a caça de subsistência é a mais favorável à proteção da biodiversidade in situ? Na ausência de clareza do SNUC quanto à caça por tradicionais em Resex e em Flonas, a interpretação favorável à caça é uma exegese in dubio pro ambiente? A resposta é negativa. Não se está dizendo que a opção do ICMBio seja incorreta ou que ela não encontre respaldo na ordem jurídica. O que se está dizendo é que algumas opções feitas no PM não necessariamente traduzem a busca da norma ambiental mais favorável.

Nesse caso, a autorização da caça de subsistência seguiria a lógica da compatibilização de direitos, ainda que a opção seja por uma interpretação menos protetiva à proteção da biodiversidade.

Vale lembrar, nesse sentido, que o PM, em suas normas, busca implementar o SNUC, contudo sem ignorar a situação atual do território. Já o SNUC enxergou o mundo como ele deve ser, enquanto o PM olha a realidade territorial tal qual ela é. Não se quer com isso dizer que o PM seja um ato de conformação ou um “lavar as mãos” diante da realidade posta.

Ocorre, no entanto, que a busca da efetiva e especial proteção ambiental só será possível com um diagnóstico preciso do cenário atual e com ações voltadas a esse diagnóstico. No esforço do PM de compreender a realidade posta e lhe conferir a devida proteção ambiental, escolhas administrativas terão que ser feitas, diante de obstáculos existentes, tudo à luz da Constituição Federal. Nessa ordem de ideias, o princípio da norma ambiental mais favorável nem sempre será a escolha feita pelo PM e, portanto, não é requisito de validade da norma jurídica criada no PM.

Dito isso, como primeiro limite, defende-se que a aprovação do PM não pode ser objeto de delegação.

3 LIMITE 01: A APROVAÇÃO DO PM COMO ATO NÃO PASSÍVEL DE DELEGAÇÃO

O primeiro limite, então, a ser destacado é a impossibilidade de delegação da aprovação do PM. Por se tratar o PM de ato administrativo de caráter normativo, a delegação de sua aprovação não é cabível nos termos da Lei Geral do Processo Administrativo (artigo 13, inciso I, da Lei n. 9.784/99).

O estabelecimento da indelegabilidade da aprovação do PM parece colidir com certa linha interpretativa que surgiu por ocasião da aprovação do PM da APA COSTA DOS

CORAIS²⁷⁹. Levantou-se uma linha de compreensão, no sentido de que a Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO exigiria uma aprovação por parte da equipe de planejamento como condição de validade de qualquer alteração nas regras jurídicas contidas no PM.

Esta tese defende que, ante o caráter normativo do PM, sua aprovação é exclusiva da autoridade que, por lei ou por Decreto, tenha sido determinada previamente para a prática do ato. Começamos pela discussão travada na aprovação do PM da APA Costa dos Corais e o entendimento que se firmou para, depois, avaliar a validade jurídica da interpretação.

3.1 O PM da APA Costa dos Corais e as alterações feitas em deliberação do Comitê Gestor

“O beijo no rosto morto”²⁸⁰ ”

As alterações nas regras do PM da APA Costa dos Corais, após a versão final realizada pela equipe de planejamento, a pedido do Diretor da DIMAN, com o aval dos demais Diretores e do Presidente da Casa, revestem-se de licitude, posto que a equipe de planejamento não é a autoridade competente para decidir acerca da versão definitiva do PM. Fora isso, não se pode impedir a autoridade máxima da Autarquia de exercer o poder de supervisão²⁸¹ sobre atos de subalternos, sendo exigida apenas a devida motivação.

A revisão do PM da APA COSTA DOS CORAIS obedeceu ao rito previsto na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, com a devida instrução técnica. A peculiaridade que justifica a citação nesta tese passa a ocorrer, após o envio à PFe para análise jurídica e emissão de Parecer Jurídico sobre o texto do PM, aprovado pela área técnica. No hiato entre o envio para emissão de Parecer Jurídico e a respectiva análise, o Presidente do ICMBio e o autor desta tese viajaram à APA Costa dos Corais para, no local, poderem colher elementos de fato para melhor avaliar as regras do PM.

²⁷⁹ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

²⁸⁰ LISPECTOR, Clarice. **Um Sopro de Vida**. Companhia das Letras. 2025.

²⁸¹ Do poder hierárquico decorrem faculdades implícitas para o superior, tais como a de dar ordens, a de fiscalizar o seu cumprimento, a de delegar e avocar atribuições e a de rever os atos dos inferiores. MEIRELLES, Hely Lopes. Os poderes do administrador público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 51, p. 1-18, 1958.

Houve, internamente, algumas discussões não deliberativas sobre a versão de PM posta pela equipe de planejamento. Como consequência, pensaram-se algumas propostas de alterações na versão do PM aprovada pela equipe de planejamento.

Também nesse interim, houve interlocução do autor desta tese com representantes do Ministério Público Federal PE/AL, a fim de que referido órgão pudesse ter acesso à minuta confeccionada pela área técnica e que pudesse opinar sobre o documento, tudo no escopo de evitar contestações judiciais. A despeito da inexistência de previsão legal para oitiva do MPF, considerou-se ser medida profilática a escuta, especialmente considerando se tratar de UC que envolve dois estados da Federação e mais de dez municípios. Houve alterações na minuta, em decorrência de tratativas com o MP. Ou seja, a redação final compilada continha sugestões do MPF, dos então Diretores do ICMBio, do então Procurador-Chefe e do então Presidente da Autarquia.

Em razão das discussões acima referidas, o Procurador Federal, a quem o processo havia sido distribuído para análise, sobrestou a emissão de Parecer Jurídico até que fosse feita a juntada da versão última do PM pela área técnica, após as contribuições referidas. Ao compilar as alterações sugeridas, foi produzida a Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio que, em seu conteúdo, esclarece que as alterações estavam sendo feitas em razão de ordem superior, posteriormente à aprovação da minuta de plano de manejo pela área técnica. Esclarece, nesse sentido, a Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio que a equipe de planejamento da revisão do plano de manejo da APA Costa dos Corais (Ordem de Serviço nº 10/2017 - SEI 1793459) realizou todas as alterações solicitadas, mas alertou sobre problemas na mudança de algumas normas que consideravam importantes para a proteção de atributos de criação da Unidade de Conservação, para a gestão ou que poderiam ser questionados pela sociedade, Conselho gestor ou MPF.

Ou seja, não se consegue concluir, pela leitura do documento, que a equipe de planejamento tenha aprovado as contribuições posteriores tendo, ao que parece, feito apenas uma compilação e ressalvas quanto às contribuições. Nada além disso. Enviada nova versão de PM à PFe, foi emitido o PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que, malgrado tenha aprovado o ato, fez algumas considerações: a) ao se debruçar sobre a Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio, verificou-se que ela não aprova expressamente a versão final do Plano ora remetida para análise, ao contrário, tendo-o submetido às instâncias hierarquicamente superiores e a esta PFE para avaliação; b) enviada a Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio à

COMAN, esta igualmente não teria aprovado formalmente o documento, apenas tendo encaminhado "a Versão 6 do Plano de Manejo da APA Costa dos Corais (SEI 8624420) e a minuta de portaria de aprovação COMAN (SEI 8624480) atualizados conforme demanda superior apresentada na tabela reunião presidência (SEI 8580794)"; c) as omissões referidas não impediriam o exame da PFe, devendo o feito, contudo, após a análise jurídica, retornar à COMAN para que faça a devida aprovação expressa do documento no âmbito de suas competências, em observância aos arts. 2º, III, c/c, 9º, III e IV, da IN 07/17. Dito de um outro modo, o PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU afigura-se como um Parecer condicional, com exigência de uma aprovação técnica pela equipe de planejamento, a despeito de as sugestões de texto terem sido feitas, ao fim e ao cabo, pelo dirigente máximo da Autarquia.

Aqui, há um dado decorrente de interpretação autêntica, posto que o autor estava à frente da discussão neste processo. O Presidente do ICMBio sentiu-se incomodado, durante as deliberações no Comitê Gestor, com a ressalva contida no relatório feito no PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. O detalhe, a bem da verdade, não havia sido percebido pelo autor ao aprovar o Parecer, dado que a aprovação havia se centrado unicamente na análise meritória do texto. Verbalmente, em discussão no Comitê Gestor do ICMBio, o autor validou a possibilidade legal de serem feitas alterações no texto do PM, seja pelo Presidente do ICMBio, seja pelo Diretor da DIMAN. Validou, ainda, as alterações consensuadas com o MPF.

A aprovação verbal em deliberação do Comitê foi, na sequência, reduzida a termo, por meio do DESPACHO n. 00352/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que, reafirmando as orientações verbais dadas em reunião, apontou que a competência para aprovação do PM estava no Comitê Gestor e não na COMAN, sendo lícitas as divergências, devendo a divergência ser posta por escrito e fundamentada. À época, estava vigente a Portaria nº 298, de 26 de junho de 2019, que previa no art. 1º, alínea b, competir a análise e manifestação prévia de aprovação em relação aos procedimentos administrativos de celebração, rescisão, alteração e ao monitoramento afetos à elaboração ou revisão de planos de manejo de Unidades de Conservação.

Ponderou o DESPACHO n. 00352/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que a Portaria nº 298, de 26 de junho de 2019 era posterior e deveria prevalecer em detrimento da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO.

À época do DESPACHO n. 00352/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, ainda não havia a clareza ao autor de que o PM é instrumento normativo e, assim, indelegável. Assim, nem a equipe de planejamento, nem mesmo o Comitê Gestor poderiam deliberar em

caráter definitivo sobre a aprovação do PM, posto se tratar de competência indelegável pela autoridade competente. Nesse sentido, a conclusão do DESPACHO n. 00352/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU se mantém inalterada, mas os fundamentos, hoje, seriam diversos.

Passado bastante tempo desde a data de aprovação do PM, não se tem notícia de contestação da sociedade, não se tem notícia de impugnação do MPF, não se tem notícia de ordem judicial contestando as regras do PM, de forma que as dúvidas e preocupações postas na Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio não tiveram, junto à sociedade e aos órgãos de controle, o eco esperado. As alterações - então “colocadas em dúvida” na Informação Técnica nº 9/2021-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio - permanecem, até a presente data, da forma como postas...

No entanto, o ponto de enfrentamento necessário é o seguinte: quem tem a palavra final sobre as regras jurídicas de um PM? O questionamento será respondido, primeiramente, na perspectiva da possibilidade de delegação da aprovação do PM à luz da Lei nº. 9.784/99.

3.2 Do regime estabelecido pela Lei n. 9.784/99 quanto à delegação

A premissa adotada nesta tese é a de que o PM é um instrumento de caráter normativo, que contém regras abstratas, gerais, impessoais e vinculantes traz consequências jurídico-processuais em relação à lei geral do processo administrativo (art. 13, inciso I, da Lei n. 9.784/99), especificamente no que se refere à impossibilidade de delegar sua aprovação, de sorte que nalisar a viabilidade jurídica da delegação da aprovação do PM é, portanto, o primeiro limite de validade jurídica que esta tese aponta às regras contidas no PM.

A competência administrativa, portanto, é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos²⁸². Não há competência sem previsão normativa: constitucional, infraconstitucional, regulamentar e/ou regulatória. O fato é que há de se ter uma norma que seja a origem do poder em nome de que o ato realizar-se-á. A competência pode decorrer de lei específica do ente federativo ou da própria Constituição da República (ou de Lei Orgânica

²⁸² Art. 11 da lei nº. 9.784/99. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

ou de Constituição Estadual), sendo certo que “a lei não é fonte exclusiva de competência administrativa”²⁸³.

Apesar de a competência ser elemento do ato administrativo, irrenunciável em razão da indisponibilidade do interesse público, é possível sua avocação e sua delegação, casos em que o agente público, que não possuía expressamente a atribuição para a prática do ato, passa a ter legitimidade em razão dessa atribuição²⁸⁴.

Nesse sentido, um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial²⁸⁵.

A regra geral de que a delegação é legalmente possível, recorrente e necessária ao funcionamento ordinário da administração pública encontra algumas restrições²⁸⁶, pois não podem ser objeto de delegação: a) a edição de atos de caráter normativo; b) a decisão de recursos administrativos e c) as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. A impossibilidade de delegar a aprovação do PM encontra impedimento na primeira situação (atos de caráter normativo).

Em sentido diverso, Clèmerson Merlin Clève²⁸⁷, ao distinguir os atos normativos expedidos pelo Presidente da República dos demais atos normativos da administração pública, propõe que os atos a cargo do Presidente são indelegáveis, salvo as hipóteses dos regulamentos de organização, o que não ocorreria com os atos normativos dos demais órgãos, que admitiriam delegação.

Tal interpretação, contudo, não encontra eco na Lei nº. 9.784/99, que é explícita no sentido de serem indelegáveis atos de caráter normativo. A Lei Geral do Processo Administrativo Federal não trata dos atos normativos do Presidente da República e sim da criação normativa ordinária da administração pública. Nesse sentido, a posição de Clève significa negação à vigência da Lei nº. 9.784/99.

Faz-se, portanto, a opção por interpretar a Lei 9784/99, no sentido de que a vedação à delegação de atos de caráter normativo incide sobre os atos normativos expedidos pelas Autarquias e Fundações Públicas. Logo, a aprovação do PM seria um ato indelegável.

²⁸³ <https://raquelcarvalho.com.br/2019/04/17/delegacao-de-competencia-no-direito-administrativo/>

²⁸⁴ citar a lei

²⁸⁵ Art. 12 da Lei nº. 9.784/99 (*op. cit.*)

²⁸⁶ Art. 13 da Lei nº. 9.784/99 (*op. cit.*)

²⁸⁷ citar p 305

3.3 A opção administrativa feita na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO

O texto dúbio da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO permite uma leitura no sentido de que a aprovação do PM seria um ato da equipe de planejamento. A dubiedade do texto da IN parece ter sido encampada pelo PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Contudo, esta compreensão viola a norma contida no artigo 13, inciso I, da Lei nº. 9.784/99.

O artigo 2º ²⁸⁸, inciso III, da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, ao conceituar a equipe de planejamento, dispõe que se trata de equipe formada por servidores da COMAN e da UC, e por outros representantes do ICMBio, definidos à dependência do contexto de cada unidade, a qual é responsável pela supervisão técnica e metodológica, pelos procedimentos administrativos e pela análise e aprovação técnica do plano de manejo e produtos intermediários, devendo acompanhar e participar de todas as etapas do processo de elaboração ou revisão do plano de manejo. A norma contida no artigo 2º ²⁸⁹, inciso III deve ser conjugada com aquela prevista no art. 9º da mesma Instrução que estabelece um rito de aprovação: em primeiro lugar, deve ser feita a apresentação do plano de manejo à DIMAN pela COMAN, bem como às demais Diretorias e Coordenações do Instituto Chico Mendes que eventualmente possuam interface com a UC em questão; em segundo lugar, ouvidas as demais áreas, a COMAN fará a consolidação da versão final do plano de manejo, após avaliação das alterações sugeridas, no prazo de até 30 (trinta) dias, pela equipe de planejamento; em terceiro lugar, será feito um parecer técnico de aprovação da versão final do plano de manejo pela COMAN; em penúltimo lugar, a nova consolidação da versão final do plano de manejo, na hipótese de indicação da necessidade de correções e ajustes pela PFE, a cargo da equipe de planejamento, no prazo de até 30 (trinta) dias; e, por derradeiro, será feito o encaminhamento do processo administrativo à Presidência do Instituto Chico Mendes, contendo minuta de portaria de aprovação com o número do processo correspondente, para assinatura e publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Uma leitura possível é que a Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO²⁹⁰ teve a intenção de que uma equipe de servidores, designada por ordem de serviço, definisse o conteúdo do documento mais relevante para a gestão de uma UC. Ao Diretor, a que se encontra vinculada a equipe, não se previu a competência para aprovar ou ratificar o ato. Nessa lógica,

²⁸⁸ citar

²⁸⁹ citar

²⁹⁰ citar

o Presidente do ICMBio seria o mero executor de uma decisão já tomada pela área técnica: caber-lhe-ia tão somente assinar o documento e determinar sua publicação no Diário Oficial da União.

O exame da legalidade, nesse sentido, de uma tal interpretação demanda uma análise do Decreto nº 12.258/2024, que aprovou a estrutura regimental do ICMBio. O art. 11, inciso II, do Decreto referido dispõe que compete à Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação planejar, coordenar, supervisionar, avaliar e executar as ações relativas à elaboração e à revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais. Deve ser feita uma análise conjugada com o disposto no art. 15, inciso II, do mesmo Decreto, que dispõe caber ao Presidente do Instituto Chico Mendes aprovar as diretrizes, normas, critérios e parâmetros para a proposição, a execução, o monitoramento e a avaliação. Tratando-se de norma, a aprovação do PM cabe ao Presidente do ICMBio.

Não há, pois, abertura normativa para se concluir que o Decreto tenha atribuído a competência para aprovação do PM a uma equipe de planejamento. Logo, não existe base jurídica que justifique a posição contida no PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, no sentido de que as alterações feitas pelo Presidente da Autarquia não bastariam por si mesmas. Não havia e não há necessidade de retorno à área técnica: a palavra final é do Presidente do ICMBio e, diga-se de passagem, independente de quem esteja no cargo, será sempre uma palavra técnica²⁹¹.

Considerando que o PM é um ato normativo, considerando que existe vedação à delegação deste tipo de ato, conclui-se que, hoje, quem aprova o PM no ICMBio é exclusivamente o Presidente do ICMBio. Nesse sentido, não há espaço para interpretação no sentido de que a aprovação do PM caberia à equipe de planejamento.

Não fosse a regra de impossibilidade de delegação de atos normativos prevista na Lei nº. 9.784/99 que, por si só, fulmina a pretensão de se estabelecer uma delegação à equipe de planejamento do ICMBio, devem-se apontar como balizas administrativas que conferem

²⁹¹ Decreto nº. 10.829/21. Art. 18. Além do disposto no art. 15, os ocupantes de CCE ou de FCE de níveis 12 a 14 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:
I - possuir experiência profissional de, no mínimo, quatro anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;
II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, quatro anos;
III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou
IV - ter realizado ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia, com carga horária mínima de cento e vinte horas.

validade às alterações feitas pelo Presidente do ICMBio a cláusula de reserva de poderes, o controle hierárquico e o princípio da tipicidade dos atos administrativos.

3.3.1. Da cláusula de reserva de poderes e do regime previsto na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO

Ainda que se considerasse como válida uma delegação de aprovação do PM a uma equipe de planejamento, isto não impediria o controle de mérito e de legalidade do ato de aprovação pela autoridade competente²⁹², o Presidente do ICMBio.

A delegação é simples ato temporário, podendo ser revista a qualquer tempo e não importando em renúncia de competência. Nesse sentido, salvo disposição em contrário, presume-se a cláusula de reserva, ou seja, o agente delegante não transfere a competência, mas apenas a amplia, mantendo-se competente juntamente com o agente delegado. O agente delegante reserva-se na competência delegada²⁹³. É isto o que significa a cláusula de reserva de poderes.

Um exemplo, para melhor compreensão sobre a cláusula de reserva, é a Portaria nº 107²⁹⁴, de 10 de agosto de 2023, a qual dispõe sobre a delegação de competência para a prática dos atos administrativos que menciona, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal. Em seu escopo, o art. 2º dispõe, dentre outros aspectos, que o ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante, seja de forma geral, seja *ad hoc* e que, em regra, a delegação de competência é sem reserva de iguais poderes ao delegante, salvo se o ato dispor em forma diversa.

²⁹² Nesse sentido: MANDADO DE SEGURANÇA - ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRESIDENTE DO TJMG - INOCORRÊNCIA - DIREITO CONSTITUCIONAL - ORDEM DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS DO MUNICÍPIO - SEQUESTRO DE VALORES - POSSIBILIDADE - EMENDA CONSTITUCIONAL 99/2017.

- Dada a irrenunciabilidade da competência, sua delegação não implica exclusão do poder conferido originalmente à autoridade delegante e, consequentemente, do poder para correção de eventual ilegalidade relacionada ao mesmo
- É hígida a ordem de pagamento dos valores vencidos devidos pelo município enquadrado no Regime Especial de Pagamento de Precatórios previsto na EC nº 99/2017.

- A ordem de pagamento dos precatórios vencidos não ofende os princípios da dignidade da pessoa humana e da supremacia do interesse público sobre o privado, eis que, faz cumprir preceito constitucional, resguardando a confiabilidade dos contratos firmados com o poder público em todas as esferas da administração, preservando a segurança jurídica e a moralidade administrativa.

- Com a não liberação dos recursos devidos, a tempo e modo, cabe ao Presidente do Tribunal determinar o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente, nos termos do artigo 104 do ADCT.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Mandado de Segurança 1.0000.19.132532-3/000**. Rel. Des. Alexandre Santiago. Órgão Especial, j. 4 mar. 2020.

²⁹³ Matheus Carvalho,

²⁹⁴ citar

A opção administrativa do Governo do Distrito Federal foi a de que o delegatário devesse exercer a competência sem a possibilidade de que o delegante atuasse conjuntamente, salvo se o ato dispusesse de forma diversa. A opção foi, como regra, pela ausência de reserva de poderes.

O Decreto nº 12.258/2024²⁹⁵ nada dispôs sobre a reserva de poderes. A Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO idem. Logo, forçoso concluir que, se válida fosse a competência da equipe de planejamento para aprovar o PM, ainda assim nada impediria que o efetivo titular da competência a exercesse em concomitante. A interpretação de que a Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO conferiu “a palavra final” à equipe de planejamento entra em colisão, também, com o poder hierárquico.

3.3.2 A Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO e o poder hierárquico

A opção interpretativa do PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU viola o poder hierárquico. Assim, ainda que se considerasse como válida a delegação feita pela Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, isto não impediria o exercício da competência pelo Presidente do ICMBio.

Da organização administrativa decorrem para a administração pública diversos poderes: o de editar atos normativos, o de dar ordens aos subordinados, o de aplicar sanções, o de delegar atribuições, o de avocar atribuições e o de controlar a atividade dos órgãos inferiores (poder hierárquico). O poder hierárquico²⁹⁶ significa a possibilidade de verificar a legalidade dos atos dos subordinados, o cumprimento de obrigações, a possibilidade de anular atos ilegais, de revogar os inconvenientes ou inoportunos²⁹⁷. Estas providências podem se dar ex officio ou

²⁹⁵ Estava então vigente quando da discussão do PM da APA Costa dos Corais, mas o raciocínio vale para o Decreto 12.258/24, porque a redação é a mesma.

²⁹⁶ Nesse sentido, cita-se o seguinte precedente: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. SUPOSTA ADULTERAÇÃO DE NOTA TÉCNICA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AGRAVO PROVIDO. 1. Não se evidenciando que as condutas descritas pelo autor configuram atos de improbidade administrativa, a rejeição da petição inicial é medida que se impõe. 2. No caso, a suposta adulteração de nota técnica elaborada por servidor do Ministério das Cidades, em verdade, caracteriza hipótese de revisão de ato administrativo por parte de seu superior, fato que encontra respaldo no poder hierárquico, que é inerente à Administração Pública. 3. Agravo de instrumento provido. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo 0061109-30.2012.4.01.0000. Rel. Des. Fed. Monica Sifuentes. Terceira Turma, j. 18 set. 2015. No mesmo sentido: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 0031831-10.2010.4.01.3700. Rel. Juiz Fed. Conv. Alysson Maia Fontenele. Segunda Turma, j. 28 maio 2020.

²⁹⁷ CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ATO DE APOSENTADORIA. APRECIACÃO DE LEGALIDADE. TCU. NEGATIVA DE REGISTRO. DECADÊNCIA. NÃO EXISTÊNCIA. ATO COMPLEXO. URP DE FEVEREIRO DE 1989. 26.05%. SENTENÇA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.

mediante provocação²⁹⁸. Nessa perspectiva, alterações no PM podem ser feitas pelo Presidente do ICMBio com fundamento no poder hierárquico.

O art. 15 do Decreto nº 12.258/2024²⁹⁹ dispõe que, ao Presidente do Instituto Chico Mendes compete administrar, planejar, dirigir, coordenar, controlar, orientar, acompanhar, supervisionar e avaliar as atividades do Instituto Chico Mendes. As funções de controle e de supervisão apontam no sentido de que, discordando de um determinado ato praticado na Casa, o Presidente pode agir com base na autotutela e determinar sua revisão, desde que exponha, por escrito e com o devido registro, as razões de fato e de direito que o levam a assim proceder.

Em alguma medida, parece um contrassenso a ideia de que uma equipe de planejamento possa ter a palavra final sobre certo ato administrativo, quando a responsabilidade pelos eventuais desacertos será imputada ao Presidente da Autarquia ou ao Diretor da Pasta. Não se pode mesmo perder de vista que existe jurisprudência do Tribunal de Contas da União, considerando que, em caso de prefeituras, a delegação, seja por lei, seja por

INDEVIDA INCORPORAÇÃO DE VALORES. RECEBIMENTO EM BOA FÉ. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. DESCABIMENTO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÕES. PARCIAL PROVIMENTO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. 1 - Segundo reiterada jurisprudência desta Corte, a decadência quinquenal de que trata o art. 54, da Lei n. 9.784/1999, não se aplica ao julgamento de legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reformas e pensões, de competência dos Tribunais de Contas, uma vez que se afigura complexo aquele ato. Ademais, a competência inscrita no art. 71, III, da Constituição Federal, não consubstancia hipótese de autotutela. 2 - Mostrou-se ilegal a incorporação dos valores referentes à URP de fevereiro de 1989 (26.05%), bem como a sua extensão aos proventos de aposentadoria. Com efeito, não obstante tal pagamento haja sido determinado por sentença judicial transitada em julgado da eg. Justiça do Trabalho, esse diploma não assegurou aquele direito por tempo indeterminado. Com efeito, em virtude do provimento de Recurso, o alcance do dispositivo desse Título Judicial, depois de trânsito em julgado, circunscreveu-se à data-base da Categoria. Desse modo, tornaram-se indevidos os valores pagos, que ultrapassaram o dito marco temporal. 3 - Em que pese à circunstância de, em situações semelhantes à dos autos, já se ter defendido a convalidação do ato, com espeque em juízo de ponderação entre o princípio da legalidade e o da legítima confiança do administrado nos atos da Administração, o caso em tela se distingue pela ausência de coisa julgada, uma vez que o provimento do Recurso trabalhista tornou indevida a continuidade do pagamento para além da respectiva data-base, com fundamento no referido Título Judicial. 4 - Hodiernamente, é pacífico o entendimento da jurisprudência pátria no sentido de que ostenta natureza complexa o ato de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. De fato, tais atos só adquirem validade plena após o exame pelo TCU, para fins de registro (Constituição Federal, art. 71). Por essa razão, o curso da prescrição só tem início depois de aferida, pelo respectivo Tribunal de Contas, a legalidade desse ato e consequente determinação de seu registro. Por isso, entende-se que não se aplica às cortes de contas, no exercício da aludida competência, a norma inscrita no art. 54, da Lei n. 9.784/99. Essa regra se aplica à Administração, que pode (rectius: deve) anular o ato ou corrigi-lo, conforme o caso, no exercício da chamada autotutela, ou seja, no exercício do controle interno, decorrente do poder hierárquico. 5 - Remessa oficial e Apelações a que se dá parcial provimento para reformar a Sentença na parte em que julgou procedente o pedido referente à continuidade dos pagamentos relativos à URP de fevereiro de 1989, bem como quanto aos honorários advocatícios que, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, deverão ser suportados por cada uma das Partes em relação aos respectivos Patronos, face à sucumbência recíproca. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0039170-20.2010.4.01.3700**. Rel. Des. Fed. Francisco Neves da Cunha. Segunda Turma, j. 22 ago. 2019.

²⁹⁸ (Sylvia 106)

²⁹⁹ A redação é similar na norma hoje vigente

outro ato infralegal, de competências a secretários ou afins, não exime o prefeito do dever de prestar contas³⁰⁰.

Sendo o PM o ato administrativo de maior importância para a gestão de uma UC, com implicações imensas do ponto de vista político, econômico e social, parece incoerente que sua aprovação seja dissociada de um crivo por parte do Presidente do ICMBio. Negar a possibilidade de revisão (seja em aspectos de legalidade, seja em aspectos de mérito) contraria a noção de poder hierárquico, própria do direito administrativo como um todo.

Um outro aspecto a ser avaliado é que a suposta “aprovação final pela COMAN” ocorreria por meio de um parecer técnico, ato administrativo impróprio para proferir decisões, o que violaria o princípio da tipicidade.

3.3.3. O princípio da tipicidade e o regime previsto na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO

A opção interpretativa do PARECER n. 00048/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU viola o princípio da tipicidade dos atos administrativos, posto que o parecer técnico não é instrumento apto a veicular decisões administrativas.

A tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a uma das figuras definidas previamente em lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a administração pretende alcançar, existe um ato definido em lei³⁰¹. O parecer é o ato pelo qual os órgãos consultivos da administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência³⁰².

A Lei n. 9.784/99³⁰³ trata de pareceres como atos administrativos que devem ser realizados na instrução processual, em momento anterior à prolação de uma decisão administrativa. Assim, mesmo quando é obrigatória sua emissão, salvo disposição legal expressa, o parecer não possui força vinculante, sendo apenas e tão somente um ato que exterioriza uma manifestação técnica sobre determinado assunto, de interesse da administração pública. Em outros termos, o parecer não vincula a autoridade a quem ele se dirige, salvo se houver previsão em lei.

³⁰⁰ citar

³⁰¹ (Sylvia p 209)

³⁰² (Sylvia 233)

³⁰³ art. 42

Um exemplo de previsão legal encontra-se na Lei Complementar 73/93³⁰⁴, que trata de manifestações jurídicas no âmbito da União. O artigo 40, parágrafo 1º, dispõe que o parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

O artigo 42, por sua vez, dispõe que os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

A manifestação da equipe de planejamento não se enquadra nos casos de emissão de parecer vinculante, por ausência de previsão em lei. Nesse sentido, aplica-se a tal manifestação as regras gerais aplicáveis aos pareceres em geral, ou seja, não pode o parecer ser um instrumento que veicula uma decisão administrativa. Emissão de parecer técnico como forma de proferir uma decisão administrativa viola o princípio da tipicidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, existe um limite relativo à juridicidade das regras do PM: a autoridade legalmente responsável pela sua aprovação não poderá proceder à delegação. Essa premissa afasta qualquer interpretação que se queira conferir à Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO no sentido de delegação da aprovação à equipe de planejamento.

Estabelecido o primeiro limite às regras do PM, de que a autoridade competente para aprovação não pode efetuar a delegação, um segundo limite precisa ser observado: todas as regras autônomas do PM exigem uma relação de pertinência entre a inovação ambiental e a especial proteção requerida constitucionalmente.

4. LIMITE 02: PERTINÊNCIA ENTRE AS REGRAS DO PLANO DE MANEJO E A ESPECIAL PROTEÇÃO REQUERIDA PELAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O segundo limite à produção normativa do ICMBio dentro do plano de manejo é a necessária relação de pertinência temática entre a proteção especial constitucionalmente prevista para as unidades de conservação e a norma jurídica autônoma contida no plano de manejo. A edição de norma jurídica autônoma no plano de manejo, se dissociada³⁰⁵ dessa

³⁰⁴ citar

³⁰⁵ Excepcionalmente, a norma autônoma pode ser uma decorrência da necessidade de compatibilização de direitos e, nesse caso, como apontado no Capítulo I, a norma autônoma não precisa refletir uma especial proteção ambiental.

especial proteção, caracteriza situação na qual está configurado vício de competência na modalidade *excesso de poder*³⁰⁶.

Um exemplo de norma autônoma ilegal, porque dissociada da especial proteção constitucional, encontra-se prevista no plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara³⁰⁷. Situação semelhante se observa em norma jurídica contida no plano de manejo do Parque Nacional Serra dos Órgãos³⁰⁸.

A premissa que embasa o segundo limite é a seguinte: a criação de regras autônomas pelo ICMBio, dentro do plano de manejo, deve ter como finalidade a especial proteção exigida pelas unidades de conservação. A criação normativa inaugural no plano de manejo, nesse sentido, é o meio necessário para a preservação da unidade de conservação, em relação à biodiversidade ou em relação aos povos e comunidades tradicionais residentes/usuários. A norma jurídica autônoma surge como meio para obtenção da tutela ambiental específica.

É dever do ICMBio que, no processo de criação das normas jurídicas do plano de manejo, fique demonstrado, de forma clara e simples, que a norma jurídica autônoma é o único meio para a concretização da especial proteção ambiental, prevista no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Embora o tema das fundamentações seja objeto a ser investigado mais adiante, desde logo, é preciso explicitar que existe um dever redobrado de motivação quanto às regras jurídicas autônomas. A proteção especial pode refletir, portanto, uma exigência ampla ou uma exigência especial.

4.1. A proteção especial ambiental pode ser destinada a um grupo de unidades de conservação ou a uma unidade de conservação específica

³⁰⁶ O abuso de poder pode se manifestar através do excesso de poder, quando o agente atua fora dos limites legais, e do desvio de poder, quando a finalidade do ato é diversa da prevista em lei. BARBOSA, Ramon Vinicius Carvalho. Abuso de poder: excesso de poder e desvio de poder e a convalidação dos seus atos. *jus.com*. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/48858/abuso-de-poder-excesso-de-poder-e-desvio-de-poder-e-a-convalidacao-dos-seus-atos#google_vignette. Acesso em: 09 jun. 2025.

³⁰⁷ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parna de Jericoacoara**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 09 jun. 2025.

³⁰⁸ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos Monitoria e Avaliação**: semestre I (julho-dezembro de 2008). 2008. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/arquivos/monitoria_avaliacao-pm-2008-2009.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

Normas jurídicas autônomas podem ser criadas com o objetivo de proteger um grupo de unidades de conservação ou apenas uma unidade de conservação específica. O que se exige é a demonstração concreta de que a norma é um meio/um veículo para o cumprimento constitucional do especial dever de proteção previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Os Parques Nacionais são vocacionados legalmente ao turismo e ao lazer³⁰⁹. No desejo de fazer conciliar as atividades de visitação/lazer com a proteção dos atributos naturais dos Parques, serão comuns regras³¹⁰ que estabeleçam, por exemplo, horários específicos de certas atividades como trilhas, trânsito (velocidade, tipo de veículo, horário de circulação) ou mesmo regras de saúde e de segurança dos usuários. Tais regramentos podem eventualmente ser aplicados a todos os Parques Nacionais.

O regulamento pode ser até mesmo mais amplo. Podem ser criadas normas jurídicas aplicáveis a todas as categorias de UCs. Razões de isonomia sugerem que sejam utilizadas regras padronizadas quando o tema já estiver maduro. É o caso, por exemplo, da Instrução Normativa nº 04³¹¹, de 10 de junho de 2021, que estabelece normas gerais e procedimentos para a realização da atividade de voo livre em unidades de conservação federais e da Instrução Normativa nº. 02³¹², de 26 de maio de 2021, que dispõe sobre procedimentos para planejamento e gestão da atividade de escalada em rocha nas unidades de conservação federais.

Tais regras jurídicas agregam-se, por automático, à gestão da UC, de modo que, uma vez aprovadas, passam a integrar o plano de manejo de forma automática, sendo sua aplicação obrigatória na gestão das UCs. Em tese, é possível que o ICMBio identifique a necessidade de uma norma autônoma aplicável a toda uma categoria de unidade de conservação ou mesmo a todas as unidades de conservação.

Já a especial proteção de uma unidade de conservação específica é um pouco diferente. Nesse caso, a norma criada no plano de manejo tem uma finalidade certa, direcionada,

³⁰⁹ Dispõe o SNUC: Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

³¹⁰ Sobre o papel das normas jurídicas dos PM relativas ao turismo/lazer e a proteção ambiental dos Parnas: Desta forma, para que o turismo possa ser implantado e implementado nestas unidades, faz-se necessária uma abertura maior, amparada nos planos de manejo, que poderão abarcar em sua constituição a inserção de atividades turísticas, valorizado e capacitando a mão-de-obra do entorno destas unidades, bem como ampliando a possibilidade de real uso público dos PARNAS, conforme previsto em lei. SANTOS, Anderson Alves. Parques Nacionais Brasileiros: relação entre Planos de Manejo e a atividade ecoturística. *Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)*, v. 4, n. 1, 2011.

³¹¹ Processo SEI n.02070.005240/2020-54.

³¹² Processo SEI 02070.005245/2020-87

específica: por exemplo, proteção especial do Parque Nacional X em razão da situação Y. Existe uma situação de fato devidamente identificada, que reclama a edição de norma autônoma como forma de proteção. É o caso das tartarugas da APA Costa dos Corais³¹³, que exigiram previsão normativa alusiva à fotopoluição³¹⁴. Naquela unidade de conservação, verificou-se a necessidade de preservação do processo de desova das tartarugas³¹⁵. Não é uma proteção exigível em toda e qualquer APA.

A capacidade para criar regras autônomas apenas é válida se presente a necessidade de uma proteção especial. Ausente tal pressuposto, o ICMBio se encontrará em paridade com as demais Autarquias e Fundações quanto ao poder normativo. Assim, sobrejar-se-ão duas opções: ou encontrará lastro em algum *standard*, podendo editar normas com certa liberdade e aí se submeterá às balizas bem definidas pelo STF, em termos de limite da atuação regulatória, ou estará diante da atuação ordinária e, portanto, a capacidade criativa será menor ainda. Em outros termos, ausente a necessidade devidamente comprovada de uma especial proteção ambiental, não há margem jurídica para criação de normas autônomas.

Não é, pois, qualquer motivação que torna a regra autônoma do PM válida diante do ordenamento jurídico, sendo necessária a demonstração da relação de pertinência acima explicitada. A criação de regras jurídicas autônomas não pode ser banalizada, e isto quer dizer que é obrigatório que o ICMBio aponte, de forma clara, as razões pelas quais está inovando na ordem jurídica. Deve ser evitada, portanto, uma motivação genérica da especial proteção ambiental, porque, como se afirmou, exige-se uma demonstração concreta da presença deste requisito.

³¹³ O PNJ foi criado pelo Decreto Federal S/№ de 4 de fevereiro de 2002. Segundo o PM elaborado pelo ICMBio, o PNK envolve os seguintes biomas e ecossistemas: Zona Costeira e Marinha: Mangues, Restingas e Dunas. ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/contextualizacao.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

³¹⁴ A fotopoluição é um dos maiores problemas antrópicos enfrentados pelas tartarugas que desovam nessa região. Informações obtidas pela Fundação Projeto Tamar revelam que a iluminação artificial nas áreas de desova afeta diretamente a subida das tartarugas para a postura dos ovos e o nascimento dos filhotes que correm para o mar logo que emergem da areia. Para as fêmeas adultas, a iluminação artificial pode perturbá-las a ponto de terem que procurar outras áreas de desova mais escuras e protegidas. GALVÃO, Juliana de Fátima. A influência da fotopoluição no direcionamento dos filhotes de tartarugas marinhas nas praias de João Pessoa—Relato de Caso. **Biologia e Medicina**, p. 30.

³¹⁵ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

No caso do Parque Nacional de Jericoacoara, uma das regras do plano de manejo, citada nesta tese a título de exemplo, não resiste ao crivo do limite de pertinência, ora defendido.

4.2 A ilegalidade da exigência do PM Parna Jericoacoara quanto à entrega de cópias de material científico, jornalístico ou cultural

O plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara³¹⁶ traz a exigência de entrega à administração da UC de uma cópia de todo e qualquer material científico, jornalístico ou cultural que verse sobre o Parque, o que é entendido como insubsistente, porquanto dissociado da especial proteção exigida constitucionalmente.

A obrigação contida no plano de manejo do Parque Nacional de Jericoacoara possui a seguinte redação: “toda pessoa ou instituição que produzir material científico, jornalístico ou cultural sobre o PNJ, deverá entregar uma cópia à administração para arquivamento no acervo do PNJ, possibilitando a sua utilização por parte da Unidade e, quando pertinente, dos demais interessados”. A norma jurídica transcrita cria uma obrigação de fazer, com custos pecuniários, porque demanda a impressão de uma cópia do trabalho. Pode, a depender da localização do autor do material, demandar custos operacionais e financeiros ainda maiores de envio à administração do PNJ, no Estado do Ceará.

A obrigação criada no plano de manejo não traz, por outro lado, qualquer parâmetro de aplicabilidade, tendo uma incidência bem ampla: todo e qualquer material científico, jornalístico ou cultural que diga respeito ao Parque. Do ponto de vista acadêmico, uma tese de doutorado, fruto de pesquisa meramente documental feita na UNB, sem visita ao Parque, sem coleta de material no local, sem auxílio dos servidores do ICMBio, teria como consequência o ônus de envio de uma cópia do trabalho à administração do Parque.

Cuida-se de uma obrigação de fazer que consta exclusivamente do plano de manejo do Parque e, se suprimida de tal instrumento, desaparece da ordem jurídica. Diz-se isto para que fique claro que se trata de regra autônoma, impessoal, geral e abstrata. Em suma, trata-se de regra sem fundamento expressamente legal, autorizando o ICMBio a criá-la. Emerge, portanto, originariamente do plano de manejo do Parque.

Seria dever do ICMBio apontar as razões pelas quais optou pela criação de uma norma jurídica que inova no ordenamento, contudo não foram localizados os motivos que acarretaram

³¹⁶ citar

a inovação. Ante a ausência de motivação, entende-se que o exame da legalidade de tal norma jurídica exige uma investigação dos objetivos do Parque, a fim de saber se a inovação poderia revelar uma especial proteção ambiental, com fundamento no art. 225 da Constituição Federal.

A lista dos objetivos é um pouco extensa, mas sua transcrição é necessária para que se investigue a legalidade da obrigação de fazer imposta no plano de manejo:

Proteger a amostra de vegetação de restinga no ecótono Caatinga e Cerrado, presente no Parque Nacional de Jericoacoara.

Preservar a vegetação pioneira com influência flúvio-marinha (manguezal e apicum) do estuário do Rio Guriú, e sua fauna associada, tais como: cavalo marinho *Hippocampus spp.*, caranguejos *Uca maracoani*, *U. thayeri*, moluscos *Crassostrea rhizophorae*, formas larvais de vertebrados aquáticos (véliger e misis), e aves *Aramides mangle*, dentre outros.

Preservar amostras das formações vegetais de maior significado fitoecológico da faixa litorânea cearense, representadas pela vegetação pioneira psamófila, subperenifolia de dunas e a perenifolia paludosa marítima de manguezal.

Garantir os processos de regeneração naturais da vegetação flúvio-marinha, assegurando a recuperação de áreas de manguezais.

Proteger a biota marinha e costeira do PNJ, assegurando a manutenção do patrimônio genético e garantindo que o Parque funcione como área fonte e de refúgio dessas espécies, em especial: peixes marinhos *Mycteroperca acutirostris*, *Sphyræna guachancho*, *Trichiurus lepturus*, *Mycteroperca acutirostris*, *Diapterus spp.*, *Cynoscion spp.*, *Gymnothorax ocellatus*, *Anchoa spp.*, *Anisotremus surinamensis*, *Harengula spp.*, *Selene vomer*, *Trachinotus cayennensis*; quelônios marinhos *Chelonia mydas*; elasmobrânquios *Rhinobatos percellens* e *Gymnura micrura*; cnidários *Actina equine* e *Coscinasterias spp.*; moluscos *Mytilus edulis*, *M. galloprovincialis*, *Fissurella spp.*, *Tegula spp.*, *Octopus vulgaris*; artrópodos marinhos *Palaemon paivai*, *Xiphopenaeus kroyeri*, *Farfantepenaeus subtilis*, *Farfantepenaeus brasiliensis* e *Litopenaeus schmitti*; poríferos e equinodermos *Echinaster spp* e *Mellita spp.*

Proteger as espécies nacional e regionalmente ameaçadas de extinção bem como as consideradas endêmicas de Cerrado e Caatinga no Parque, representadas pelas seguintes espécies: o camarão *Palaemon paivai*, a rã *Pleurodema diplolister*, a rã *Leptodactylus troglodytes*, o pica-pau-anão-da-caatinga *Picumnus limae*, a choca-barrada *Thamnophilus capistratus*, o golinho *Sporophila albogularis*, o cardeal-do-nordeste *Paroaria dominicana*, o corrupeiro *Icterus jamaicai*, a cigarra-do-campo *Neothraupis fasciata*, o bico-de-pimenta *Salpinctes obsoletus*, o aracua-de-sobrancelhas *Ortalis Constitution Federal. superciliaris*, a jaguatirica *Leopardus pardalis* e a suçuarana *Puma concolor*.

Ampliar o conhecimento sobre a diversidade da biota marinha e costeira, gerando subsídios para a sua proteção e manejo.

Preservar ambientes paludícolas, em vegetação de restinga, onde ocorrem espécies da avifauna mais sensíveis a alterações ambientais, a saber: *Ortalis Constitution Federal. superciliares*, *Aramides cajanea*, *Aramides mangle*, *Charadrius collaris*, *Sternula superciliaris*, *Phaetusa simplex* e *Compsothraupis loricata*.

Preservar espécies marinhas de importância ecológica e comercial, contribuindo para a manutenção dos estoques pesqueiros nas áreas adjacentes ao Parque.

Proteger a vegetação arbustiva-arbórea ocorrente nas áreas entre o campo de dunas e a vegetação de restinga, em especial nas áreas onde cumprem a função de minimizar o avanço das dunas móveis.

Assegurar a dinâmica natural do campo dunar, composto predominantemente por dunas barcanas isoladas, garantindo a perpetuidade da paisagem cênica da região de Jericoacoara.

Proteger o patrimônio geológico do promontório constituído por quartzitos pré-cambrianos ferruginosos avermelhados, ocorrentes no Serrote.

Proteger os recursos hídricos representados pelos aquíferos subterrâneos (cristalino e sedimentar), livres (rio Guriú e riacho Doce) e semi-confinados (lagoas temporárias e permanentes), assegurando a sua dinâmica natural e a qualidade da água nos trechos localizados no interior do Parque.

Proporcionar aos visitantes a oportunidade de vivenciar uma diversidade de atrativos ligados aos ambientes marinho-costeiros, com a disponibilidade de diferentes atividades de lazer e recreação em contato com dunas, lagoas e formações rochosas.

Empregar os ambientes naturais do Parque no desenvolvimento de iniciativas de educação e interpretação ambiental.

Propiciar oportunidades para o aprofundamento dos conhecimentos relacionados com as condições de vida e história das populações pretéritas e atuais, do Parque e entorno, respectivamente.

Promover a sensibilização ambiental direcionada ao reconhecimento da importância da preservação da área do parque por parte dos visitantes e comunidades lindeiras, assegurando um comportamento mais adequado aos princípios conservacionistas.

Oferecer e associar oportunidades de visitação e turismo como alternativa de desenvolvimento econômico para a população do entorno e região, potencializando o papel do Parque como indutor da adequação da atividade em bases sustentáveis.

Promover o conhecimento e a valorização da cultura local como forma de integrar a temática ambiental às manifestações culturais.

Proporcionar meios para que o PNJ se torne um pólo de referência para a pesquisa em turismo sustentável em ambientes costeiros.

Não se vislumbra uma correlação direta entre qualquer dos objetivos do Parque e a obrigação de entrega à administração da unidade de conservação de uma cópia de todo e qualquer material científico, jornalístico ou cultural que verse sobre o Parque.

Ao se afirmar que não se observa uma relação entre a especial proteção prevista na Constituição Federal, a norma autônoma e os objetivos do Parque Nacional de Jericoacoara, tal juízo é jurídico e deve ser associado à omissão do ICMBio em apontar - ele próprio - possíveis argumentos técnicos em sentido oposto.

É de se ressaltar que cópias de produção acadêmica, jornalística ou científica sobre o Parque Nacional de Jericoacoara podem ser solicitadas às bibliotecas públicas e privadas, aos autores, podem ser objeto de acordos de cooperação com as Universidades, enfim, há uma série

de formas de o ICMBio ter acesso ao conteúdo a que a norma visa. Não há respaldo para se impor ao cidadão este ônus³¹⁷.

Ademais, se houver validação de uma tal norma, na perspectiva de que o conhecimento contido no material, especialmente o científico, poderia melhorar a proteção ambiental da UC e, portanto, justificando a obrigação imposta ao particular, ter-se-ia que pedir às fábricas de carros elétricos a doação de um exemplar às UCs porque seu uso é menos poluente do que o veículo comum, e outras tantas realidades também deveriam ser objetos de diligências dessa monta...

O assunto deve ser, por isso, compreendido do ponto de vista da Ciência do Direito e, em especial, das normas contidas no Decreto nº. 6.514/2008³¹⁸, pois quem produz uma obra sobre o Parque Nacional de Jericoacoara, deve-lhe uma cópia, sob pena de incidir nas sanções do artigo 90 do Decreto nº. 6.514/2008. Inclusive o autor desta tese deveria atentar para isto, já que escreve – ainda que de forma incidental – sobre o Parque. Deixa, no entanto, de se preocupar quanto a isso, porque entende que a norma do PM não o obriga, porque não encontra lastro no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Incide, no caso, o artigo 5º, inciso II³¹⁹, que estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei³²⁰.

Por derradeiro, destaca-se que consta no roteiro metodológico do ICMBio sugestão de texto padrão de norma exatamente nesse sentido³²¹, donde se conclui que uma regra como a que consta do PNJ pode ser aplicada a qualquer plano de manejo. Inclusive, mais recentemente,

³¹⁷ Em certa perspectiva, a norma seria desproporcional.

³¹⁸ Art. 90. Realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, o seu plano de manejo e regulamentos: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

³¹⁹ Incide, nesse sentido, em plenitude, a vedação a que a administração exerça papel próprio do legislador. Nesse sentido: O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, sumário 76Art. 5º, II que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2075 MC**. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, j. 7 fev. 2001.

³²⁰ Artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal

³²¹ 51. Toda pessoa ou instituição que produzir material técnico, científico, jornalístico ou cultural sobre a UC deverá entregar uma cópia à sua administração para arquivamento no seu acervo. BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 06 jun. 2025.

regra com o mesmo conteúdo foi inserta no PM do Parna do Jaú³²², o que aponta para a atualidade da discussão sobre a inserção de regras que criam obrigações sem lastro em lei e destituídas da finalidade de especial proteção ambiental.

A única distinção entre a regra do Parque Nacional de Jericoacoara e a regra do Parque Nacional Jaú reside que, no Jaú, a obrigação de entrega de cópia apenas passa a existir quando houver solicitação pelo ICMBio, ao passo que, no caso de Jericoacoara, a obrigação existiria a partir do momento da produção científica independentemente de solicitação da Autarquia. Do ponto de vista estritamente jurídico, não se observa, em nenhum dos dois casos, a demonstração de relação entre a especial proteção prevista na Constituição Federal e as normas jurídicas autônomas criadas pelo ICMBio, o que leva à conclusão de que são insubsistentes.

Na sequência, será apontada norma jurídica do plano de manejo do Parnaso, que também possui problema quanto à validade.

4.3 A cobrança pelo resgate no Parque Nacional Serra dos Órgãos PARNASO

Um outro exemplo de regra jurídica que desafia o princípio da legalidade consta do PM do Parque Nacional Serra dos Órgãos PARNASO³²³, ao prever a cobrança pelo ICMBio dos custos de operação quando do resgate de visitantes dentro do Parque. Entende-se que tal regra não encontra previsão em lei e não é fundamentada no especial dever de proteção (art. 225 da Constituição Federal).

A regra jurídica contida no PM³²⁴ contém a seguinte redação: “em caso de acidente provocado por conduta inadequada do visitante, os custos da operação de resgate deverão ser restituídos ao IBAMA pelo responsável”. Primeiramente, é preciso mencionar que não se localizou qualquer justificativa técnica que vincule a cobrança pelo resgate de visitantes com alguma proteção ambiental específica sobre os atributos da UC. Juridicamente, igualmente, não se localizou uma justificativa para a imposição contida no PM.

Ao contrário, o que se localizou foi uma discussão junto ao STF, no âmbito do RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.417.155 RIO GRANDE DO NORTE. Cuida-se, nesse caso, de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral de Justiça

³²² 38. Toda pessoa ou instituição que produzir material técnico, científico, jornalístico ou cultural sobre a UC deve, quando solicitado, entregar uma cópia à sua administração para arquivamento no seu acervo. Disponível em:

³²³ Sobre o PARNASO: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/>

³²⁴ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/o-que-fazemos/plano-de-manejo>. Acesso em: 06 jun. 2025.

Adjunta do Estado do Rio Grande do Norte, tendo como objeto os itens 1, 2 e 6 do Anexo Único da Lei Complementar Estadual nº 247/2002, alterada pela Lei Complementar nº 612/2017. Os dispositivos impugnados tratam de taxas decorrentes dos serviços de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate em imóveis localizados no Estado do Rio Grande do Norte e em veículos nele licenciados. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação direta, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, com efeito ex tunc. Contra esta decisão, foi interposto Recurso Extraordinário tendo sido admitida a repercussão geral.

No julgamento, o STF, reportando-se a precedente firmado na ADI nº 2.908/SE³²⁵, lembrou que a posição da Corte é no sentido da inconstitucionalidade da instituição de taxa por ente estadual decorrente de serviços análogos aos abordados no RE 1.417.155, pois a É taxa de segurança contra incêndios discutida nesta ADI tinha como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, de serviço específico de combate a incêndio, pânico, resgate e remoção em acidentes automobilísticos, salvamentos aquáticos, terrestres e aéreos prestados ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Perceba-se: o STF vem considerando que os entes políticos não podem instituir a cobrança do tributo taxa³²⁶ para custeio de atividades como resgate pelo fato de que o custeio

³²⁵ O Acórdão foi ementado nos seguintes termos: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (uti universi), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (uti singuli). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos. 4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2908**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, j. 11 out. 2019.

³²⁶ Ver: DE GODOI, Marciano Seabra. A Polêmica Taxa de Extinção de Incêndios e a Oscilante Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Reconstrução Crítica de Uma Longa e Confusa Trama. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, p. 487-536, 2020.e Cadernos da EJE: Série Produção Acadêmica: Direito Público - n. 1 (2006) - . Belo Horizonte, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial Des. Edésio Fernandes, 2006 - . n. Irregular. Monografias apresentadas no Curso de Atualização em Direito

para este tipo de evento advém da receita dos impostos. Ora, se não podem os entes políticos, por meio de lei, cobrar por tais atividades, poderia o IBAMA fazê-lo por meio de norma jurídica do PM?

A despeito da complexidade jurídica do tema, o IBAMA inseriu dispositivo de contestável legalidade no bojo do PM do PARNASO sem justificativa técnica ou, análise jurídica específica, razão pela qual se entende que tenha agido de forma ilegal, porquanto ausente uma relação direta entre a especial proteção constitucional (art. 225 da Constituição Federal) e a norma autônoma contida no PM.

Recomenda-se, então, uma grande prudência e uma fundamentação robusta, em todas as vezes que o ICMBio avançar na criação de regras jurídicas sem lastro em lei. Recomenda-se, ainda, que a fundamentação vincule a obrigação contida no PM ao especial dever de proteção ambiental. Recomenda-se, também, que, ante o caráter inovador da regra jurídica, seja feita, pelo órgão de assessoramento jurídico, uma análise pontual da regra. Do ponto das consequências jurídico-processuais decorrentes da existência de uma norma eivada de vício, a exemplo das regras citadas no PM do PNJ e no PM do PARNASO, tem-se que são nulas e não podem ser convalidadas³²⁷.

4.4 O descumprimento das regras jurídicas contidas no plano de manejo caracterizam infração ambiental

O art. 90 do Decreto nº. 6514/2008 sanciona com a pena de multa aquele descumprir regra prevista no plano de manejo. A jurisprudência tem considerado válido o dispositivo contido no art. 90 do Decreto nº. 6514/2008. Por exemplo, no processo nº: 0801583-42.2015.4.05.8000 - APELAÇÃO CÍVEL, que tramitou no Tribunal Regional Federal da 5ª

Público, TJMG, 2005. 1.Direito público .I. MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Escola Judicial Des. Edésio Fernandes ((In)constitucionalidade da taxa de incêndio 65 FERNANDA FIGUEIREDO FERRARI)

³²⁷ MANDADO DE SEGURANÇA. IBAMA. AUTORIDADE COATORA. TEORIA DA ENCAMPAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO TÉCNICO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL PARA LAVRAR AUTO DE INFRAÇÃO. NULIDADE. 1. Tendo o Presidente do IBAMA, ao apresentar suas informações, defendido o mérito do ato impugnado, atraindo para si a legitimidade passiva ad causam, aplica-se a teoria da encampação. 2. A autuação perpetrada, à época, por atual técnico administrativo (antigo motorista), não respeitou um dos requisitos de validade do ato administrativo, pois lavrada por agente administrativo incompetente para o ato, contrariando o contido na Lei nº 10.410/2002. 3. Registre-se que a alteração trazida pela Lei 11.516/2007, que disciplinou a competência dos técnicos ambientais para exercer a atividade de fiscalização, foi posterior à lavratura do auto de infração impugnado, que ocorreu em 06 de julho de 2003. 4. Nulidade do auto de infração decretada. 5. Apelação provida.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança 0028678-40.2003.4.01.3400**. Rel. Juiz Fed. Wilson Alves de Souza. 5ª Turma Suplementar, j. 27 abr. 2012.

Região, julgado pela 3ª Turma, tendo como Relator o DESEMBARGADOR FEDERAL LEONARDO AUGUSTO NUNES COUTINHO.

Nesse precedente, o Auto de Infração considerou como típico "adotar conduta em desacordo com as normas da APA Costa dos Corais (realizar serviços náuticos sem a devida identificação pessoal)", o que gerou a penalidade de suspensão das atividades por 15 (quinze) dias, a partir do recebimento de tal documento, e multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). A infração foi capitulada no art. 90, do Decreto nº 6.514/2008 e na Portaria nº 145/2014 ICMBio. O art. 10, III, da mencionada Portaria dispunha que é de responsabilidade do prestador de serviço náutico autorizado pelo ICMBio, ao realizar serviços nas Zonas de Visitação, "o uso de fardamento e identificação pessoal pelos prestadores de serviços embarcados e desembarcados (...)".

Considerou o Tribunal não ser o caso de anulação do Auto de Infração, eis que lavrado por autoridade administrativa competente, dentro do seu poder-dever de fiscalização, tendo, de fato, ocorrido a infração lá capitulada e sido respeitado o contraditório e a ampla defesa. Entretanto, teria havido desproporcionalidade no momento da fixação da multa, o que autoriza a intervenção do Judiciário, ante a violação ao princípio da legalidade, para reduzi-la para R\$ 1.000,00 (mil reais), por se tratar de fato notoriamente leve, dentro dos patamares previstos no art. 90, do Decreto nº 6.514/2008.

O precedente apenas confirma a preocupação da tese de que, uma vez prevista uma obrigação no PM, o descumprimento da imposição pode gerar uma sanção administrativa. Logo, também por esse motivo, revelam-se descabidas previsões em regras jurídicas do PM que criem obrigações desvinculadas do especial dever de proteção, constitucionalmente previsto.

Um terceiro limite diz respeito à regulamentação de temas ligados ao território ou aos povos e comunidades tradicionais, mas dissociado das competências legais do ICMBio.

5 LIMITE 03 INCOMPETÊNCIA DO ICMBIO PARA REGULAMENTAR TEMAS ALHEIOS À PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE, AINDA QUE DIGAM RESPEITO AO TERRITÓRIO OU ÀS PESSOAS NELE RESIDENTES

A competência do ICMBio não se refere exclusivamente ao território ou aos povos e comunidades tradicionais residentes/usuários. É preciso que esteja presente a finalidade protetiva da biodiversidade e/ou da sociodiversidade. As normas jurídicas previstas no plano

de manejo precisam contemplar essa dimensão. Esse limite exige um olhar mais atento do leitor para a devida compreensão do seu alcance.

Para quem teve algum contato com a realidade diária de gestão das UCs, ao menos nas federais, perceberá que existe uma tendência de “abraçar o mundo”, seja por boa vontade, seja por não compreender o gestor, com precisão, o que é legalmente obrigado a fazer e aquilo que não lhe compete legalmente. Quando se diz “abraçar o mundo” faz-se referência a um entendimento não escrito, mas contundente, de que qualquer problema, ligado ao polígono da UC ou às pessoas que nele vivem/dele fazem uso, deve ser objeto de um pronunciamento técnico por parte do ICMBio.

Essa compreensão precisa ser modificada e os técnicos do ICMBio precisam ter segurança jurídica e tranquilidade de não atuar em demandas que não estejam afetas à proteção especial exigida constitucionalmente ou àquelas que lhe são legalmente impostas. A exiguidade de quantitativo de servidores, associado à dimensão continental das UCs, exige que a atuação seja focada nas atribuições legais. Fora isso, toda atuação do ICMBio fora do círculo de competências, caracteriza-se como excesso de poder³²⁸.

Os povos e comunidades tradicionais não possuem a qualificação de tradicionais por uma permissão do ICMBio³²⁹. Eles já o são por vínculo de pertença ao território. Então, em

³²⁸ Já se conceituou anteriormente excesso de poder e já se apontou que a consequência de tal vício é a nulidade do ato.

³²⁹ Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA. INSTRUÇÃO NORMATIVA FUNAI Nº 09/2020. TERRAS INDÍGENAS EM PROCESSO DE DEMARCAÇÃO. SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA (SIGEF). CADASTRO AMBIENTAL RURAL (SICAR). DECLARAÇÃO DE RECONHECIMENTO DE LIMITES. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS ORIGINÁRIOS SOBRE TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS. NATUREZA DECLARATÓRIA DO ATO DE DEMARCAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 231, §6º DA Constituição Federal/88. CONVENÇÃO 169 DA OIT. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA. RETROCESSO NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRELIMINAR DE CONEXÃO REJEITADA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL ABSOLUTA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NÃO CABIMENTO. RECURSO E REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDOS. 1. Ação civil pública que visa a declaração de nulidade da Instrução Normativa FUNAI nº 09/2020 e a manutenção/inclusão das terras indígenas em processo de demarcação no Estado de Roraima nos sistemas SIGEF e SICAR. 2. O objeto da presente ação civil pública está circunscrito à proteção dos direitos territoriais indígenas no Estado de Roraima, sendo inequívoca a competência da respectiva Seção Judiciária de Roraima para processar e julgar o feito. A mera existência de ação popular conexa em trâmite na Seção Judiciária do Distrito Federal não tem o condão de modificar essa competência absoluta. Isso porque a competência territorial na ação civil pública possui caráter absoluto, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.347/85, não sendo modificável por conexão. Preliminar rejeitada. Precedentes do STJ e desta Corte. 3. O STF assentou no caso Raposa Serra do Sol que os direitos dos índios sobre as terras tradicionalmente ocupadas são originários e o ato de demarcação possui natureza meramente declaratória (Pet 3388/RR). 4. A Instrução Normativa FUNAI 09/2020, ao desconsiderar terras indígenas em processo de demarcação para fins de certificação no SIGEF, viola o art. 231, §6º da Constituição Federal/88 e representa retrocesso inconstitucional na proteção dos direitos territoriais indígenas. 5. A edição da norma sem consulta prévia aos povos indígenas afetados viola a Convenção 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. 6. Mantida a sentença que determinou à FUNAI e ao INCRA a consideração das terras indígenas em processo de demarcação no Estado de Roraima nos sistemas SIGEF e SICAR. 7. Descabida a condenação em

que medida possuem interface com o ICMBio? Na exata medida em que a ordem jurídica lhes permite certos usos históricos³³⁰ dentro das UCs e que esses usos históricos/sustentáveis precisam ser compatibilizados com a proteção da diversidade biológica. É apenas nesse ponto que o ICMBio deve entrar, isto é, o regramento dos usos sustentáveis e nos meios para se chegar a este fim. Dessa afirmação, pode-se concluir, por exemplo, que não cabe ao gestor das UCs federais entrar em questões próprias do INCRA ou da FUNAI, por exemplo.

Outrossim, a caça de subsistência de espécies nativas da UC por uma comunidade quilombola é tema que, evidentemente, diz respeito às competências legais do ICMBio, porque envolve de forma direta a proteção do ecossistema da UC. Conflitos entre os membros da Associação que representam os quilombolas não dizem respeito ao ICMBio, se o conflito for meramente interpessoal. Devem, antes de tudo, procurar a DPU ou acionar o poder judiciário.

Da mesma forma, rituais de cura³³¹ a partir de conhecimentos das matriarcas quilombolas, se não houver qualquer impacto ambiental, não dizem respeito ao ICMBio. E por aí vai. O papel de gestor das UCs, legalmente outorgado ao ICMBio, não elimina as relações privadas existentes nas UCs, nem tampouco os atos de disposição de vontade dos povos e comunidades tradicionais, muito menos a competência de outros órgãos públicos.

Por exemplo, mesmo ocorrendo dentro da UC, submetem-se a normas expedidas por outros setores, a geração de energia elétrica, a mineração e a produção de medicamentos. O ICMBio se limita aos impactos à proteção da biodiversidade e da sociodiversidade.

Outros exemplos de temas ligados às pessoas que vivem nas UCs seriam drogas, gravidezes de adolescentes, transtornos mentais, financiamentos bancários vinculados a CCDRU, relações comerciais entre povos tradicionais e terceiros envolvendo produtos com origem na UC. Todos esses temas podem se relacionar com populações tradicionais, contudo, não são da competência do ICMBio.

Certa feita, por exemplo, o autor desta tese, enquanto na gestão da PFe ICMBio, foi notificado para participar de audiência em procedimento junto ao MPF, cujo objeto era a inadimplência de membros de comunidade tradicional em financiamento bancário vinculado a

honorários advocatícios nas ações civis públicas por força do art. 18 da Lei nº 7.347/85, salvo comprovada má-fé. 8. Apelação e remessa necessária desprovidas.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 1004483-03.2020.4.01.4200. Rel. Des. Fed. Eduardo Filipe Alves Martins. Quinta Turma, j. 10 dez. 2024.

³³⁰ No caso das UCs de proteção integral, povos e comunidades tradicionais, a despeito da vedação do SNUC, tiveram permissão por força de entendimento administrativo. No caso das UCs de uso sustentável, os usos diretos foram previstos legalmente.

³³¹ Como exemplo, tem-se a tutela aos rituais de cura no caso da Rebio Trombetas.

um CCDRU³³². Em princípio, sendo a propriedade pública da área, as relações comerciais, tributárias e fiscais estabelecidas em razão de atos civis praticados por populações tradicionais não devem ser da alçada do ICMBio.

O ICMBio não pode e não deve tratar povos e comunidades tradicionais como se se tratasse de incapazes perante o Direito Civil ou como um grande *big brother* que tudo deve saber sobre tais pessoas ou como se a Autarquia fosse uma responsável subsidiária, uma fiadora de tais pessoas. Em casos similares, o nada fazer, a inação do ICMBio e sua recusa em se manifestar são exatamente a conduta esperada pelo ordenamento jurídico.

Em outro caso, em viagem a certa Resex no Estado do Maranhão, o autor teve conhecimento de que o índice de tráfico e de consumo de drogas estava em crescimento, assim como o índice de violência. Numa tal situação, a postura mais correta do ICMBio é o diálogo imediato com as autoridades competentes para que se sanem os ilícitos, seja com medidas policiais e processuais penais, seja com a implementação de políticas públicas.

Não se pode, por exemplo, colocar em risco a integridade física e psíquica dos servidores do ICMBio, para a busca de soluções que não lhe competem legalmente e para as quais não dispõem nem de expertise. Deve-se entender, agora, a competência do ICMBio a partir de uma analogia com a competência do processo civil e as diferenças existentes.

5.1 Uma analogia com a competência processual civil em razão do lugar e em razão da pessoa

³³² No caso das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Florestas Nacionais com populações tradicionais, que são, nos termos da Lei 9.985/2000, unidades de conservação do grupo de uso sustentável de domínio público (com possibilidade de terras particulares nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável), o principal instrumento para se selar uma aliança em prol da conservação da biodiversidade é o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU. É por meio deste contrato que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio concede às comunidades tradicionais o território das unidades de conservação, pactuando os direitos e deveres que as partes assumem para o alcance dos objetivos de criação de um espaço territorial especialmente protegido destinado a uma dupla missão: de um lado, proteger o patrimônio natural, de modo a conservar a biodiversidade por meio do uso sustentável de seus componentes; e, de outro lado, salvaguardar e promover os direitos das comunidades tradicionais cujos modos de fazer, viver e criar foram e são fundamentais para a conservação da biodiversidade em uma determinada área geográfica revestida de especial importância ambiental.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/O-Contrato-de-Concessao-de-Direito-Real-de-Uso.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

Enquanto no direito processual civil, a qualidade da parte (pessoa³³³) ou o lugar³³⁴ pode determinar, por si só, a competência, o mesmo não se passa com as competências materiais do ICMBio. Isto porque o território da UC e as pessoas nela residentes/usuárias, por si só, não firmam a competência da Autarquia.

Tomando, por exemplo, as regras processuais civis, a determinação do juízo pode ser feita em razão do lugar ou em razão da pessoa. A competência territorial³³⁵ é um tipo de competência relativa, por meio da qual se estabelece que o juízo de determinado foro é o competente para apreciar a causa. É o caso do artigo 46 do CPC, que dispõe que a ação fundada em direito pessoal ou em direito real sobre bens móveis será proposta, em regra, no foro de domicílio do réu. Considerou-se o lugar no qual o demandado vive com ânimo definitivo. Uma vez definido isso, fixa-se a competência de certo juízo. Há exceções, mas a ideia é apenas para que se compreenda que um dos critérios do CPC é o lugar, o território.

Há, ainda, a competência em razão da pessoa³³⁶. Neste caso, considera-se um dos elementos da ação, no caso, uma das partes da demanda. Fixa-se a competência em razão da qualidade da parte envolvida na relação processual. É o caso das ações envolvendo a Administração Pública, que devem tramitar nas varas de Fazenda Pública ou ainda em ações envolvendo autoridades com foro de prerrogativa de função. Nesse segundo exemplo, faz-se a opção pela pessoa envolvida na demanda e, a partir daí, determina-se o juízo competente.

³³³ Uma das formas de se fixar a competência do órgão jurisdicional diz respeito à pessoa. Por exemplo, o critério básico de delimitação da competência da Justiça Federal é, portanto, em razão da pessoa que litiga, isto é, a União Federal, antes de sua administração indireta: autarquias, fundações públicas e empresas públicas. Ressalta-se que a intenção do constituinte foi de que a Justiça Federal voltasse sua atenção apenas às entidades cuja manutenção se desse exclusivamente por dinheiro público. Assim, as causas envolvendo as sociedades de economia mista, por admitirem composição mista de capital, acabaram sendo excluídas da competência desta justiça especializada. BORBA, Alderico Kleber de. **A releitura do princípio do contraditório no Código de Processo Civil**. Congresso Internacional de Altos Estudos em Direito. 2008.

³³⁴ A competência em razão do lugar teria como centro o território da ZA e o da ZA. Fora desse espectro, a jurisprudência é refratária a firmar a competência material do ICMBio. Nesse sentido: EMENTA: AMBIENTAL. AUTO DE EMBARGO. ICMBIO. ÁREA NÃO LOCALIZADA EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO ICMBIO. 1. Hipótese em que a parte autora insurge-se contra auto de embargo lavrado pelo ICMBio. 2. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, foi criado pela Lei nº 11.516/07, cuja finalidade está prevista no art. 1º do referido diploma legal. 3. O ICMBIO foi criado para gerir as unidades de conservação federais, o que até então era atribuição do IBAMA. 4. Caso em que o ICMBIO procedeu à autuação pela suposta destruição de vegetação em área de preservação permanente vinculada próxima à ESEC Carijós. Em nenhum momento restou caracterizado que a conduta ocorreu na área de unidade de conservação, ou no seu entorno. 5. Ausência de zona de amortecimento. 6. Apelo provido para julgar procedente a ação e anular o auto de infração, uma vez que reconhecida a incompetência do ICMBio. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5001382-92.2018.4.04.7200**. Rel. Des. Fed. Rogério Favreto. 3ª Turma, j. 26 abr. 2022.

³³⁵ citar

³³⁶ citar

As competências em razão do lugar e em razão da pessoa também ocorrem com relação ao ICMBio: territorial (UC) e pessoa (povos e comunidades tradicionais/proprietários privados não indenizados)³³⁷. Só que, diversamente do CPC, nenhum destes critérios subsiste isoladamente sem que esteja conjugado com a proteção da biodiversidade e da sociodiversidade. Ausente o elemento proteção da diversidade biológica, desaparece a competência do ICMBio para atuar.

O caminho de raciocínio que se está fazendo agora pode levar um leitor menos atento a estranhar um tal esforço de falar, aparentemente, sobre o óbvio. Mas não é bem assim. A ausência de critérios legais claros, a ausência de uma OJN expedida pela PFe, bem como de outro meio explicativo, acabam por colocar o analista/técnico ambiental em dúvida, e essa dúvida, já existente de há muito, pode contribuir para atuações fora das competências legais.

O ideal é que se fossem formando precedentes administrativos, com ampla divulgação aos servidores do ICMBio ou o estabelecimento de OJNs sobre o tema. O raciocínio explicativo referente às competências aplica-se às normas jurídicas do PM. Assim, é incompetente o ICMBio para editar - regras jurídicas autônomas ou não - ligadas ao território ou às pessoas nele residentes/dele usuária, se ausente o fim de proteção da diversidade biológica e da sociodiversidade.

Um caso que permite reflexão sobre os limites da atuação do ICMBio é a Autorização para o Licenciamento Ambiental ALA nº: 02/2022 - GABIN, que sugeriu condicionantes sociais ligadas aos temas gravidez e uso de drogas alcançando pessoas residentes na UC, mas dissociadas do dever de especial proteção da UC. Embora não se trate de regra de PM, permite compreender o ingresso da Autarquia em searas que não lhe competem legalmente.

³³⁷ Art. 1º. Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

5.2 A ilegalidade das condicionantes sugeridas na ALA nº: 02/2022 - GABIN por incompetência material do ICMBio

Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, que afetem UC federal ou sua ZA, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização ICMBio³³⁸. Cabe ao ICMBio, se favorável ao licenciamento, emitir posição técnica que avalie os impactos na UC ou na ZA. A ALA nº 02/2022 - GABIN é um exemplo no qual o ICMBio, deixando de analisar estritamente os impactos na UC, sugeriu condicionantes relativas a temas fora de suas competências materiais.

5.2.1 Papel do ICMBIO em casos de licenciamento de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA

O papel do ICMBio no processo de licenciamento deve estar ligado aos impactos do empreendimento na UC. Tudo que excede aos impactos, dissociado da especial proteção ambiental, configura excesso de poder.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. O objetivo do licenciamento é compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para isso, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental³³⁹.

Em adendo, o ICMBio não efetua o licenciamento em nenhuma das esferas (federal, estadual e municipal), mas participa, mediante oitiva, de certos processos. Outros entes públicos - que não o ICMBio - podem também ser chamados a integrar o complexo processo de licenciamento. A intervenção de terceiros no processo de licenciamento depende da localização da atividade ou do tipo de empreendimento³⁴⁰.

³³⁸ citar base legal

³³⁹ BRASIL. IBAMA. **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal**. gov.br. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre>. Acesso em: 06 jun. 2025.

³⁴⁰ **Funai**: quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, respeitados os limites do anexo I da Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS Nº 60/15;

Incrá: quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola, respeitados os limites do anexo I da Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS Nº 60/15;

O legislador teve a cautela de estabelecer um critério para que a participação dos órgãos intervenientes acontecesse de forma célere e racional, encerrando a demora e os excessivos tumultos decorrentes da multiplicidade de participações³⁴¹. Ainda, privilegiou a autonomia do órgão licenciador, pois é ele que será o responsável pela análise do processo de licenciamento ambiental, sendo, portanto, o órgão que detém condições técnicas para concluir pela viabilidade ambiental ou não de determinada atividade.

Há que se ter sempre em mente que a participação do ICMBio no licenciamento ambiental é apenas um meio para atingir uma finalidade. A finalidade da intervenção é a seguinte: a avaliação dos impactos do empreendimento na respectiva Unidade de Conservação (UC) ou sua Zona de Amortecimento (ZA) - quando formalmente instituída - e nos objetivos de sua criação, observando-se o que dispõe o respectivo Plano de Manejo, seja em caso de Autorização para o Licenciamento Ambiental (ALA) ou no de mera ciência³⁴².

O item 1 da OJN 7 da PFe ICMBio³⁴³ é bem didático quanto ao papel da Autarquia, ao asseverar que, no processo de licenciamento ambiental, cabe ao ICMBio analisar, através dos diversos instrumentos legais de que dispõe, apenas os impactos que o empreendimento a ser licenciado cause especificamente às Unidades de Conservação - UCs federais. As condicionantes ambientais impostas pelo ICMBIO, no caso de ALA, e propostas, no caso de ciência, devem guardar relação direta e proporcional aos impactos às UCs federais.

Segundo o próprio ICMBio, a função da Autarquia seria analisar, por meio dos diversos instrumentos legais que dispõe, os impactos ambientais que o empreendimento a ser licenciado cause aos atributos protegidos pelas unidades de conservação federais e às suas zonas de amortecimento, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão licenciador.

Após a análise, o Instituto Chico Mendes irá se manifestar quanto à compatibilidade do empreendimento em relação à UC. A análise técnica deverá considerar os impactos ambientais incidentes na unidade de conservação ou sua zona de amortecimento; as restrições

Iphan, quando a área de influência direta da atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em área onde foi constatada a ocorrência dos bens culturais acautelados referidos no art. 2º, inciso II, da Portaria Interministerial MMA/MJ/MC/MS Nº 60/15; e

SVS/MS: quando a atividade ou o empreendimento localizar-se em municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária;

Órgão federal, estadual ou municipal responsável pela gestão ou criação da unidade de conservação: quando a atividade ou empreendimento afetar unidade de conservação da natureza ou sua zona de amortecimento, de acordo com a Resolução Conama nº 428/10 e Instrução Normativa Conjunta nº 08/19.

³⁴¹ citar

³⁴² NOTA n. 00034/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

³⁴³ citar

e condições para a implantação e operação do empreendimento, de acordo com os instrumentos normativos, em compatibilidade com objetivos, atributos protegidos da unidade de conservação e em conformidade com as disposições contidas no Plano de Manejo, quando houver; e, ainda, considerando as medidas mitigadoras constantes no estudo ambiental³⁴⁴.

Não é relevante, para fins da presente tese, definir as várias hipóteses de intervenção do ICMBio em processos de licenciamento sendo bastante compreender que, não sendo papel do ICMBio licenciar, sua intervenção tem como fundamento e como finalidade os impactos às UCs federais.

A despeito dessa premissa, a ALA nº: 02/2022 - GABIN, emitida no processo SEI n. 02123.000987/2017-58, sugeriu condicionantes absolutamente alheias aos impactos na APA Serra da Ibiapaba³⁴⁵, sendo a sugestão de condicionantes típico exemplo de excesso de poder.

5.2.2 A ALA nº: 02/2022 - GABIN e a incompetência material do ICMBio

A ALA nº: 02/2022 - GABIN, ao sugerir certas condicionantes diversas dos impactos na APA Serra da Ibiapaba, excede a competência material do ICMBio para intervir em processos de licenciamento, sendo caso de excesso de poder.

No ICMBio, o processo administrativo nº. 02123.000987/2017-58 teve como objeto a análise técnica do estudo de impacto ambiental EIA do Complexo Fotovoltaico Veia II de 320MW, com vistas à emissão de Autorização para o Licenciamento Ambiental. O empreendimento de energia denominado Parque Solar Veia II encontra-se localizado na Fazenda Veados, no município de São João da Fronteira (PI), requerido pela Bondia Energia LTDA junto à Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado do Piauí – SEMAR/PI.

O ICMBio foi favorável ao licenciamento³⁴⁶. A título de recomendação, sugeriu que o órgão licenciador avalie a pertinência da inclusão das seguintes condições na licença a ser emitida: a) elaborar plano de educação ambiental que aborde os eventuais impactos aos meios

³⁴⁴ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Autorização para Licenciamento Ambiental**. gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/servicos-do-icmbio-no-gov.br/autorizacoes/licenciamento-ambiental-ala>. Acesso em: 06 jun. 2025.

³⁴⁵ Mais informações sobre a UC: BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **APA Serra da Ibiapaba**. gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/caatinga/lista-de-ucs/apa-serra-da-ibiapaba>. Acesso em: 06 jun. 2025.

³⁴⁶ Número SEI:10175798

natural e antrópico, decorrentes da implantação do empreendimento, com ênfase às questões socioambientais, incluindo temas como a prevenção ao uso de drogas e gravidez na adolescência; b) atualizar o levantamento faunístico, com a inclusão de quirópteros e utilizando métodos específicos para cada grupo; e c) Replantar as carnaúbas (*Copernicia prunifera*) em quantidade superior à que for suprimida.

O ponto é: pode o ICMBio sugerir, dentro do processo de licenciamento, condicionantes relacionadas aos temas gravidez e drogas? A resposta é negativa porque tais temas não guardam relação alguma com o impacto ambiental das usinas e a UC. Qualquer condicionante que não tenha relação direta, ou seja, clara e imediata, com os impactos adversos do empreendimento ou atividade são ilegais, porque está ausente a competência legal da Autarquia. As condicionantes não podem suprir deficiências decorrentes da ausência estatal e nem substituir soluções específicas do direito positivo³⁴⁷.

As condicionantes alusivas a gravidez e drogas são o que se chama de condicionantes sociais. Condicionantes sociais são exatamente aquelas que não possuem relação direta com os aspectos químicos, físicos ou biológicos dos impactos ambientais levantados na avaliação ambiental de qualquer empreendimento ou atividade. São exatamente aquelas que entram no rol das “utilizadas como “redentoras de políticas públicas”³⁴⁸.

Na ALA nº: 02/2022 - GABIN, é inegável haver um fim nobilíssimo e extremamente louvável, contudo, qual a relação entre os impactos de geração fotovoltaica com gravidez e drogas? A pergunta, um pouco mais profunda, é se existe validade jurídica na sugestão de qualquer cláusula social por parte do ICMBio³⁴⁹. Entende-se que tal tipo de cláusula foge à discussão que justifica a intervenção do ICMBio no licenciamento. Não se vê espaço para a sugestão de cláusulas como a que se fez na ALA nº: 02/2022 - GABIN.

O próximo limite, ao contrário do presente, diz respeito a temas que competem legalmente ao ICMBio, mas não de maneira absoluta. Ou seja, são temas concorrentes entre mais de um órgão público.

³⁴⁷ BIM, Eduardo Fortunato. Condicionantes sociais devem ter nexos com impactos ambientais. *ConJur*. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-11/eduardo-bim-condicionantes-nexo-impacto-ambiental/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

³⁴⁸ FIGUEIREDO, Yuri Jordy Nascimento. *Licenciamento ambiental: instrumento de desenvolvimento regional ou defesa do meio físico? Um estudo sobre as condicionantes socioambientais*. 2017.

³⁴⁹ No sentido positivo: Com efeito, não faz sentido algum exigir medidas compensatórias não diretamente relacionadas aos impactos ambientais causados pela atividade poluidora, uma vez que é preciso configurar a existência do nexo de causalidade. Logo, é possível exigir condicionantes sociais, desde que os impactos sociais a serem compensados ou mitigados tenham relação direta com a atividade poluidora. FARIAS, Talden. Análise dos efeitos da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. *ConJur*. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

6. LIMITE 04. IMPOSSIBILIDADE DE O ICMBIO DISPOR DE MANEIRA UNILATERAL SOBRE TEMAS SOMBREADOS

O ICMBio não pode disciplinar, de forma unilateral, temas que, mesmo dizendo respeito à especial proteção da UC, sejam atribuição também de outro órgão público, por força de lei ou da Constituição Federal. A vedação decorreria da aplicabilidade do princípio da integração, da irrenunciabilidade e da improrrogabilidade da competência administrativa.

A expressão "sombreados"³⁵⁰ significa, para fins desta tese, temas sobrepostos, coincidentes em parte, sob a gestão de mais de um órgão público. Por exemplo, atividades ligadas ao setor de energia elétrica (geração, distribuição ou transmissão) podem dizer respeito à Aneel e ao ICMBio ao mesmo tempo. É o caso de uma linha de transmissão que atravessa uma reserva biológica. Temos, de um lado, uma concessão de serviço público, gerida por um ente regulador, de um lado, e, do outro, uma UC, cuja gestão cabe ao ICMBio.

Isso significa que não podem incidir sobre as linhas de transmissão apenas regras do ICMBio, sendo cogente o cumprimento de normas regulatórias do setor elétrico. São exemplos de temas sombreados, dentre outros: geração, transmissão e distribuição de energia elétrica/ mineração/ espaço aéreo/ petróleo e gás/ quilombolas residentes ou usuários em UCs/ índios residentes ou usuários em UCs.

A disposição unilateral de regras jurídicas por parte do ICMBio sobre assuntos que, legalmente, também cabem a outros órgãos públicos, viola os princípios da irrenunciabilidade e da improrrogabilidade da competência administrativa.

6.1 Regramento unilateral pelo ICMBio como violação aos princípios da irrenunciabilidade e da inderrogabilidade

O ICMBio, ao regar de forma isolada, temas que competem legalmente também a outros órgãos públicos, ainda que sem oposição de terceiros, não se torna competente para tal ante os princípios da irrenunciabilidade e da improrrogabilidade, que se aplicam à competência administrativa.

³⁵⁰ A lei de Agências Reguladoras positivou o tema sob o título de DA ARTICULAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS REGULADORAS

A competência administrativa é irrenunciável³⁵¹ e insuscetível de prorrogação. Diante da previsão legal, a competência diz respeito ao cargo ou função, não ao indivíduo. É, ainda, improrrogável, pois mesmo que determinado agente atue fora de sua competência sem que haja qualquer requerimento de declaração de nulidade, ela não se estende. Nesse sentido, o ICMBio não pode se arvorar em competência legalmente atribuída a outro órgão público e o fato de tê-lo feito eventualmente, mesmo sem oposição, não o torna competente.

O exercício do poder regulamentar, de forma unilateral, pelo ICMBio viola, também, o princípio da integração. Isto porque o componente ambiental é apenas uma variável dentre várias incidentes concomitantemente, razão pela qual nem podem os demais órgãos públicos desconsiderar a variável ambiental, nem o órgão ambiental deve desconsiderar a competência de outros órgãos públicos envolvidos.

6.2 O conteúdo jurídico do princípio da integração ambiental

O princípio da integração³⁵² informa que a política pública, ante a multiplicidade de atores envolvidos, deve ser procedida de forma integrada.

³⁵¹ Nesse sentido:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR EFETIVO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SALDO FÉRIAS-PRÊMIO NÃO GOZADAS. APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. POSSIBILIDADE. INDEFERIMENTO PELA GERENTE DE PROVENTOS E CONCESSÕES. DELEGAÇÃO. LEGITIMIDADE DO PRESIDENTE.

- Nos termos do que dispõe o artigo 28, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, a concessão de vantagem a que tiver direito o servidor é do seu Presidente, não significando a delegação de tal competência uma renúncia, a teor do que dispõe o artigo 41 da Lei Estadual nº 14.184/2002.

- Mesmo tendo delegado a competência para a concessão de vantagens aos servidores do Tribunal à Gerente de Provento e Concessões, o Presidente do Tribunal mantém a sua competência para o ato, inclusive para corrigir-lo de ofício, tendo legitimidade para figurar no polo passivo da impetração, que questiona o indeferimento de indenização do saldo de férias-prêmio não gozadas até a aposentadoria do servidor.

- A disposição do artigo 117 do ADCT da Constituição do Estado de Minas Gerais não veda a indenização de férias-prêmio não gozadas pelo servidor estadual, até a sua aposentadoria, direito que decorre da responsabilidade objetiva da administração em razão da vedação ao enriquecimento sem causa, conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (precedentes).

- V.v.p.: A autoridade que recebe uma delegação passa a ter legitimidade para responder pelos atos praticados com base nela, consoante entendimento sedimentado pela súmula 510 do Supremo Tribunal Federal, assim afastada a legitimidade da autoridade delegante.

- A irrenunciabilidade é característica típica da competência administrativa (art. 11, Lei Federal nº 9.784/1999) e, desse modo, não deve ser considerada para fins de definição de legitimidade passiva em mandado de segurança, sob pena de se negar aplicabilidade à Súmula nº 510, do Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Mandado de Segurança 1.0000.17.092150-6/000**. Rel. Des. Luiz Carlos Gomes da Mata. Órgão Especial, j. 13 jun. 2018.

³⁵² O Tribunal de Contas da União, invocando a necessidade de atuação integrada entre os órgãos da União, concluiu que "a inexistência de ações integradas foi apontada como de alto risco para o DF, pois gera impacto negativo na política habitacional do DF, possibilita registros irregulares de terras distritais em cartórios dos municípios vizinhos e risco das invasões iniciadas no Entorno avançarem para o território do DF. Soma-se a isso o fato de uma grande área (em vermelho no Mapa 4) não passível de regularização, por estar reservada para implantação de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, programas habitacionais ou por constituírem área

O componente ambiental deve ser uma variável a ser considerada em temas multidisciplinares, interpretação que traz como consequência lógica a necessidade de expedição ordenada e conjunta pelos órgãos e entidades envolvidos com a temática em discussão de regras jurídicas incidentes sobre espaços territoriais afetos a muitas finalidades públicas³⁵³.

O princípio da integração considera que o componente ambiental deva ser integrado com outras áreas de atividade humana porque o ambiente é transversal. O meio ambiente está presente em todos os aspectos da vida influenciando e condicionando a cultura, a economia, as instituições, por exemplo. É nesse sentido que se fala em meio ambiente como uma política transversal porque perpassa pelas demais políticas e por essas deve ser tido em consideração³⁵⁴.

O princípio da integração reflete a interdependência de áreas políticas, como a proteção ambiental, o desenvolvimento socioeconômico, a proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento social, sendo que a implementação dessas políticas deve ser feita de maneira integrada. As políticas econômica, social e ambiental devem ser tratadas conjuntamente, e não setorialmente³⁵⁵.

A integração é um princípio jurídico, porque seu caráter normativo, mesmo com certo grau de abstração e generalidade, é capaz de indicar as espécies de comportamentos necessários a serem adotados quando estão envolvidos interesses multifacetários. O princípio da integração constitui fundamento para a tomada de decisão, visto ser importante para o processo de interpretação e aplicação do Direito. O princípio da integração possui, ainda, conteúdo axiológico, porque protege e realiza valores positivados, tais como, o meio ambiente, os interesses sociais, o crescimento econômico, as instituições, tudo isso também abarcado como

verde a ser preservada, encontrar-se nas regiões limítrofes do DF. As áreas em amarelo no Mapa 4 são áreas irregularmente ocupadas, porém passíveis de regularização, segundo o PDOT/2009. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2364/2017**. Rel. Min. Augusto Nardes. Plenário, j. 18 out. 2017

³⁵³ Positivação do princípio da integração: o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que é o conjunto de políticas públicas que buscam a colocação dos trabalhadores na atividade produtiva e são desenvolvidas no âmbito do Sine (Sistema Nacional de Emprego), indica a importância da integração das políticas públicas, assim como a atenção aos grupos atendidos pela assistência social. Seus princípios, estabelecidos pela Resolução Codefat nº 560, de 28 de novembro de 2007, dizem:

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios:(...)

II - Princípio da integração: integrar as ações do Sistema Público, evitando superposições; estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional; e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras

³⁵⁴ Paulo Affonso e maria alexandra; pg 200; 2024; juspodium. principios direito ambiental

³⁵⁵ TAKARA, Naomy Christiani. **O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da zona costeira**. 2020.

dimensões do desenvolvimento sustentável³⁵⁶. A ideia subjacente é que as políticas públicas em geral devem contemplar a variável ambiental.

Um precedente judicial que pode ser discutido, quando se trata do princípio da integração foi a Decisão Monocrática, de lavra do DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, no processo de n. 1015910-84.2020.4.01.0000, em curso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Na origem, cuidava-se de Ação Civil Pública de n. 1000962-53.2020.4.01.3908/PA, proposta pelo Ministério Público Federal, na qual o juízo de piso deferiu, em parte, o pedido de concessão de medida liminar requerido e determinou que os requeridos União, Fundação Nacional do Índio FUNAI e o ora agravante apresentassem, um plano de trabalho conjunto, no prazo de 60 (sessenta) dias, detalhando as ações de desintrusão dos não-indígenas da terra indígena Munduruku sobretudo ao longo da cabeceira do rio Kabitutu, região do Katõ e Kadiriri (na boca do Rio Mutum) e Rio Kaburuá, e na Terra Indígena Sai Cinza, na região do igarapé Jaurizal, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), de forma solidária. Na decisão, o DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, dentre outras providências, determinou: a) à UNIÃO, à FUNAI, ao IBAMA e ao ICMBio que, solidariamente e sem prejuízo de nenhuma outra atividade funcional: 3.1.1) apresentem, no prazo de 5 dias, plano emergencial de ações, e respectivo cronograma, para monitoramento territorial efetivo da Terra Indígena Yanomami, combate a ilícitos ambientais e extrusão de infratores ambientais (mormente garimpeiros), no contexto da pandemia de covid-19, devendo as ações incluírem, minimamente: a) fixação, em pontos estratégicos do garimpo na TI Yanomami, de equipes interinstitucionais formadas, ao menos, por forças de comando e controle suficientes para contenção dos ilícitos ambientais e socioambientais de cada região, a exemplo de fiscais do IBAMA e do ICMBio, Força Nacional, militares das Forças Armadas e das Polícias Militares Ambientais, Policiais Federais e servidores da FUNAI.

A Decisão Monocrática acima referida é bem expressa no sentido de que, em sendo o tema multidisciplinar (UC e terra indígena), a providência mais adequada seria um plano de trabalho conjunto entre os diversos órgãos públicos impactados. Embora não tenha feito referência ao princípio da integração, materialmente este é o comando da decisão. Cuida-se de precedente interessante porque obriga a política pública a ser integrada e não unilateral. Entende-se, assim, que o princípio da integração ambiental precisa ser uma via de mão dupla:

³⁵⁶ SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável no processo decisório judicial**: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração. 2021.

ao mesmo tempo que as demais políticas precisam considerar a variável ambiental em caso de políticas públicas interligadas, também a pasta ambiental precisa, por meio dos seus órgãos, agir de forma integrada.

No sentido da integração, o SNUC, o Decreto nº. 4.340/2002 e o Decreto n. 4.411/02 positivaram³⁵⁷ os deveres do ICMBio de, com base no princípio da integração, delimitarem o espaço aéreo das UCs em articulação com o DECEA e, quando houver sobreposição de UCs e faixa de fronteira³⁵⁸, elaborarem o PM, em articulação com o Ministério da Defesa e, nesse último caso, ainda, exigiu-se a anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional.

6.3 A integração UCs x faixa de fronteira

Havendo sobreposição territorial entre UC e faixa de fronteira, a atuação articulada para gestão da área é medida impositiva. Isto porque se trata de área que é finalisticamente voltada à preservação ambiental, mas também é destinada finalisticamente à defesa nacional.

A faixa de fronteira é resultado de um processo histórico fundado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde o período colonial.

Porém, apenas em 1979, por meio da Lei nº 6.634, a faixa de fronteira foi instituída, definindo sua conformação territorial³⁵⁹. Complementarmente, na Constituição de 1988³⁶⁰ foi avalizada a disposição do ideal segurança, controle e proteção³⁶¹. O ponto de abordagem nesta tese surge a partir do momento em que, territorialmente, uma área é considerada como UC na perspectiva ambiental e, na perspectiva da defesa nacional, a mesma porção territorial enquadra-se no conceito de faixa de fronteira.

³⁵⁷ O verbo positivar está sendo utilizado no sentido de incorporado ao ordenamento jurídico. A discussão sobre positivar ou não um direito é bem comum em se tratando da discussão sobre direitos. A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados 'naturais' e 'inalienáveis' do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de fundamental Rights colocados no lugar cimeiro das fontes do direito: as normas constitucionais. Sem essa positivação jurídica, os 'direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou até, por vezes, mera retórica política', mas não direitos protegidos sob a forma de norma (regras e princípios) de direito constitucional. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

³⁵⁸ conceito

³⁵⁹ Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

³⁶⁰ O art. 20, parágrafo 2º, dispõe que § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

³⁶¹ KRÜGER, Caroline *et al.* Analysis of public policies for developing the Brazilian border strip. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 04, p. 39-60, 2017.

Há várias formas de se pensar a fronteira. Do ponto de vista fiscal, ela é o limite da região a cujos residentes se podem impor tributos; sob uma ótica militar, ela mostra a divisa da área a proteger e, sob um aspecto policial, ela demarca o fim da área a aplicar a vigência e fiscalizar o cumprimento de certo código legal. Já o conceito de áreas protegidas transfronteiriças faz alusão a uma fronteira diferente, aquela demarcada pelos limites da área cuja biodiversidade se quer conservar³⁶². Na perspectiva da proteção ambiental, desponta a faixa de fronteira como uma oportunidade de integração e de colaboração entre os diversos países na tutela da diversidade biológica.

Entende-se que, havendo sobreposição territorial de UC e faixa de fronteira, não pode o ICMBio disciplinar o manejo e restrições ao arripio do Ministério da Defesa, por força do disposto no Decreto nº. 4.411/02³⁶³. O Decreto nº. 4.411/02 positiva o dever de atuação integrada. Quando se diz que um direito está positivado, tem-se uma previsão com fins de cumprimento. O positivismo permite uma segurança jurídica, além de vincular a ação do Estado à obrigação de efetivar o direito ou o princípio que positivou³⁶⁴. Sob essa perspectiva, o devido processo legal, no que diz respeito à faixa de fronteira, exige, sob pena de nulidade, a intervenção e a participação do Ministério da Defesa na elaboração das regras jurídicas do PM.

O artigo 9º, parágrafo 1º, da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, dispõe que, quando se tratar de UC localizada em faixa de fronteira, a versão final do plano de manejo e o processo administrativo que trata de sua elaboração deverão ser encaminhados para análise e manifestação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), previamente à análise pela PFE. Tal previsão normativa guarda sintonia com a diretriz 1.2 da PNAP, item II, que afirma que a localização, a categoria e a gestão de áreas protegidas na faixa de fronteira deverão contar com o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional. O item XIII assegura a participação de representação das Forças Armadas na gestão de áreas protegidas na faixa de fronteira.

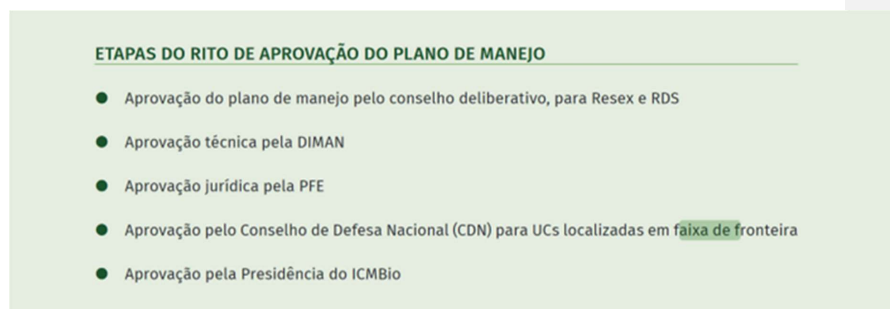
O roteiro metodológico de elaboração do PM traz orientação no sentido de que, caso a UC esteja inteira ou parcialmente localizada em faixa de fronteira, faixa de 150 km dos limites territoriais do Brasil, a versão aprovada juridicamente pela PFE deverá ser encaminhada para aprovação do CDN, vinculado à Presidência da República, em atendimento ao Decreto nº 4.411, de 07 de outubro de 2002. O roteiro contempla as seguintes etapas:

³⁶² E MENEZES, Pedro da Cunha. **Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira**: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia. Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

³⁶³ Art. 2º O Ministério da Defesa participará da elaboração, da análise e das atualizações do plano de manejo das unidades de conservação localizadas na faixa de fronteira.

³⁶⁴ BENHOSSI, Karina Pereira; FACHIN, Zulmar Antonio. **A positivação dos direitos fundamentais e o contrassenso da efetivação**: a crise do positivismo jurídico e o papel do poder judiciário. 2025.

Figura XX: etapas de aprovação do plano de manejo



fonte: roteiro metodológico do ICMBio

Quanto à participação do Ministério da Defesa, diz o roteiro metodológico³⁶⁵ que as UCs situadas em faixa de fronteira deverão avaliar o envolvimento de representantes do Ministério da Defesa na elaboração do plano de manejo. A avaliação que se revela possível ao ICMBio só pode dizer respeito à forma e ao momento da participação, isto porque a norma contida no art. 2º do Decreto nº. 4.411/02 é claríssima no sentido de que o Ministério da Defesa participará da elaboração, da análise e das atualizações do plano de manejo das unidades de conservação localizadas na faixa de fronteira. Logo, não há de se cogitar em o ICMBio avaliar se o MD participará ou não da elaboração do PM, sob pena de negativa de vigência ao Decreto nº. 4.411/02. Caso deixe de observar a regra do artigo 2º e venha a aprovar um PM sem a participação do MD, a aprovação é nula por vício de competência.

A delimitação do espaço aéreo, ao contrário da faixa de fronteira, não foi objeto de previsão na Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, a despeito de o tema ter sido regido pelo SNUC e pelo Decreto nº. 4.340/2002. Defende-se que, quando a regra jurídica do PM disser respeito ao espaço aéreo, é condição de validade que seja fruto de uma interação com o Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA.

6.4 Integração na delimitação do espaço aéreo do ponto de vista legal

A delimitação do espaço aéreo de UCs deve ser resultado de um ato normativo conjunto ou que, no mínimo, possua anuência do órgão público responsável pela gestão do

³⁶⁵ citar

espaço aéreo, em obediência ao disposto no SNUC³⁶⁶ e no Decreto nº. 4.340/2002³⁶⁷. A delimitação do espaço aéreo ou a criação de regras jurídicas sobre tal espaço, se decorrentes de atos unilaterais do ICMBio, não possui validade jurídica.

O espaço aéreo apenas deve ser regulado pelo ICMBio quando este influir na estabilidade do ecossistema. Não havendo influência, o espaço aéreo sequer deve ser objeto de regramento pelo ICMBio. Será regulado apenas pelo DECEA. Na estrutura administrativa da aeronáutica, o DECEA é a organização responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro, provedora dos serviços de navegação aérea que viabilizam os voos e a ordenação dos fluxos de tráfego aéreo no País. Atualmente, regido pelo Decreto n. 11.237/2022, ao DECEA, órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e do Sistema de Proteção ao Voo, compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas ao controle do espaço aéreo, à proteção ao voo, ao serviço de busca e salvamento e às telecomunicações do Comando da Aeronáutica.

Na estrutura da administração pública federal, o órgão central do espaço aéreo não é o ICMBio e sim o DECEA. Aliás, o Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe que o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial³⁶⁸. Assim como a faixa de fronteira, existe no espaço aéreo um elemento de defesa nacional³⁶⁹ relevante. Assim, a preocupação do ICMBio é meramente tangente nesse tema, ainda que se trate de UC. Faltam ao ICMBio a competência legal e a expertise para definir, de forma isolada, regras sobre o espaço aéreo, ainda que dentro de uma UC.

Nesse sentido, em se tratando do espaço aéreo de uma UC, é preciso conjugar o juízo técnico do ICMBio com a avaliação técnica do DECEA, o que deve resultar da regulação na modalidade Espaço Aéreo Restrito, em conformidade com o disposto no estabelecido na ICA nº 100-38. O espaço aéreo restrito como aquele de dimensões definidas sobre o território ou mar territorial brasileiro, dentro do qual o voo de aeronaves é restringido conforme certas condições definidas.

³⁶⁶ Art. 24. O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação. BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

³⁶⁷ Art. 7º Os limites da unidade de conservação, em relação ao espaço aéreo, são estabelecidos no Plano de Manejo, embasados em estudos técnicos realizados pelo órgão gestor da unidade de conservação, consultada a autoridade aeronáutica competente e de acordo com a legislação vigente.

³⁶⁸ Art. 11 da Lei nº. 7.565/86

³⁶⁹ RICCO, Maria Filomena Fontes; DE ALMEIDA, Madison Coelho. Segurança de voo: uma questão de defesa nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 30, n. 60, p. 122-135, 2015.

A leitura integrada do SNUC, associada com o disposto no Decreto n. 4.411/02, permite concluir haver uma orientação normativa no sentido de que não haja regulamentações unilaterais por parte do ICMBio no que diz respeito a temas sombreados. O interesse ambiental possui relevância, mas não a ponto de justificar regras estabelecidas unilateralmente. A delimitação do espaço aéreo das UCs pelo ICMBio, até certo momento, foi feita ao arrepio de uma interlocução com o DECEA.

6.4.1 A prática do ICMBio de aprovar o PM sem delimitar o espaço aéreo das UCs

A prática de não delimitar o espaço aéreo das UCs ocorreu de maneira rotineira até o precedente Parna Fuma Feia. Neste caso, firmou-se entendimento jurídico de que uma atuação integrada é uma exigência legal, não podendo ser olvidada pelo ICMBio e que o momento para a delimitação do espaço aéreo é quando da publicação do PM.

O Decreto n. 4340/2002 é taxativo no sentido de que os limites da unidade de conservação, em relação ao espaço aéreo, são estabelecidos no Plano de Manejo, embasados em estudos técnicos realizados pelo órgão gestor da unidade de conservação, consultada a autoridade aeronáutica competente e de acordo com a legislação vigente. Isto, claro, quando o espaço aéreo influi na estabilidade do ecossistema da UC.

Apesar da clareza da regra, constituiu-se uma prática administrativa no ICMBio: a) aprovar o PM sem delimitar o espaço aéreo³⁷⁰; b) deixar a aprovação do espaço aéreo para um momento posterior, por meio de plano específico³⁷¹; c) estabelecer regras sobre usos de drones e sobre pouso e decolagem, ou seja, não delimitava o espaço aéreo, mas o regravava.

A justificativa que o autor ouviu do corpo técnico do ICMBio para a prática corrente era que havia enorme demanda de elaboração de PMs e, se a consulta à autoridade aeronáutica fosse feita, os prazos de elaboração e de entrega poderiam ficar comprometidos, ainda mais pelo fato de haver PMs em elaboração por força de decisões judiciais, alguns sob pena de multa.

³⁷⁰ citar

³⁷¹ Os planos específicos possuem a seguinte previsão na IN 07/2027: Art. 7º Após a elaboração do plano de manejo, poderão ser elaborados planos específicos, conforme priorização estabelecida no plano de manejo, viabilidade físico-financeira e a critério do setor técnico responsável pelo tema do plano específico. § 1º As coordenações do Instituto Chico Mendes conduzirão a elaboração dos planos específicos em conjunto com a equipe da UC, em observância às normas, zonas e diretrizes definidas pelo plano de manejo. § 2º A elaboração dos planos específicos poderá ocorrer concomitantemente e de forma integrada à elaboração do plano de manejo, quando se tratar de demanda emergencial da UC, devidamente justificada. § 3º Uma vez aprovados, os planos específicos serão automaticamente incorporados ao plano de manejo. § 4º Deverá ser assegurada a efetiva participação social na elaboração dos planos específicos, considerando o público pertinente ao tema em discussão

Em suma, articular com a autoridade aeronáutica poria em risco a celeridade do processo de aprovação do PM.

Apesar de o ICMBio não estar cumprindo a norma contida no art. 7º do Decreto n. 4.340/2002, a justificativa apresentada pelos técnicos convenceu, em um primeiro momento, o autor. Mas como nem tudo é o que parece, buscou o autor mais informações sobre o tema e pasmem: não havia qualquer espaço aéreo delimitado até então. Deixava-se a delimitação para um plano específico, mas isso simplesmente não ocorria em momento posterior. Não se sabia sequer qual era o protocolo de interação com a aeronáutica para chegar ao resultado almejado (delimitação do espaço aéreo).

Tinha-se, entretanto, uma prática, no mínimo, contraditória: não se delimitava o espaço aéreo por ocasião da publicação do PM, ao mesmo tempo em que o ICMBio criava regras jurídicas incidentes sobre tal espaço, a exemplo do uso de drones e do pouso de aeronaves³⁷².

A verdade é que, não havendo qualquer protocolo de interação com o DECEA, o atraso alegado pelo ICMBio era apenas presumido, dada a ausência de interlocução formal entre os órgãos públicos. A prática de postergar a delimitação, contudo, viola o princípio da integração e viola, também, a literalidade do SNUC. No caso do Parna Fuma Feia, a PFe pôs óbice à prática então vigente, tendo como resultado uma atuação articulada entre ICMBio e DECEA.

6.4.2 O caso do Parna Fuma Feia como exemplo de atuação integrada

O PM do Parna Fuma Feia é paradigmático porque, pela primeira vez, delimitou-se o espaço aéreo de uma UC, nos moldes ditados pelo SNUC e porque se estabeleceu um protocolo a ser seguido nos demais casos.

³⁷² A seguir, normas que constam do PM do Parque Nacional de São Joaquim:

70. Somente serão permitidos o pouso e a decolagem de helicópteros, outras aeronaves e similares (inclusive drones e balões) nas atividades de proteção da UC (incluindo aquelas de combate aos incêndios, busca e salvamento), nas atividades de pesquisa, no transporte e remoção de materiais para áreas remotas e de difícil acesso e, ainda, na obtenção de imagens demandadas pela UC.

71. Em relação às atividades de visitação, poderão ser permitidos sobrevoos panorâmicos, a partir de planos específicos e outros instrumentos, os quais definirão os tipos de aeronaves e equipamentos similares que produzam pouco ruído.

72. É permitido o uso de drones na área do PNSJ em filmagens contratadas pelo Parque ou por ele autorizadas em parcerias com o mesmo fim, observada a legislação pertinente.

73. Os sobrevoos relacionados às atividades do DTCEA-MDI e aos serviços do PNSJ, relacionados à proteção, à pesquisa na UC e às situações de emergência, não estão incluídos na norma acima (72).

74. É proibida a manobra de aeronaves e máquinas no interior da UC ou mesmo parte delas, quando envolvidas na aplicação de defensivos agrícolas químicos (agrotóxicos e biocidas).

Segundo o ICMBio, o Parque Nacional da Fuma Feia³⁷³, situado no oeste potiguar, semiárido do Nordeste brasileiro e nos municípios de Mossoró e Baraúna, é o primeiro Parque Nacional do Rio Grande do Norte e foi criado para proteger o conjunto de cavernas da Fuma Feia e uma importante amostra da Caatinga e sua biodiversidade singular, incluindo sítios arqueológicos, sendo fundamental para a manutenção das águas subterrâneas, compatibilizando o turismo, pesquisa científica e educação ambiental com a conservação da natureza.

Dentre as declarações de significância³⁷⁴, o Parque Nacional da Fuma Feia é o lar de diversos morcegos, incluindo espécies ameaçadas de extinção, sendo que a caverna Fuma Feia é a que tem a maior riqueza de morcegos no Estado, possuindo a maior colônia conhecida da espécie *Phyllostomus discolor* do mundo. O Parque, ao proteger esses ilustres moradores contribui com serviços ecossistêmicos relacionados ao controle de insetos (pragas), polinização e dispersão de sementes, inclusive de plantas de interesse econômico.

Segundo o ICMBio ³⁷⁵, o espaço aéreo do Parna Fuma Feia, em grandes altitudes, possui algumas rotas comerciais, que foram levadas em consideração no diagnóstico da oficina do Plano de Manejo do Parque, para a definição das limitações que visam a proteção do maior número de espécies. A maioria da fauna alada (70,8%), o equivalente a 136 espécies, é de animais que possuem a altitude média de voo abaixo dos 1,5 mil pés.

Por ocasião da análise do PM do Parna Fuma Feia, o autor da tese exarou o DESPACHO n. 00116/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, no NUP n. 02070.001489/2019-57, apontando que, sem a delimitação do espaço aéreo, não haveria mais a aprovação de PMs por parte da PFe. A ideia era obrigar o ICMBio a cumprir o disposto na lei e, portanto, estabelecer uma articulação com a autoridade aeronáutica para que os espaços aéreos - quando influírem na estabilidade do ecossistema da UC - fossem delimitados por ocasião da aprovação do PM.

No caso do Parna da Fuma feia, a norma de n. 56 possui o seguinte teor: “O espaço aéreo integra os limites da UC até a altitude de 1.500 pés Acima do Nível do Solo (AGL), para a proteção das espécies de aves e morcegos existentes na unidade de conservação, bem como para prevenir e mitigar o risco de acidentes aéreos em função da colisão de aeronaves com a

³⁷³ citar

³⁷⁴ citar

³⁷⁵ ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **ICMBio em foco**. Edição 596 – Ano 13 – 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco596.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

fauna voadora da UC. Já a de n. 60 possui a seguinte redação: “O pouso e a decolagem de aeronaves dentro dos limites da UC serão admitidos para casos de emergência, resgate e atividades de proteção da UC.

Após o caso do Parna Fuma Feia, estabeleceu-se um acordo entre a Chefia da PFE e a equipe de planejamento³⁷⁶ no sentido de que os PMs seriam aprovados, mesmo sem delimitação do espaço aéreo, com a condição de que fosse aberto, de imediato, um processo administrativo específico para delimitação do espaço aéreo. Nesse momento, o que se deixava claro era que, em algum momento, o ICMBio deveria abandonar a prática de relegar a delimitação do espaço aéreo para um plano específico. Do ponto de vista legal, é na aprovação do PM que deve ocorrer a delimitação do espaço aéreo.

Apesar de todo o esforço expendido no caso do Parna Fuma Feia com vistas à integração entre o ICMBio e o DECEA, recentemente foi aprovado o PM do Parna Guaricana³⁷⁷, com delimitação do espaço aéreo e regras sobre drones, pouso e decolagem, regras estas que se revelam ilegais por terem sido elaboradas e publicadas sem a devida articulação com o DECEA.

6.4.3 Delimitação ilegal do espaço aéreo no PM da UHE Guaricana pela ausência de intervenção do DECEA

Ao delimitar, unilateralmente, o espaço aéreo do Parna Guaricana, sem articulação com o DECEA, o ICMBio exorbita de sua competência incorrendo, portanto, em ilegalidade.

Segundo o ICMBio, o Parque Nacional Guaricana³⁷⁸, inserido no maior remanescente contínuo de Mata Atlântica, conecta a Região Metropolitana de Curitiba, localizada no primeiro planalto, ao litoral, abrigando cadeias montanhosas da Serra do Mar Paranaense e protegendo seus diferentes tipos de florestas e sua rica e rara biodiversidade, resguardando, também, a história e cultura regional; oferecendo, portanto, uma diversidade de oportunidades de visitação, além de prestar relevantes serviços ambientais como abastecimento de água e geração de energia.

³⁷⁶ Como exemplos: o DESPACHO n. 00206/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02070.007378/2019-54; o DESPACHO n. 00209/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU exarado no NUP: 02070.001924/2020-87; o DESPACHO n. 00220/2021/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU exarado no NUP: 02123.000221/2018-54

³⁷⁷ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parna Guaricana**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-guaricana>. Acesso em: 09 jun. 2025.

³⁷⁸ citar

Dentre os recursos e valores fundamentais, as palmeiras guaricana e juçara possuem importante papel ecológico e socioeconômico, além de serem espécies indicadoras de qualidade ambiental. Apesar de ter ampla distribuição na Mata Atlântica, o palmito-juçara (*Euterpe edulis*) é espécie ameaçada de extinção, principalmente devido à exploração ilegal excessiva. Em florestas úmidas bem preservadas, a espécie tende a ser abundante e seus frutos servem de alimento para um grande número de espécies de aves e mamíferos. Por ter crescimento lento e não rebrotar, a espécie sofre com a extração ilegal, já que a árvore toda é derrubada para coleta do palmito. A palmeira guaricana (*Geonoma schottiana* e *G. gamiova*) ocorre na Mata Atlântica, de Minas Gerais até o Rio Grande do Sul; desde o nível do mar até 1.600 metros. As folhas são coletadas para uso em floriculturas, sendo possível fazer a extração sem matar a planta, havendo potencial para o manejo sustentável da espécie.

Tecnicamente, entendeu-se haver uma necessidade protetiva especial no Parna Guaricana com relação ao espaço aéreo. A regra de n. 49 do PM, efetivamente, delimita o espaço aéreo: “O espaço aéreo integra os limites da UC, tendo como limite vertical inferior o solo e como limite vertical superior de 1.640 pés (500m) acima do nível do solo”. Uma tal norma, fixada nesses termos, viola a competência do DECEA enquanto gestor do espaço aéreo brasileiro. Não contempla os interesses do outro órgão, apenas os do ICMBio. Com isso, pode fragilizar a defesa do espaço aéreo, além de ser o exercício pleno de uma competência da qual se dispõe apenas em parte.

Padece, igualmente, de vício de legalidade, a norma de n. 46. que dispõe o seguinte: “O uso de drones na UC pode ser permitido mediante autorização do órgão responsável pela administração da UC e respeitadas as outras legislações vigentes”. Ao regulamentar o uso de drones, o PM, embora afirme que devem ser respeitadas outras legislações vigentes, diz que a competência para autorizar a prática é da chefia da UC. Mas com base em quais critérios será autorizado o uso de drones? Quais as condições para o uso? O PM nada dispõe sobre isso. Curioso que na parte de normas e atos legais do PM não consta qualquer ato normativo expedido pela ANAC, pelo DECEA ou correlato.

Acredita-se não ser possível ao ICMBio reger o uso de drones sem uma norma conjunta com a ANAC. É de se ter em conta que, não tendo expertise sobre o tema, ao autorizar o uso de drone, o ICMBio, preocupado exclusivamente com a diversidade biológica, possa estar colocando em risco outras variáveis, como a incolumidade física das pessoas.

Segundo a ANAC, aeromodelos com peso máximo de decolagem (incluindo-se o peso do equipamento, de sua bateria e de eventual carga) de até 250 gramas não precisam de cadastro. Aqueles que ultrapassem esses limites devem ser cadastrados e, se operado além da

linha de visada visual ou acima de 400 pés do nível do solo, o piloto do aeromodelo deverá possuir licença e habilitação³⁷⁹. Observe-se que existem certos aeromodelos que dependem de ato junto à ANAC. A pergunta é: tem o ICMBio expertise para avaliar os pedidos de usos de drones nas UCs? Compreende a Autarquia toda a legislação correlata aplicável ao tema? Parece que os técnicos entendem da estabilidade do ecossistema e de que forma essa estabilidade se liga ao espaço aéreo.

Além de violar o SNUC, a delimitação do espaço aéreo no Parna Guaricana deixa de observar precedente administrativo fixado pelo ICMBio sem qualquer justificativa. A teoria dos precedentes revela-se muito importante como instrumento de contenção da arbitrariedade decisória, reduzindo a margem de atuação da Administração Pública, impondo-lhe um dever de coerência, a fim de garantir que casos iguais sejam tratados de forma igual, forte nos direitos fundamentais à igualdade, à segurança e à moralidade administrativa³⁸⁰. Entretanto, caso exista algum protocolo firmado entre o ICMBio e o DECEA, o que é desconhecido nesta tese, é possível sustentar a validade das normas jurídicas contidas no PM do Parque Nacional Guaricana a partir do momento em que o DECEA formalmente validar as regras do PM.

Nesse sentido, conclui-se que, em se tratando de temas sombreados, é condição de validade que a regra do PM seja fruto de um ato normativo conjunto ou, ao menos, que o outro órgão público correlato dê sua anuência³⁸¹. Embora a tese tenha focado na delimitação do

³⁷⁹ BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Drones**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/drones>. Acesso em: 09 jun. 2025.

³⁸⁰ SILVA, Ticiano Alves; ARAUJO, Liege Cunha. Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo-ReDAC**, v. 20, p. 123-135.

³⁸¹ No sentido de que o ato administrativo que demanda mais de uma vontade apenas se aperfeiçoa quando as pessoas incumbidas legalmente de validá-lo o fazem: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PEDIDO CONSTANTE NO APELO NOBRE. INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO EXTRA PETITA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. GRATIFICAÇÃO INCORPORADA AOS PROVENTOS. QUINTOS/VPNI. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. RETIFICAÇÃO. DECADÊNCIA. PRAZO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. TEMA N. 445 DO STF. CHEGADA DOS AUTOS À CORTE DE CONTAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O pleito recursal foi concedido nos exatos termos em que proposto pela demanda inicial, razão pela qual não há que se falar em julgamento fora do pedido. Aliás, esta Corte possui entendimento de que "o vício de julgamento extra petita não se vislumbra na hipótese em que o juízo de origem, adstrito às circunstâncias fáticas (causa de pedir remota) e ao pedido declarado nos autos, procede à subsunção normativa com amparo em fundamentos jurídicos diversos dos esposados pelo autor e refutados pelo réu" (AgInt no AREsp n. 2.427.854/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/6/2024, DJe de 28/6/2024).

2. A jurisprudência desta Corte Superior se alinhou ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ato concessivo de aposentadoria tem natureza jurídica de ato administrativo complexo, ou seja, somente se aperfeiçoa após o registro no Tribunal de Contas, momento a partir do qual começa a fluir o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, constante no art. 54 da Lei n. 9.784/1999.

3. Na hipótese, considerando que não houve julgamento definitivo do ato aposentatório e, ainda, que, em 2019 - antes, portanto, de findo o prazo para julgamento da legalidade da aposentadoria sem a observância do contraditório e da ampla defesa -, a Administração Pública promoveu a retificação do referido ato, em

espaço aéreo e na sobreposição com faixa de fronteira, o raciocínio aqui desenvolvido se presta a outros temas correlatos, como, por exemplo, a cobrança pelo uso da água e a delimitação do subsolo, os quais deveriam envolver a ANA e a ANM, respectivamente.

Passa-se ao próximo limite: as regras jurídicas contidas no PM devem ser precedidas de motivação técnica prévia.

7. LIMITE 05. OBRIGATORIEDADE DE MOTIVAÇÃO DAS REGRAS DO PM COMO REQUISITO DE VALIDADE

O dever de motivação³⁸² deve alcançar as regras jurídicas criadas pelo ICMBio dentro contidas no PM, sob pena de nulidade.

7.1 O dever de motivação deve alcançar os atos normativos expedidos pela administração pública

A Constituição Federal trouxe regra expressa, obrigando a motivação³⁸³, apenas no que se refere aos atos administrativos expedidos pelo poder judiciário³⁸⁴. A lei geral do processo administrativo³⁸⁵, por sua vez, positivou o dever de fundamentação estendendo-o a

cumprimento às determinações do TCU, com a redução dos valores pagos a título de quintos incorporados, afastada está a alegada decadência.

4. Agravo interno desprovido.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.964.371/SE**. Rel. Min. Teodoro Silva Santos. Segunda Turma, j. 23 set. 2024.

³⁸² No que se refere às Agências Reguladoras, existe previsão normativa expressa quanto ao dever de motivar os atos normativos. Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

³⁸³ Motivo, conforme analisado, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Motivação é um discurso destinado a justificar o ato motivado. É a exposição dos fatos e do direito que serviram de fundamento para a prática do ato.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do Interesse Público e Outros Temas Relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010

³⁸⁴ Art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.
BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

³⁸⁵ Arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/99.
BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

toda a administração pública. Por motivação³⁸⁶, entende-se a exposição dos elementos de fato e de direito que levam a administração pública a decidir neste ou naquele sentido³⁸⁷.

O dever se impõe, assim, ao poder público para que proceda à justificação de seus atos, o que se materializa com a motivação, alcança a expedição de atos administrativos com caráter normativo. Ou seja, não apenas quando submetidos pleitos concretos ao poder público, deve a administração decidir de maneira fundamentada, mas também quando edita normas. A obrigação de motivar deve alcançar os atos normativos internos, mas principalmente os atos externos que imponham obrigações a terceiros.

O assunto gera, contudo, dissenso. Para Vladimir da Rocha França³⁸⁸, o princípio da motivação incide de forma diversa entre atos normativos e atos administrativos concretos.

Para o autor, a motivação do ato legislativo é, evidentemente, bem diversa daquela constante no ato administrativo. O regime jurídico do ato legislativo já outorgaria uma ampla publicidade no processo de sua expedição, permitindo a participação dos cidadãos mediante os seus representantes. Assim, a fundamentação do ato legislativo serviria exclusivamente para fornecer elementos para a interpretação de seu conteúdo. Raciocínio similar deveria ser empregado para os atos normativos, nos quais a motivação se consubstancia em seus “considerandos”. Inclusive, o controle de constitucionalidade das leis e de atos normativos não aprecia os respectivos motivos, embora a Administração possa ser compelida a explicar as razões de atos normativos que impliquem intervenção no domínio econômico.

Já Carlos Ari Sundfeld, segue linha de entendimento no seguinte sentido: a) o dever geral de motivar atos administrativos também se aplica em relação aos atos de caráter normativo (atos regulamentares); b) além da mera enunciação de dispositivos legais que

³⁸⁶ (...) É sabido que os atos administrativos têm como parte de seus elementos o motivo e a finalidade, além da forma, competência e objeto.

III - O motivo do ato administrativo não se confunde com a sua motivação, que é a manifestação escrita das razões que dão ensejo ao ato, exigida quando a lei expressamente determina, mormente nos atos vinculados.

IV - O ato administrativo, ainda quando haja margem de decisões opcionais pelo administrador (discrecionalidade), sempre terá um motivo, podendo, neste último caso, não ser expresso.

V - A teoria dos motivos determinantes estabelece que, em havendo motivação escrita, ainda que a lei não determine, passa o administrador a estar vinculado àquela motivação.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 62.372/CE**. Rel. Min. Francisco Falcão. Segunda Turma, j. 21 set. 2020.

³⁸⁷ No sentido de que motivar incluir o dever de expor os elementos de fato: “A motivação/fundamentação deve ser expressa em linguagem e de forma argumentativa, com a exposição linguística e lógica dos pontos relevantes, assim entendidos como os argumentos e elementos de fato sem os quais não seria alcançada a conclusão, que é exatamente a noção de ratio decidendi (...) DELIGNE, Maysa de Sá Pitondo. A Motivação dos Atos Administrativos de Cobrança Tributária e a Ratio Decidendi das Decisões: por uma Necessária Aproximação. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 57, p. 733-757, 2024.

³⁸⁸ citar

indicam a competência da autoridade incumbida de regular dada matéria, a Administração deve, ao motivar seus atos normativos, explicar as razões de mérito que a levaram a adotar aquelas decisões; c) esse dever de apresentar uma motivação mais completa dos atos normativos da Administração deriva do princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Sem a devida motivação de atos normativos, os administrados que fossem atingidos por atos dessa natureza estariam, de fato, impossibilitados de defenderem de modo eficiente os seus interesses³⁸⁹.

Entende-se que as normas jurídicas contidas no PM, que trazem inúmeras limitações a direitos, não podem ser dissociadas de uma efetiva fundamentação³⁹⁰ e de uma motivação prévia, como se defenderá a seguir.

7.2 A motivação técnica das regras contidas no PM precisa ser prévia

³⁸⁹ citar

³⁹⁰ ALENCAR, Dilermando Gomes; FARIAS, Talden. O dever de motivação das regras do plano de manejo das unidades de conservação. ConJur. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-06/o-dever-de-motivacao-das-regras-do-plano-de-manejo-das-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

A motivação do ato administrativo³⁹¹, em regra geral, deve existir de forma prévia³⁹² ou, no mínimo, concomitante à prática do ato não sendo admissível uma fundamentação registrada em momento posterior. Isto porque se corre o risco de a fundamentação vir a ser “fabricada” para justificar um ato já expedido.

³⁹¹ A jurisprudência tem se formado no sentido da nulidade:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. INDEFERIMENTO DE DEFESA-PRÉVIA. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. HONORÁRIOS. 1. Trata-se de apelação interposta pela União contra sentença que declarou a nulidade do auto de infração de trânsito AI nº E241649177 por ausência de motivação no indeferimento da defesa-prévia. 2. Apesar de o autuado anexar em sua defesa administrativa fotos relativas ao local da infração e argumentar, entre outros, que no local não havia indicativos de que naquele trecho era proibido realizar ultrapassagem, a União em sua resposta se limitou a tratar acerca dos atributos do ato administrativo, dos objetivos da fiscalização de trânsito e das obrigações da autoridade de trânsito. Não enfrentou nenhuma das alegações do autuado, especialmente a que sustenta a inexistência de sinalização na rodovia. 3. A ausência de motivação do ato administrativo, caracterizada pelo não enfrentamento dos argumentos de defesa do apelado, não só caracterizou ofensa ao seu direito de defesa como também implicou em não observância ao contraditório efetivo; afinal, não basta apenas que seja oportunizado ao apelado que apresente suas razões quanto ao fato a ele imputado e sobre ele apresente suas provas, mas também que essa defesa seja de fato apreciada e sobre ela a Administração se manifeste. 4. Portanto, ao tratar genericamente sobre os atributos do ato administrativo e sobre as obrigações da autoridade de trânsito a União despiu-se de oportunizar o contraditório efetivo e tolheu o autor/apelado de exercer seu direito de defesa na fase recursal da sanção, pois os motivos do indeferimento não se relacionaram ao fato a ele imputado o que, portanto, certamente dificultaram a formulação de recurso. 5. A motivação e a publicidade dos atos e decisões administrativas são indispensáveis para dar legitimidade e legalidade à atuação da Administração Pública. A falta desses elementos dificulta o acesso do administrado ao recurso, bem como o controle de legalidade dos atos administrativos, afrontando ao princípio constitucional da ampla defesa (artigo 5º, LV, da Constituição Federal/88) (TRF1, REO 0005495-43.2013.4.01.3900, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, 6T, e-DJF1 28/09/2017). 6. Honorários advocatícios nos termos do art. 85, § 11, do CPC, que ora se acrescem em 2% (dois por cento) ao valor da causa para a verba de sucumbência. 7. Apelação da União desprovida. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0002223-97.2016.4.01.4300**. Rel. Des. Fed. Carlos Augusto Pires Brandão. Quinta Turma, j. 23 out. 2023.

—
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. REMOÇÃO EX OFFÍCIO REALIZADA POR ATO ADMINISTRATIVO NÃO MOTIVADO: NULIDADE. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDAS. 1. A parte autora, servidora pública federal, Técnica do Seguro Social, impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato do Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que publicou portaria contendo remoção da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Recife/PE, para a Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil na mesma cidade. Indeferida a liminar, mas concedido efeito suspensivo de agravo de instrumento que determinou o retorno da parte autora à sua lotação original e concedida a segurança em sentença. 2. Sentença julgou procedente o pedido, concedendo a segurança no writ, para anular a Portaria COGEP nº 410, de 6/5/2009, que determinou a remoção ex officio da parte autora, por tratar-se de ato administrativo não motivado, de modo a garantir que permaneça em sua lotação originária, em face da nulidade do ato administrativo não motivado, nos termos legais e à luz da jurisprudência pátria (fls. 95-98). 3. A remoção ex officio de servidor público sem motivação viola o princípio da legalidade e o dever de motivação devendo o ato administrativo que o promoveu ser considerado nulo. Precedentes TRF1 e STJ. 4. Assim, correta a sentença que concedeu a segurança para anular ato administrativo por flagrante ofensa aos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade e da razoabilidade, a fim de garantir à parte autora que retornasse ao seu local de lotação originária, em razão da ausência de motivação do ato de remoção ex officio, em que a Administração não demonstrou a existência do interesse público, o que torna o ato nulo e ilegal. 5. Honorários advocatícios incabíveis, nos termos das Súmulas 105 do STJ e 512 do STF. 6. Apelação e remessa necessária desprovidas. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança 0029006-57.2009.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Francisco de Assis Betti. Segunda Turma, j. 22 ago. 2019.

³⁹² No sentido da obrigatoriedade de motivação prévia dos atos administrativos: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo de. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

A motivação dos atos administrativos deve ser anterior ou contemporânea à edição do ato 48. É dever do agente público motivar o ato administrativo, como uma arma do cidadão contra o arbítrio. A limitação temporal, no sentido de que a motivação deve ser anterior ou contemporânea à prática do ato, revela-se medida de prudência, tendo-se em conta que é direito de qualquer cidadão contestar os atos do poder público.

Um precedente judicial interessante, citado no próprio sítio eletrônico do STJ, como exemplo do dever de motivação prévia do ato administrativo, é o AgInt no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1108757 – PI. A situação de fato tratada nos autos é, em resumo, a seguinte: trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Leonardo Ferreira de Menezes dos Santos contra ato do Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí – PM/PI que busca, em síntese, a anulação de sua transferência para a cidade de Bom Jesus/PI, realizada “ex officio”, tendo em vista a falta de motivação do ato. A Corte local concedeu a segurança, anulando o ato questionado, por entender que este não foi motivado a tempo, pois a motivação da remoção somente foi apresentada após a prática do ato administrativo.

O Voto condutor do AgInt no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1108757 – PI trouxe, em seu bojo, os seguintes argumentos: a) o princípio da motivação regula a condução dos atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos e interesses do administrado; b) o ato administrativo, para que seja válido, deve observar, entre outros, o princípio da impessoalidade, da licitude e da publicidade. Estes três pilares do Direito Administrativo fundem-se na chamada motivação dos atos administrativos, que é o conjunto das razões fáticas ou jurídicas determinantes da expedição do ato; c) o motivo do ato administrativo é pressuposto de fato e de direito, servindo-lhe de fundamento objetivo. Não se confunde, contudo, com a motivação, que é o dever de exposição dos motivos, a demonstração de que os pressupostos de fato e de direito realmente existiram no caso concreto. A motivação, nos atos administrativos, é obrigatória e irrecusável, não existindo, neste ponto, discricionariedade alguma por parte da Administração; d) a referida motivação deve ser apresentada anteriormente ou concomitante à prática do ato administrativo, pois, caso se permita a motivação posterior, dar-se-ia ensejo para que se fabriquem, se forjem ou se criem motivações para burlar eventual impugnação ao ato. Não se deve admitir como legítima, portanto, a prática imotivada de um ato que, ao ser contestado na via judicial ou administrativa, faça com que o gestor construa algum motivo que dê ensejo à validade do ato administrativo; e) não se harmoniza com o princípio republicano e democrático que rege o ordenamento jurídico brasileiro atribuir à Administração o livre alvedrio para agir ao seu exclusivo talante, sem levar em conta as necessárias correlações subjetivas com os indivíduos e os cidadãos; o controle de legalidade, no Estado Democrático

de Direito, não se exaure na simples e linear observância de formas e formulários, devendo focar a sua energia sobre os motivos e sobre a motivação dos atos administrativos; e) no presente caso, como constatou o Tribunal de origem, a motivação do ato impugnado foi apresentada apenas após sua prática - o que, na linha dos argumentos acima colacionados, não pode ser considerado lícito.

Embora a jurisprudência do STJ tenha se firmado no sentido de que a fundamentação do ato administrativo pode se dar concomitante à sua prática, no caso das regras jurídicas contidas no PM, ante o impacto das normas e a complexidade do processo de construção, a motivação obrigatoriamente deve ser prévia.

Em alguma medida, o grau de exigência em relação ao PM – que também é um ato administrativo – deve, inclusive, ser superior aos atos administrativos em geral. Isto porque: a) as regras jurídicas contidas no PM tem potencial de alcançar municípios inteiros; b) as regras jurídicas contidas no PM podem versar sobre aspectos econômico, social e cultural; c) o PM é, diferente dos atos administrativos em geral, resultado de uma competência anômala que permite a criação de regras novas; d) as regras jurídicas contidas no PM são gerais, abstratas e impessoais; e) as regras jurídicas contidas no PM são vinculantes; e f) a violação às regras jurídicas contidas no PM constitui sanção administrativa, punível com multa, a teor do art. 90 do Decreto nº. 6.514/2008.

Considerando que o PM é o resultado, não de atos urgentes da administração, mas sim de um processo relativamente longo, permeado por amplas discussões e por ponderações, com oitivas da sociedade civil e de várias áreas técnicas do próprio IMCBio, espera-se que as regras sejam precedidas de motivação. Nessa ordem, a exceção feita pela jurisprudência – de uma motivação contemporânea à prática do ato – parece não fazer sentido em se tratando da edição normas jurídicas, que devem ser gestadas com cautela, sobretudo as que inovam na ordem jurídica. O dever de motivar deve alcançar cada norma jurídica em particular.

7.3 A exigência de fundamentação prévia incide sobre cada norma de maneira particular

A fundamentação deve incidir sobre cada regra do PM³⁹³. Não há fundamentação pressuposta, mormente quando se cria obrigação não prevista em lei. Não existe uma

³⁹³ A LINDB cria caminho interessante na busca de fundamentação dos atos normativos: Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
(Vigência) (Regulamento)§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo

fundamentação geral que seja capaz de abranger todas as regras: cada proposta normativa, relativa a cada zona da UC, deve ser objeto de fundamentação. Obviamente, não se está defendendo que a fundamentação seja prolixa ou extensa³⁹⁴, mas clara³⁹⁵ o suficiente para justificar sua edição e para permitir sua impugnação.

Não é obrigação do cidadão, outrossim, compreender que determinada norma contida no PM é decorrência, pressuposta, de uma constatação técnica, ainda que contida no mesmo documento. Já que o PM é um documento extenso, com muitos dados técnicos, o ICMBio deve, quando da análise técnica, explicar o porquê de cada norma. Nessa explicação, pode, por economia processual, se reportar a um outro documento ou dado contido no PM. Como a sociedade, destinatária última das normas, é leiga, não vale pressupor que lendo certa avaliação técnica quanto à fauna ou à flora, saiba o cidadão que isso justifica uma restrição normativa.

Seria interessante que o ICMBio se apropriasse da forma como as Agências Reguladoras³⁹⁶ constroem seus atos normativos, bem como a orientação geral prevista no art. 29 da LINDB. Na regulação, é bastante comum a edição de Notas Técnicas robustas, que justificam cada proposição normativa contida no ato regulatório. Nesse sentido, tais práticas, se aplicadas no ICMBio, poderiam favorecer o processo democrático e deixar mais claro ao cidadão o porquê e o para que de cada regra jurídica contida no PM.

Um outro argumento que milita no sentido de que a motivação técnica deve ser prévia e individualizada, é que também existe a necessidade de uma manifestação jurídica prévia pela PFe, antes de publicado o texto final pelo ICMBio, o que requeriria uma análise técnica anterior, que lhe servisse de base para análise. Só haverá uma análise completa, à medida que

e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

³⁹⁴ Nesse sentido: AGRADO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA(...) O princípio constitucional da motivação das decisões exige que o juiz explicitie os fundamentos dos atos judiciais, a fim de que a parte entenda as suas razões. Não se exige, por outro lado, que o decisor seja extenso ou prolixa. Estando a decisão recorrida suficientemente motivada, com base na legislação vigente, e não havendo violação às garantias constitucionais, deve ser afastada a alegação de nulidade por ausência de fundamentação. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento n. 1410182-16.2024.8.12.0000**. Rel. Des. Eduardo Machado Rocha. 2ª Câmara Cível, j. 13 set. 2024.

³⁹⁵ DO AMARAL, Diogo Freitas. Conferência do Professor Dr. Diogo Freitas do Amaral, Catedrático de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sobre "A Evolução do Direito Administrativo em Portugal nos últimos dez anos", proferida aos 21 de agosto de 1985, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 80, p. 237-249, 1985.

³⁹⁶ No caso das Agências Reguladoras, existe um procedimento para a aprovação de atos normativos. O art. 9º dispõe que serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Consta, ainda, o dever de a administração considerar as contribuições à minuta de ato normativo.

o órgão jurídico souber as razões da decisão, podendo sopesá-las, pedir esclarecimento ou contestá-las face ao ordenamento jurídico vigente.

No caso da revisão do PM do Parna Serra da Canastra, tem-se um exemplo de discussão jurídica sobre o dever de motivação das regras jurídicas contidas no PM.

7.4 A obrigatoriedade de motivação técnica prévia como requisito de validade: o caso do Parque Nacional da Serra da Canastra

A análise do processo administrativo que culminou na revisão do PM do Parna Serra da Canastra é um caso interessante na perspectiva do dever de motivação dos atos administrativos e das fragilidades do ponto de vista da juridicidade. Isto porque, neste precedente administrativo, alterando-se a forma de análise jurídica até então vigente, a PFe ICMBio teve que opor óbice jurídico, por entender que a instrução processual não apontava, de maneira clara, os motivos da revisão pontual do PM.

Segundo o PM, o Parque Nacional da Serra da Canastra³⁹⁷, localizado no sudoeste de Minas Gerais, abriga a nascente histórica do Rio São Francisco, o rio da integração nacional, bem como nascentes de outras importantes bacias hidrográficas, protegendo predominantemente campos nativos do cerrado e sua biodiversidade, além disso, as suas belezas são atrativos para lazer e turismo, contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Este seria o propósito do Parque.

Dentre as declarações de significância³⁹⁸, destacam-se duas: a) o Parna Canastra contribui para a preservação do modo de vida “canasteiro”³⁹⁹ com sua hospitalidade, culinária, cultura, patrimônio imaterial brasileiro, reconhecido mundialmente na produção do queijo da Canastra e produção de cafês. Além disso, as famílias locais geram renda e emprego na região, com atividades agropecuárias contribuindo para a economia e desenvolvimento e b) o Parna Canastra é um dos mais visitados⁴⁰⁰ do Brasil, lugar de vislumbre de grandes quedas d’água e de reconhecimento internacional, por ser o berço da nascente histórica do Rio São Francisco.

³⁹⁷ citar

³⁹⁸ citar

³⁹⁹ Sobre os conflitos envolvendo os canasteiros e o regime jurídico dos Parques Nacionais: DINIZ, Juliana Mota. **Controvérsias envolvendo os canasteiros e o Parque Nacional da Serra da Canastra**: preâmbulo de uma etnografia. UFMG. [s.d].

⁴⁰⁰ Sobre os impactos da atividade turística no Parna: LEITE, Izabela Tassar Évora; CRUVINEL, Letícia Aparecida; LUDMILA, M^a. **Avaliação de impactos ambientais decorrentes do turismo ecológico no Parque Nacional Serra da Canastra, São Roque de Minas–MG**. [s.d].

Proporciona-se aos visitantes e à comunidade local, experiências significativas de lazer, esportes e educação, em contato com o meio ambiente e a cultura canastreira.

Dentre os recursos e valores fundamentais⁴⁰¹, destacam-se dois: a cultura tradicional, a qual possui um modo de ser, fazer e viver em conexão com a natureza local, através do uso de campos nativos com manejo do fogo associada a produção de queijo da canastra e agricultura. Nesse universo, também estão presentes as tradições culturais como a Folia das Almas, Folia de Reis, a catira (troca), a religiosidade, as cavalgadas e as festas locais com enfoque gastronômico; e b) turismo, paisagens, serras e vales, pois o Parque Canastra se destaca pelas serras e chapadões escarpados, separados por depressões intermontanas que formam grandes vales.

Nesses tipos de relevo, correm rios, cachoeiras, formam-se praias de água doce, constituindo um mosaico único de paisagens de uma beleza ímpar. Destacam-se, também, elementos antrópicos integrados à paisagem natural, como por exemplo casarões antigos, muros e currais de pedra. A região é estrategicamente localizada próxima a centros urbanos, com infraestrutura e serviços turísticos para o atendimento aos visitantes nos segmentos: ecoturismo, esportes, rural, cultural, de bem-estar, aventura e um potencial para Turismo de Base Comunitária.

Considerando esses aspectos ligados ao lazer⁴⁰² e cultura, função típica dos Parques Nacionais, segundo o SNUC, o ICMBio, por meio da Nota Técnica nº 6/2020/COEST/CGEUP/DIMAN/ICMBio, propôs adequações em normas de uso público no Parna Canastra tendo como fundamento de fato a demanda de visitação crescente e a implementação de serviços e atividades de visitação que visam à diversificação de oportunidade de recreação. A área técnica propôs as seguintes alterações no PM:

- Norma (Pg. 334): “A venda e o consumo de bebida alcoólica, bem como o uso de aparelhos sonoros (coletivos), o acendimento de fogueiras e a realização de churrascos na área do Parque, não são permitidas”, exclusão da norma:

- Substituição para:

O comércio e consumo de alimentos e bebidas, bem como o uso de aparelhos sonoros (coletivos), assim como a ingestão de bebidas alcoólicas, será permitido nas áreas de visitação na UC, em locais pré-definidos, conforme planejamentos específicos, associados a prestação de serviços de apoio à visitação, previamente autorizados pelo Parque Nacional da Serra da Canastra.

As fogueiras e churrasqueiras são permitidas, no contexto da visitação, em atividades coletivas e locais fixos, sendo elas, preferencialmente, de uso coletivo e em áreas previamente definidas pela administração da UC ou por planejamento específico,

⁴⁰¹ citar

⁴⁰² destacando a relação entre turismo e conservação: SANTOS, Joana da Silva Castro; CARVALHO, MCMH. Turismo em Parques Nacionais Brasileiros: conhecer para conservar. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, v. 3, n. 5, 2015.

associados a prestação de serviços de apoio à visitação, previamente autorizados pelo Parque Nacional da Serra da Canastra.

Como justificativa apontada, consta que “a proposta de texto acima apresentada em substituição a norma existente hoje no plano de manejo foi construída a partir das duas normas existentes no “Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais” sobre bebidas⁴⁰³ e fogueiras, na tentativa de compatibilizar a norma do roteiro com o plano de manejo da unidade que não foi elaborado na nova metodologia”⁴⁰⁴.

Submetida à avaliação da área técnica, foi emitido o Parecer SEI nº 24/2020-COMAN/CGCAP/DIMAN/ICMBio que “aprovou” a revisão do PM. A proposta de alteração foi submetida à análise jurídica da PFe, que emitiu manifestação por meio da NOTA n. 00205/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU concluindo: a) que as alterações promovem uma clara mudança de perspectiva de gestão do uso a ser conferido ao Parque. Ocorre que a manifestação técnica da Coordenação de Planejamento, Estruturação da Visitação e do Ecoturismo - COEST, que a propõe por meio da Nota Técnica nº 6/2020/COEST/CGEUP/DIMAN/ICMBio deixa de apresentar as necessárias justificativas para a mudança de tratamento a ser conferida a esse tipo de uso, retirando sua vedação, para permiti-lo mediante autorização da administração da UC; b) a manifestação de anuência da Coordenação de Elaboração e Revisão de Plano de Manejo - COMAN, consubstanciada no Parecer SEI nº 24/2020-COMAN/CGCAP/DIMAN/ICMBio (SEI 7608902), deixa de declinar os motivos pelos quais a vedação hoje vigente poderá ser suprimida; c) embora seja reconhecida a inexistência de diploma legal ou normativa de estatura hierárquica superior vedando esse tipo de uso em Parques, sendo o Plano de Manejo o locus adequado para tratar de questões dessa natureza, presume-se que para o seu estabelecimento inicial, quando da publicação da primeira versão do Plano, houve ou havia justificativa para a imposição das restrições que agora se deseja subtrair; d) a vedação à comercialização e ingestão de bebidas alcoólicas, bem como a proibição do acendimento de churrasqueiras e fogueiras relaciona-se com conservação dos atributos naturais da UC e com a segurança dos visitantes e do próprio Parque, na medida em que esses usos elevam potencialmente o risco de acidentes. O parecerista questiona o que teria mudado em relação às características da Unidade de Conservação ou quanto à perspectiva de seu uso que justificasse passar a se permitir o que antes era proibido;

⁴⁰³ CARNEIRO, Anna Amélia Coelho. **Análise do uso público da área de lazer do parque nacional de Brasília: água mineral**. 2007.

⁴⁰⁴ citar

e) não teria sido observado o dever de motivação do ato administrativo que se pretende editar, alusivo à alteração da disciplina de uso do Parque, exigível, dentre outros diplomas, pelo art. 2º e art. 50 da Lei nº 9.784/1999, que trata do processo administrativo federal. Entende haver necessidade de uma justificativa idônea, indicando precisamente a razão para a mudança da normatização, sobretudo esclarecendo se ela representa ou não um risco adicional ao ecossistema da região do Parque e, se necessário, quais medidas mitigatórias a esse risco serão implementadas, por exemplo; f) considerando a função do Plano de Manejo como documento técnico balizador dos usos a serem conferidos ao espaço ambientalmente protegido, questiona-se a proposição de deixar a critério da administração da Unidade a decisão de concessão das autorizações cogitadas. Pondera-se, inclusive como forma de conferir maior transparência e impessoalidade aos autos de autorização que eventualmente serão concedidos, se não seria oportuno e conveniente estabelecer, desde logo, no próprio Plano de Manejo, os critérios para nortear a análise dos pedidos de dessas atividades, como por exemplo, o volume do som tolerado, os horários (dia e noite), locais e/ou períodos dos anos em que essas autorizações poderão ser concedidas, etc; g) ao final, conclui que os autos necessitam de instrução complementar pela área técnica a justificar, segundo critérios técnicos de conveniência e oportunidade na melhor gestão e proteção da Unidade de Conservação as alterações propostas.

Submetida a NOTA n. 00205/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU à apreciação, foi exarado o DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU que aprovou apenas parcialmente a Nota.

Houve concordância integral quanto ao fundamento central da NOTA n. 00205/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, qual seja, de que não havia na instrução processual quais as razões pelas quais estava sendo feita alteração de posição por parte do ICMBio.

A aprovação parcial⁴⁰⁵ deveu-se ao fato de que a NOTA n. 00205/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU validou, desde logo, a revisão do PM, exigindo, apenas, que o ICMBio juntasse a devida manifestação em momento posterior.

O entendimento do DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU é que a PFe só poderia se posicionar pela viabilidade de aprovar a alteração do PM, caso tivesse

⁴⁰⁵ A aprovação parcial encontrou fundamento no Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, quando se dispõe que “esgotadas todas as possibilidades de complementação instrutória, fazendo-se iminente o transcurso do prazo ou o risco de perecimento do objeto da demanda ou do interesse público, e havendo viabilidade de manifestação condicional, esta declinará todas as questões condicionantes a serem observadas pelo assessorado”. Sendo possível a complementação técnica, esta deve ser feita, exatamente a proposta do DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

sido efetivamente juntada aos autos a idônea motivação. Aponta que entendimento diverso permitiria a chancela de um ato que, mesmo com complementação de fundamentação, poderia ainda estar eivado de vício, ou seja, seria um abono irrestrito a uma motivação futura e incerta⁴⁰⁶.

A aprovação pelo órgão jurídico – apenas após a juntada aos autos da motivação técnica – é medida que parece encontrar eco no Enunciado n. 31⁴⁰⁷, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, que traz orientação aos membros da AGU no sentido de que a atividade consultiva deve zelar pela adequada instrução processual, sendo recomendáveis diligências preliminares para esclarecimentos ou complementação da documentação.

Tratando-se de questão complexa ou de imprescindível formalização, as solicitações pertinentes se darão com brevidade, mediante cota que indique, preferencialmente por quesitos,

⁴⁰⁶ Nesse sentido: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REMOÇÃO EX OFFICIO DE POLICIAL MILITAR. SEGURANÇA CONCEDIDA NA ORIGEM, POR AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. INVIABILIDADE DE MOTIVAÇÃO POSTERIOR, SOB PENA DE Esvaziamento das Garantias do Servidor e do Administrado em Geral. AGRAVO INTERNO DO ENTE ESTADUAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Rememorando brevemente o histórico da causa, LEONARDO FERREIRA DE MENESES DOS SANTOS (ora agravado), Policial Militar do ESTADO DO PIAUÍ (agravante), impetrou Mandado de Segurança contra ato do Senhor Comandante Geral da Polícia Militar, no qual impugna sua remoção ex officio da cidade de Teresina/PI para Bom Jesus/PI.

2. A Corte local concedeu a segurança, anulando o ato questionado, por entender que este não foi motivado a tempo, pois a motivação da remoção somente foi apresentada após a prática do ato administrativo (fls. 207/217).

3. O princípio da motivação regula a condução dos atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos e interesses do administrado. É certo que o ato administrativo, para que seja válido, deve observar, entre outros, o princípio da impessoalidade, da licitude e da publicidade. Estes três pilares do Direito Administrativo fundem-se na chamada motivação dos atos administrativos, que é o conjunto das razões fáticas ou jurídicas determinantes da expedição do ato.

4. O motivo do ato administrativo é pressuposto de fato e de direito, servindo-lhe de fundamento objetivo. Não se confunde, contudo, com a motivação, que é o dever de exposição dos motivos, a demonstração de que os pressupostos de fato e de direito realmente existiram no caso concreto. A motivação, nos atos administrativos, é obrigatória e irrecusável, não existindo, neste ponto, discricionariedade alguma por parte da Administração.

5. A referida motivação deve ser apresentada anteriormente ou concomitante à prática do ato administrativo, pois, caso se permita a motivação posterior, dar-se-ia ensejo para que se fabriquem, se forjem ou se criem motivações para burlar eventual impugnação ao ato. Não se deve admitir como legítima, portanto, a prática imotivada de um ato que, ao ser contestado na via judicial ou administrativa, faça com que o gestor construa algum motivo que dê ensejo à validade do ato administrativo.

6. Não se harmoniza com o princípio republicano e democrático que rege o ordenamento jurídico brasileiro atribuir à Administração o livre alvedrio para agir ao seu exclusivo talante, sem levar em conta as necessárias correlações subjetivas com os indivíduos e os cidadãos; o controle de legalidade, no Estado Democrático de Direito, não se exaure na simples e linear observância de formas e formulários, devendo focar a sua energia sobre os motivos e sobre a motivação dos atos administrativos.

7. No presente caso, como constatou o Tribunal de origem, a motivação do ato impugnado foi apresentada apenas após sua prática (fls. 209) - o que, na linha dos argumentos acima colacionados, não pode ser considerado lícito.

8. Agravo Interno do Ente Estadual a que se nega provimento.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.108.757/PI**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma, j. 30 nov. 2020.

⁴⁰⁷ Consultoria-Geral da União Corregedoria-Geral da Advocacia da União Procuradoria-Geral do Banco Central Procuradoria-Geral Federal Procuradoria-Geral da União Manual de Boas Práticas Consultivas 4ª edição revista, ampliada e atualizada 2016.

os elementos necessários à análise. Esgotadas todas as possibilidades de complementação instrutória, fazendo-se iminente o transcurso do prazo ou o risco de perecimento do objeto da demanda ou do interesse público, e havendo viabilidade de manifestação condicional, esta declinará todas as questões condicionantes a serem observadas pelo assessorado. Observe-se que a regra é o pedido de diligência, e seu devido atendimento pela área técnica da Autarquia para complementação da instrução processual. Apenas excepcionalmente, pode-se emitir um Parecer condicional. O processo não revelava, no entanto, peculiaridade que justificasse a emissão de manifestação jurídica condicional, segundo o DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.

O DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, além de apontar a necessidade de uma fundamentação prévia, avançou nas exigências e plantou algumas sementes de futura discórdia (ou futuro avanço?): a) pondera não existir óbice legal à permissão de qualquer dessas atividades (bebidas, som, comidas etc) dentro de um Parque, o que se exige é que o ICMBio, de forma concreta, motive seus atos⁴⁰⁸, seja para permiti-los, seja para negá-los; b) solicita análise complementar; c) ressalva que a análise complementar precisa se pautar estritamente nas competências legais do órgão devendo ser evitadas e extirpadas opiniões meramente pessoais dos agentes públicos, ainda que sob o pálio de suposta proteção ambiental; e d) as alterações propostas não seriam estritamente técnicas, razão pela qual o crivo jurídico seria possível. O que o Despacho em referência fez foi, ao fim e ao cabo, submeter o poder de criar normas ao estado de direito democrático. Nessa perspectiva, o DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU determinou a devolução dos autos à área técnica para que a fundamentação fosse refeita. Como resposta, foi elaborada a Nota Técnica nº 15/2020/COEST/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio. Ao contrário do quanto ventilado na Nota Técnica nº 15/2020/COEST/CGEUP/DIMAN/GABIN/ICMBio, questionar os fundamentos de uma decisão técnica e avaliar a respectiva proporcionalidade não significa se imiscuir em juízo técnico, estranho ao direito. É intolerável, em uma democracia e em uma

⁴⁰⁸ A motivação deve partir, também, dos impactos do uso público. No sentido de que o uso público sempre traz impactos: É evidente a importância da visitação nas Unidades de Conservação, em especial nos parques, contudo para garantir o sucesso e perpetuidade da condição das UC é necessário conhecer os impactos que a visitação pode causar a esses ambientes e, assim, evita-los, controlá-los e minimizá-los. Para tanto, não há estratégia melhor que a implantação de um sistema de monitoramento e gestão dos impactos da visitação. Alguns impactos que valem a pena serem citados são: impactos na água, impactos do solo, impactos na vegetação, impactos na fauna, impactos sociais, entre outros. PAIVA, B.C.A. Impactos ambientais em Unidades de Conservação: Parque Nacional de Anavilhanas na visão dos profissionais envolvidos com a visitação. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v.12, n.1, fev/abr 2019, pp.67-77

administração pública constitucionalizada, a permanência de vedações ou permissões, com base em critérios pouquíssimos claros.

É a exposição pública das razões de decidir que poderá permitir o controle pelos órgãos estatais legalmente responsáveis ou mesmo pelos cidadãos. Nesse sentido, nenhuma Coordenação do ICMBio, ou mesmo Diretoria da Casa, pode decidir com base em motivos de foro íntimo ou em motivos pouco claros. Não existem verdades ou bondades pressupostas, não existem alterações que falem por si mesmas, em detrimento da motivação.

O DESPACHO n. 00123/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU marcou, portanto, uma ruptura na forma de se analisar a legalidade das regras contidas no PM. De um documento “puramente técnico”, cujo exame de legalidade se dava apenas na perspectiva da verificação do rito formal de elaboração, ou seja, no sentido na aferição do rito previsto na Instrução Normativa nº 07/2017/ICMBio, o Despacho passou a sinalizar uma análise mais profunda e mais rigorosa das normas contidas no PM. Mais do que sugerir alterações pontuais de redação, a ideia era conferir uma análise jurídica do documento como um todo, avaliando-se as fundamentações das normas e sua validade jurídica. Assim, a motivação técnica e jurídica prévia é um pressuposto de validade das regras jurídicas contidas no PM. As normas jurídicas, além de se submeterem à obrigatoriedade de motivação técnica e jurídica prévias, precisam se submeter ao crivo da proporcionalidade em sua tríplice dimensão.

8. LIMITE 06. A PROPORCIONALIDADE COMO REQUISITO DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

As regras jurídicas contidas no PM precisam, por isso, obedecer ao dever de proporcionalidade, sob pena de nulidade.

A Constituição Federal, de forma expressa, consagrou o direito ao devido processo legal na dimensão processual, ao prescrever no art. 5º, inciso LV que, aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Para além da dimensão do processo, emerge um uso possível do princípio, como a ideia de que o devido processo legal – concebido como cláusula anti-arbítrio – seria também responsável por vincular a produção legislativa à ideia de razoabilidade ou proporcionalidade[9].

Há três elementos constitutivos do princípio da proporcionalidade. Em uma primeira acepção, deve-se analisar se o ato é adequado, se não é arbitrário. Em uma segunda perspectiva, investiga-se se o ato é necessário e se a medida não há de exceder os limites indispensáveis à

conservação do fim legítimo que se almeja. O terceiro consiste na proporcionalidade mesma, tomada "*stricto sensu*", segundo a qual a escolha deve recair sobre o meio que considera o conjunto de interesses em jogo. A aplicação do princípio da proporcionalidade demanda dois enfoques: há simultaneamente a obrigação de fazer uso de meios adequados e interdição quanto ao uso de meios desproporcionais. Dessa forma, a proporção adequada torna-se condição de legalidade. Portanto, a inconstitucionalidade ocorre quando a medida é excessiva, injustificável, ou seja, não cabe na moldura da proporcionalidade[10].

É interessante ressaltar que o STF firmou entendimento, no sentido de que não viola a separação dos poderes o controle pelo poder judiciário dos atos da administração pública, na perspectiva da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que tais princípios estão atrelados ao controle de legalidade e não ao controle de mérito[11].

Não há, pois, como afastar do crivo de validade dos atos administrativos o dever de proporcionalidade.

Regramento da pesca na ZA do Parna Pantanal Matogrossense: um caso de violação ao princípio da proporcionalidade

A vedação ao trânsito de embarcações dentro da ZA Parna Pantanal Matogrossense, com o objetivo de impedir a pesca dentro do Parque, constitui norma desproporcional.

A Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação - COCUC⁴⁰⁹ informou que o PM do Parna Pantanal Matogrossense foi revisado pontualmente, em decorrência de decisão judicial, por meio da Portaria ICMBio nº 633, publicada no DOU de 08/11/2019.

Foram alteradas normas referentes à pesca na ZA. Abaixo a redação antiga e a atual redação:

"Nos rios limítrofes ao Parque os petrechos de pesca ficarão sob a responsabilidade do comandante da embarcação." (VERSÃO ORIGINAL); por outra versão foi então substituída:

"É proibido o trânsito de embarcações de pesca esportiva (voadeiras afins), pertencentes aos barcos-hotéis, desacopladas da 'nave-mãe', portando petrechos de pesca, nos trechos proibidos à pesca comercial e esportiva." (VERSÃO VIGENTE PÓS REVISÃO DO PM).

⁴⁰⁹ Consulta formulada à PF e por meio do documento SEI nº. 6760012.

Consta da Consulta formulada pela COCUC que haveria uma dificuldade de fiscalização em campo, uma vez que a norma revogada previa que, nos rios limítrofes ao PARNA, os petrechos de pesca deveriam ficar sob a responsabilidade do comandante da embarcação. Pela redação atual da norma, a visualização em campo seria mais fácil, porque se vedou o próprio trânsito de voadeiras e afins. A Consulta aponta que, em ambos os textos, a intenção das normas seria evitar a pesca ilegal e a configuração do ato tendente à pesca na área proibida à pesca. A segunda opção foi por vedar o trânsito, mesmo em área onde a pesca é lícita.

Ocorre que, uma vez aprovada a revisão do PM, a Associação Corumbaense das Empresas Regionais de Turismo (ACERT) questionou, por meio do Ofício nº 001/2020, que teria ocorrido um aumento significativo na restrição quanto ao trânsito de embarcações de pesca esportiva na região, realizado de forma unilateral, desrespeitando um suposto "acordo de cavalheiros". A ACERT sustenta que o trânsito vedado pelo PM alcançaria pontos de pesca permitidos. Para a área técnica do ICMBio, a justificativa da norma se dava ao fundamento de que a voadeira desacoplada da nave-mãe, com piloto, pescador e petrechos de pesca a bordo, facilmente configura ato tendente à pesca. Em suma, não havendo como definir se a situação concreta configura ou não ato tendente à pesca, a escolha do PM foi vedar o tráfego.

Na PFe, o PARECER n. 00233/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU apontou que: a) causava estranheza que a Administração fizesse consultas sobre normas recém aprovadas, pois sobre elas não deveriam pairar dúvidas; b) desde que alicerçadas em fundamentos técnicos, que guardem relação com a proteção da Unidade de Conservação, podem ser instituídas limitações para a ZA; c) no caso concreto, a (re)construção do Plano de Manejo teve como norte o cumprimento da decisão judicial, muito embora esta não tenha estabelecido critérios específicos para o uso ou trânsito pela área; d) entendeu o Procurador signatário não haver muitas questões jurídicas envolvidas no processo de estabelecimento das regras de uso da área, devendo a Administração adotá-las de forma motivada; e) a insurgência das comunidades afetadas, representada pelo Ofício n. 001/2020 da Associação Corumbaense das Empresas Regionais de Turismo - ACERT, aponta a mudança brusca nas regras de uso da Zona de Amortecimento, bem como a contrariedade em relação a seu conteúdo. f) a instituição de regras para a Zona de Amortecimento da Unidade deve guardar relação com a proteção da Unidade de Conservação, devendo ser motivada em bases técnicas; h) como regra, a lei penal (ou administrativa) brasileira não pune os atos meramente preparatórios. No que diz respeito à pesca, o que se fez foi a tipificação tanto do ato de pescar como dos atos tendentes à pesca, que não se confundem com aqueles, assim tendo disposto os arts. 34 e 36 da Lei de Crimes, n.

9.605/9; i) o contexto fático que indicará se a conduta caracteriza ato tendente à pesca ou não; j) a Administração deve ter segurança das normas que propôs. Não é possível a edição de normas para a ZA que não tenham justificativa concreta como forma de proteção ambiental.

Foi emitido o Despacho n. 00607/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, no NUP n. 02070.001687/2020-54, acompanhando, em parte, o Parecer nº 00233/2020/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Dentre os fundamentos, apontou que: a) a dicotomia atos administrativos vinculados e atos administrativos discricionários tem cedido espaço à noção de vinculação à juridicidade; b) as escolhas do PM precisam ser ponderadas. No caso concreto, o administrador precisa ponderar entre permitir ou não permitir certa atividade; escolher esta ou aquela forma de proteção, etc. Entender que a administração pública não faz isso ou não pode fazê-lo é negar a realidade dos fatos e instigar que a administração possa viver em um universo à margem da ordem jurídica constitucionalizada; c) os atos administrativos, em especial aqueles ligados a conceitos jurídicos indeterminados ou ligados apenas a princípios, devem possuir uma motivação idônea. Por motivação idônea, entenda-se a apresentação dos elementos de fato e de direito que justificam a prática do ato; d) a motivação precisa ser contemporânea à prática do ato; e) quanto mais técnica a prescrição contida no plano de manejo, menor a possibilidade de controle. Quanto menos técnica a norma, maior a possibilidade de ser avaliada sob o prisma do direito; f) quando se observa que um ato viola o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, por exemplo, esse controle não é de mérito: é de legalidade; g) não há liberdade de agir do administrador, o que se chama de discricionariedade, fora da proporcionalidade e da razoabilidade. É por essa razão que, sendo o ato desproporcional, não há óbice a que se aponte isso quando da análise jurídica. É isso que diz o Supremo Tribunal Federal: quando se analisa razoabilidade e proporcionalidade nos encontramos no campo da legalidade e não no campo do mérito; h) o princípio da proporcionalidade é composto de três subprincípios, sendo: a) adequação, que significa que a providência se mostra adequada ao objetivo almejado (...); envolve, pois, correspondência de meios e fins; b) necessidade, que supõe a existência de um bem juridicamente protegido e de uma circunstância que imponha intervenção ou decisão; equivale a exigibilidade desta intervenção; e c) proporcionalidade stricto sensu, que implica em justa medida; que a providência não fica aquém ou além do que importa para se obter o resultado devido, nem mais, nem menos; e porque trata de limites, de restrições e de suspensão de direitos fundamentais, ela traduz-se em proibição do excesso; i) o turismo na região funciona da seguinte forma: há embarcações maiores, chamadas de embarcação mãe, a que estão acopladas embarcações menores, a exemplo das voadeiras. Essas embarcações maiores não conseguem, pelo seu

tamanho, chegar a todos os pontos de pesca e, nesse sentido, precisam "soltar" as embarcações menores para que estas possam chegar nos locais nos quais a pesca é permitida; j) as voadeiras são liberadas, às vezes, em locais nos quais a pesca é vedada. Mas não existe outra via fluvial de acesso. Dito de outro modo, para poder pescar licitamente, é preciso percorrer um caminho, via ZA, no qual a pesca é vedada; l) Para evitar a pesca proibida na ZA, o ICMBio optou pela seguinte via: proibir o trânsito de voadeiras pela ZA portando petrechos de pesca, ainda que tais petrechos tenham como objetivo o uso em outra área, na qual a pesca é lícita. A norma não subsiste a uma análise do direito; m) sob o pretexto de regulamentar a ZA, tenho que o plano de manejo transborda os limites da competência do ICMBio. Isto porque não se trata de norma que se circunscreve a ZA. Em realidade, acaba por disciplinar, a montante e a jusante, em toda a extensão do rio, o tema transporte fluvial; n) que o plano de manejo é fonte autônoma de normas e que pode criar normas. Aqui, contudo, houve um transbordamento. A previsão em análise transborda a ZA e atinge todos aqueles que desejam pescar licitamente e que precisam percorrer a ZA. Afeta, portanto, o livre trânsito fluvial, matéria que não se encontra dentro das competências do ICMBio; o a vedação imposta no plano de manejo é desproporcional; p) entre o fim colimado (vedar a pesca) e o meio escolhido (proibir o trânsito de voadeira com petrecho) não há necessidade na medida em que há medidas menos gravosas. Se o escopo é vedar a pesca, o ICMBio pode e deve fazer uso do planejamento preventivo e repressivo na área da ZA, ou seja, exercer de forma legítima o poder de polícia. O meio escolhido, portanto, é desproporcional.

Dentre várias opções lícitas para o exercício da fiscalização, o ICMBio optou pela mais fácil. Considerou-se unicamente o exercício do poder de polícia e não outros fatores envolvidos. Ao vedar o tráfego fluvial em área lícita, sem uma justificativa razoável, o ICMBio violou o princípio da proporcionalidade⁴¹⁰. Se existem outras formas lícitas e possíveis de

⁴¹⁰ ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. PENA DE DEMISSÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. APELAÇÃO PROVIDA. 1. "Consta dos autos que o autor, ao efetuar a cobrança de uma dívida no valor de R\$410,00, utilizou-se da condição de ser Policial Rodoviário Federal e da respectiva viatura, agredindo verbalmente a Sra. Mirislene Barbosa da Silva, que o denunciou à corporação. Diante de tal postura, foi o autor indiciado, tendo contra si instaurado processo administrativo disciplinar (08.671.000.075/2003), como incurso nos ilícitos administrativos tipificados nos artigos 117, IX e XVI, da Lei 8.112/90. No relatório da comissão processante foi sugerida a aplicação da pena de demissão, com base no artigo 132, XIII, da lei 8.112/90, como, de fato, ocorrera, nos termos da Portaria 1.280, de 06-05-2004 (fl. 379)". 2. "É certo que o controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade dos atos, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. Note-se que analisar os aspectos da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade da medida não significa invasão do Poder Judiciário no âmbito discricionário do mérito do ato administrativo, mas trata-se, sim, de aferir se o administrador agiu dentro dos limites de discricionariedade que lhe são assegurados, ou se ultrapassou os limites do que seria razoável e proporcional". 3. "Na hipótese dos autos, não se discute a veracidade das acusações, nem a legalidade do ato administrativo, mas apenas a proporcionalidade da pena. Nem poderia ser diferente, diante da

chegar ao resultado pretendido, a administração pública não pode optar por aquela que mais onera os cidadãos. O mais racional seria a provocação de um estudo junto à equipe de fiscalização para se verificar quais estratégias podem ser adotadas para o pleno exercício do poder de polícia na ZA, bem como a escolha pelo meio mais efetivo e menos nefasto a terceiros.

Tem-se, ainda, em alguma medida, um desvio de finalidade⁴¹¹. A regra aplicável à ZA não pode ser, de tal forma restritiva, que a equipare à UC. Se o ICMBio entende que a área da ZA merece ser tratada ambientalmente como um Parna, deve usar dos meios cabíveis, qual seja, buscar junto ao Congresso Nacional ou ao Chefe do Poder Executivo a alteração de enquadramento e transformar a ZA em UC. O que não se revela possível é, sob o pretexto de proteger ambientalmente uma área, tratá-la como ela não é. ZA não é UC, não se confunde. Não pode ter regras tão rígidas quanto. Sobre este ponto, remete-se à análise já feita nesta tese.

exata subsunção da conduta do autor e da sua consequência às previsões dos art. 117, IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública) e XVI (utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares), e 132, XIII, da Lei 8.112/90". 4. "em relação à proporcionalidade, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que 'alguns parâmetros devem ser adotados, sendo três as balizas a serem observadas: i) adequação - verificando-se se a medida adotada é eficaz para alcançar o resultado pretendido; ii) necessidade - devendo ser observado se o fim almejado pode ser atingido por meio menos gravoso ou oneroso; iii) proporcionalidade em sentido estrito - consubstanciada na relação custobenefício, ponderando-se se a providência acatada não irá sacrificar bem de categoria jurídica mais elevada do que aquele que se pretende resguardar.' (RMS 33.671/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, Rel. p/ Acórdão Ministro GURGEL DE FÁRIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/02/2019, DJe 14/03/2019)". 5. "Existem nos autos do PAD elementos mais do que suficientes para comprovar a prática de atos contrários ao ordenamento jurídico, que configuram desobediência às proibições fixadas no art. 117, IX e XVI, da Lei 8.112/90. E mais, a razoabilidade e a proporcionalidade foram observadas na fixação da pena de demissão. Com efeito, os fatos são graves e incontroversos. O autor, Policial Rodoviário Federal, uniformizado, conduzindo uma viatura e em horário de trabalho, esteve na empresa m_ Jerrytur para cobrar dívida de R\$410,00 e, na oportunidade, apresentou-se ao atendente como. - Inspetor Diorgenes e, já na presença da denunciante, proferiu agressões verbais. Assim procedendo, fardado e conduzindo uma viatura policial, o autor utilizou do poder que o cargo lhe confere como forma de amedrontar e coagir seu suposto devedor a pagar-lhe a quantia devida. Nesse contexto, a sentença, ao acolher a tese de ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, afastou-se do entendimento jurisprudencial de que 'caracterizada conduta para a qual a lei estabelece, peremptoriamente, a aplicação de determinada penalidade, não há para o administrador discricionariedade a autorizar a aplicação de pena diversa.' (STJ, Terceira Seção. MS 146671DF. Rel. Gurgel de Faria. Julg. 10-12-2014. Publ. DJe 17-12-2014)". 6. Apelação provida.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0000355-49.2009.4.01.4100**. Rel. Des. Fed. Marcelo Albernaz. Primeira Turma, j. 28 jun. 2023.

⁴¹¹ No sentido de que o desvio de finalidade tem o condão de tornar nulo o ato administrativo:

ADMINISTRATIVO - MILITAR TEMPORÁRIO - REENGAJAMENTO - LICENCIAMENTO - ANULAÇÃO DE ATO DA ADMINISTRAÇÃO - TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES - DESVIO DE FINALIDADE - ATO NULO - FUNDAMENTOS. 1. De acordo com a teoria dos motivos determinantes, a Administração vincula-se aos motivos invocados para a prática do ato, ainda que discricionária. 2. No caso concreto, há elementos indiciários que revelam desvio de finalidade tanto do ato que determinou a republicação do reengajamento do autor para indeferi-lo quanto daquele que o excluiu das fileiras da organização militar a que pertencia, eis que deferido o reengajamento, por ato publicado no Boletim Externo n.º 24/99, foi punido, 27 dias após, por fato de natureza leve, permanecendo, todavia, no bom comportamento. 3. Os atos impugnados na presente ação mandamental, embora aparentemente legais, formalmente perfeitos, foram praticados com manifesto desvio de poder, sendo, portanto, nulos, já que o licenciamento do militar deu em razão da punição administrativa aplicada. 4. Apelação da União e remessa oficial não provida. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0006472-26.1999.4.01.3900**. Rel. Juiz Fed. Mark Yshida Brandão. 1ª Turma Suplementar, j. 15 jun. 2011.

Há, ainda, o equívoco conceitual quando se justifica que a voadeira, desacoplada da nave-mãe, com pilotoiro, pescador e petrechos de pesca a bordo, facilmente configura ato tendente à pesca. Alinha-se, assim, ao entendimento jurisprudencial, no sentido de que a definição de ato tendente à pesca deve ter por base a efetiva existência de atos de execução - alcançados pela norma penal e pela norma administrativa -, ultrapassando os limites dos chamados atos meramente preparatórios - que, em regra, são impuníveis. Sob tal perspectiva, é razoável considerar-se que, para se ter como iniciada a execução da figura típica, a conduta deve, minimamente, ser capaz de produzir materialmente o resultado almejado - leia-se, a efetiva captura de espécimes aquáticas -, evidenciando risco relevante ao bem jurídico tutelado. Assim, a mera posse de petrechos de pesca em local onde a atividade é proibida, sem a realização de qualquer ato capaz de produzir materialmente o prejuízo e, assim, oferecer, concretamente, perigo ao bem jurídico tutelado, não configura o crime tipificado no art. 34 da Lei Ambiental, tratando-se, no máximo, de ato preparatório impunível, por ausência de previsão expressa do tipo penal. Reconhecida a atipicidade da conduta imputada ao réu⁴¹². Dessa compreensão se afasta o ICMBio, ao considerar que a mera posse de petrechos de pesca - ainda que em local lícito - tende a configurar ato tendente à pesca.

Nesse sentido, a regra em análise, por violar o princípio da proporcionalidade, é uma norma inconstitucional. Configura, portanto, um limite ao poder regulamentar do ICMBio a obediência ao princípio da proporcionalidade.

9. LIMITE 07. INAPLICABILIDADE DO REGIME SUPER RESTRITIVO DAS UCS DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS UCS DE USO SUSTENTÁVEL

As regras jurídicas contidas no PM de uma UC de uso sustentável devem ser menos rígidas do que aquelas incidentes nas UCs de proteção integral, em respeito à proporcionalidade e aos fins visados pelo SNUC. As regras jurídicas contidas no PM devem refletir essa gradação. A proporcionalidade já foi objeto de explicação anterior, de forma que, agora, resta abordar os fins visados pelo SNUC.

⁴¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Criminal 5027353-20.2020.4.04.7100**. Rel. p/ Acórdão Des. Fed. Loraci Flores de Lima. 8ª Turma, j. 30 nov. 2022.

A distinção⁴¹³ posta pelo SNUC dos dois grupos de UCs, a saber, os grupos de UCs de proteção integral⁴¹⁴ e os de UCs de uso sustentável, leva em conta, de uma forma geral, os usos diretos, que são admitidos nas de uso sustentável e não são admitidos nas de proteção integral. Tratando-se de UC de proteção integral, os ecossistemas devem ser mantidos livres de alterações causadas por atos humanos⁴¹⁵. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: a) estação ecológica⁴¹⁶; b) reserva biológica⁴¹⁷; c) parque nacional⁴¹⁸; d) monumento natural⁴¹⁹; e e) refúgio de vida silvestre⁴²⁰.

Nas UCs de uso sustentável, permite-se a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e

⁴¹³ O SNUC separa as unidades em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável. O primeiro grupo permite apenas o uso indireto de recursos naturais, fundado nas premissas preservacionistas, enquanto o segundo permite o uso sustentável dos recursos naturais, mantendo ecossistemas, sendo que, em ambos os casos, há de se ter um plano de manejo, instituindo os caminhos para gestão da unidade. ALMEIDA, Lorili Chaves de. As Unidades de Conservação Ambiental: uma leitura transdisciplinar. *InSitu*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 117-34, jul./dez, 2017.

⁴¹⁴ Edis Milaré define unidades de conservação de proteção integral como aquelas que tem por objetivo básico preservar a natureza, livrando-a quanto possível, da interferência humana; nelas, como regra, só se admite o uso indireto desses recursos, isto é, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

⁴¹⁵ Art. 2º, inciso VI, SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴¹⁶ Nos termos do art. 9º do SNUC, a Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴¹⁷ O art. 10 diz: A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

⁴¹⁸ O art. 11 diz: O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

⁴¹⁹ O art. 12 diz: O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

⁴²⁰ O art. 13 diz: O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

economicamente viável⁴²¹. O objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável⁴²² de parte dos seus recursos naturais.

Entende-se como “uso sustentável” a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável⁴²³. O grupo das UCs de Uso Sustentável compreende as seguintes categorias de UC: a) área de proteção ambiental⁴²⁴; b) área de relevante interesse ecológico⁴²⁵; c) floresta nacional⁴²⁶; d) reserva extrativista⁴²⁷; e) reserva de fauna⁴²⁸; e e) reserva de desenvolvimento sustentável⁴²⁹.

⁴²¹ Art. 2º, inciso XI, SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴²² A lei permite manter atividades em que a perenidade dos recursos ambientais renováveis e os processos ecológicos com conservação da biodiversidade e demais atributos ecológicos sejam preservados nas UCs de Uso Sustentável de forma socialmente justa e economicamente viável⁹, inclusive para fins comerciais desde que cumpra às exigências previstas no Plano de Manejo. DE ALMEIDA, Lorili Chaves. As Unidades de Conservação Ambiental: uma leitura transdisciplinar. **In Situ – Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**, v. 3, n. 2, p. 117-134, 2017.

⁴²³ Art. 2º, inciso XI, SNUC. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴²⁴ O art. 15 diz: A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais

⁴²⁵ O art. 16 diz: A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

⁴²⁶ O art. 17 diz: A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas

⁴²⁷ A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade

⁴²⁸ O art. 19 diz: A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

⁴²⁹ A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Nessa perspectiva, as regras jurídicas contidas no PM devem refletir a intenção do legislador ao diferenciar os dois grandes grupos (proteção integral e uso sustentável)⁴³⁰. Por essa razão, não se pode admitir que o PM, sob o pretexto de regulamentar a proteção especial de uma UC de uso sustentável, chegue ao ponto de mudá-la de enquadramento - do ponto de vista prático - ante a rigidez das normas impostas. Nesse sentido, as restrições existentes aos usos nas UCs de uso sustentável devem ter em conta o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão⁴³¹, e os parâmetros para que a proporcionalidade seja aferida são os conceitos de proteção integral, de uso sustentável e o regime legalmente previsto para cada espécie de UC, todos previstos no SNUC.

Uma Resex, por exemplo, não foi modelada pelo legislador para ser infensa a construções, nem à presença humana e, portanto, dessa forma, não pode ser regradada. Se existem características técnicas que justifiquem um tratamento extremamente restritivo, deve o ICMBio se questionar se o enquadramento da UC foi feito da forma correta e, em constatando que houve erro, deve buscar a recategorização da UC. Aliás, a mudança de categoria é algo perfeitamente possível, mas deve ser feito pelas via própria, qual seja, junto ao Legislativo por meio de lei formal⁴³². O raciocínio quanto às Resex se estende às demais UCs de uso sustentável e, de maneira particular às APAs, como se demonstrará mais à frente.

Logo, se uma proteção ambiental mais rígida é, de fato, necessária, o caminho é a recategorização e não o recrudescimento das regras jurídicas contidas no PM. A finalidade da recategorização é conferir ao espaço territorial a correta identidade jurídica, considerando as categorias previstas no SNUC.

Por recategorização compreenda-se a mudança de categoria de uma UC já criada pelo poder público e, nessa perspectiva, a recategorização pode se dar para uma categoria do mesmo grupo, ou de grupos distintos. Também pode haver recategorização com aumento de área da UC ou com supressão de área. Portanto, entende-se a recategorização como uma alteração de categoria intra ou entre grupos, seja para categorias mais restritivas ou mais permissivas, com aumento ou redução total ou parcial de sua área⁴³³. A finalidade do PM não é a recategorização

⁴³⁰ Nesse sentido: ANTUNES, Paulo de Bessa. Planos de Manejo e Legalidade. **GenJurídico**. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/planos-de-manejo-e-legalidade/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴³¹ Sobre o princípio da proporcionalidade, o tema já foi tratado como um limite específico.

⁴³² SNUC: § 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

⁴³³ FIGUEIREDO, MF de. A Proteção Constitucional dos Espaços Protegidos, a Recategorização de Unidades de Conservação da Natureza e o Projeto de Lei Nº 4.198 de 2012. In: **Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (19.: 2014: São Paulo, SP) Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. 2014.

de uma UC. Suas regras não se prestam a este objetivo pelo simples fato de que esse instrumento não é próprio para esse tipo de discussão.

Confronta-se, contudo, com um ponto de discussão delicado, isto é, a definição dos limites e de intervenção administrativa restritiva dentro de uma UC de uso sustentável. No presente estudo, busca-se defender, não que a proteção ambiental tem que ser mínima, mas simplesmente que não existe um critério objetivo de qual grau de intervenção é cabível dentro de uma UC de uso sustentável.

O primeiro passo, por isso, é investigar as normas específicas previstas no SNUC aplicáveis a cada uma das modalidades. O segundo passo é a sujeição da norma jurídica criada no PM ao crivo da proporcionalidade. Ao dever de fundamentação e às demais balizas postas anteriormente nesta tese por certo devem obediência. A tese não está defendendo que a proteção ambiental seja mínima, mas sim defendendo que as restrições sejam compatíveis com a categoria da UC, nos termos do SNUC.

Laura Dias Prestes pontua, após entrevistar Cláudio C. Maretti, que as APAs - subespécie de UC de uso sustentável - contribuem para promover o desenvolvimento sustentável porque elas são aquilo que é possível se aplicar em certas áreas, isto é, em certas áreas não adianta criticar que é uma APA porque não conseguimos aplicar uma UC mais restritiva.

Assim, em certas situações, a APA é o instrumento ideal e, em outras situações, destina-se a proteger a interação entre sociedade e natureza. Sustenta, ainda, que olhar de forma isolada é um equívoco, pois o olhar tem que estar sobre o resultado do sistema, do conjunto de instrumentos instituídos sobre o território. Para ele, a maior potencialidade dessa categoria é conservar as áreas de interação harmônica, onde existem possibilidade de manter atividades socioeconômicas culturais com a conservação da natureza. e também ser parte complementar de um mosaico e de um ordenamento territorial mais amplo⁴³⁴.

Para além deste olhar técnico, que pugna no sentido de as UCs de uso sustentável deverem ser avaliadas em um conjunto sistêmico, ou seja, junto com as demais UCs, fica claro, no entendimento técnico posto por Laura, certa insatisfação no sentido de que a proteção das UCs de uso sustentável poderia ser mais rígida. Essa insatisfação quanto à ineficácia das UCs de uso sustentável, contudo, não se pode resolver pela rigidez das regras jurídicas do PM.

⁴³⁴ PRESTES, Laura Dias. **O uso sustentável dos recursos naturais na zona costeira**: As áreas de proteção ambiental como instrumento para a conservação socioambiental. 2022.

Diante do exposto, entende-se que seria um limite ao do poder regulamentar do ICMBio que as regras jurídicas contidas nos PMs de UCs de proteção integral devam ser mais rígidas do que aquelas contidas em PMs de UCs de uso sustentável⁴³⁵ e que, por consequência, as regras jurídicas contidas no PM das UCs de uso sustentável não podem tornar intangível, o que por lei não é⁴³⁶.

Da mesma forma que as normas jurídicas contidas no PM das UCs de uso sustentável devem ser mais flexíveis que as regras jurídicas contidas no PM das UCs de proteção integral, o mesmo se aplica às normas jurídicas que incidirão sobre a zona de amortecimento - ZA.

10. LIMITE 08. INAPLICABILIDADE DO REGIME RESTRITIVO DAS UCS À ZA

As regras jurídicas contidas no PM relativas à ZA possuem finalidades diversas das normas jurídicas incidentes sobre as UCs (seja de proteção integral, seja de uso sustentável). ZA não é UC⁴³⁷. Há uma pirâmide protetiva na qual as UCs de proteção integral estão no ápice,

⁴³⁵ Fazendo uma diferença entre UC de proteção integral e UC de uso sustentável, interessante julgado do TJSP na perspectiva tributária: Apelação. Execução fiscal. IPTU sobre imóvel situado em área de preservação ambiental. 1. Unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Unidades de Conservação SNUC (Lei nº 9.985/2000): Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. 2. Unidades de Proteção Integral: restrição absoluta ao exercício do direito de propriedade, domínio útil ou posse. Inocorrência de fato gerador de IPTU, nos termos do artigo 32, do CTN. 3. Unidades de Uso Sustentável ou Controlado: limites ao uso da propriedade, domínio útil ou posse decorrentes da observância à função social da propriedade. Incidência de IPTU. 4. Caso em que não comprovada a localização do imóvel em área de proteção integral. Impossibilidade de afastar a incidência do tributo. 5. Certidão de dívida ativa que preenche os requisitos legais e goza de presunção de liquidez e certeza. Recurso provido. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 0022543-69.2009.8.26.0361**. Rel. Des. Kenarik Boujikian. 14ª Câmara de Direito Público, j. 13 mar. 2014.

⁴³⁶ Mais adiante será feita uma exceção quando a posse e o domínio público da área forem públicos ou quando o particular, proprietário da área, concordar livremente com regras mais rígidas.

⁴³⁷ No sentido de ZA não é UC: EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DEMARCAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. INTERESSE DE AGIR. ACESSO AO JUDICIÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRESCRIÇÃO. INDENIZAÇÃO. ZONA DE AMORTECIMENTO. COBERTURA VEGETAL(...) 5. Quanto à Zona de Amortecimento da Reserva, entretanto, o reconhecimento da prescrição quinquenal é imperioso. É que sobre tal área não houve despojo, já que o proprietário segue exercendo os poderes de uso e gozo sujeito, porém com determinadas restrições. Ou seja, o instituto que incidiu sobre a Zona de Amortecimento foi a limitação administrativa, e não a desapropriação indireta, e em relação a ambos o prazo prescricional diverso. A limitação administrativa está sujeita aos ditames do Decreto-lei nº 3.365/41 sendo o prazo, portanto, quinquenal. 6. Desapropriação indireta é o fato administrativo pelo qual o Estado se apropria do bem particular, sem observância dos requisitos da declaração e da indenização prévia. O instituto é uma criação doutrinária que tem por escopo justamente salvaguardar o particular de intervenções da Administração Pública em sua propriedade, proibindo seu proprietário de usufruir plenamente do imóvel, ou seja, trata-se daquelas situações em que a Administração não realiza a desapropriação do bem, contudo, restringe o direito de propriedade a tal ponto, que a sua manutenção torna-se inviável. 7. Por força de lei, a demarcação de unidade de conservação prevê a desapropriação de propriedades particulares que restarem encravadas em seu interior. Não providenciado o respectivo processo nem tendo sido ele solucionado, configura-se desapropriação indireta. 8. Mesmo que não fosse acolhida a prescrição quinquenal, a Zona de Amortecimento não seria indenizada. Isto porque, a Zona de Amortecimento, enquanto entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (art. 2º, XVIII, da Lei nº 9.985/00), não integra a unidade de conservação e

as de UC de uso sustentável no meio e na base está a ZA. As normas da ZA, portanto, possuem alguns limites: a) secundariedade, na medida em que se prestam a tutela de um outro bem jurídico, a UC; b) o regime da ZA não deve, em seu conjunto, ser mais rígido do que o de uma UC, seja de proteção integral, seja de uso sustentável; e c) não podem ser estabelecidas zonas intangíveis na ZA.

Inicialmente, é preciso compreender que ZA não é uma UC. Legalmente, ZA é definida como o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade⁴³⁸. Percebe-se, a partir do conceito previsto em lei, que a ZA é meramente instrumental e que a proteção desse espaço só faz sentido, na medida em que se conecta com a proteção da UC. Uma norma desvinculada dessa relação de dependência seria uma norma que desvirtua a finalidade legal da ZA.

Fisicamente, a ZA refere-se às adjacências da UC, espaço no qual as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições legais, dado o intuito de atenuar os impactos sobre os ecossistemas. A lógica de existência da ZA é que deve haver uma ruptura gradativa entre o meio ambiente natural, protegido na UC e o ambiente externo⁴³⁹. A gestão de tal área deve levar em conta o uso do solo, com a finalidade de impedir o avanço de atividades externas

que sobre ela a autora ainda possui a propriedade. Em que pese o usufruto esteja sujeito a restrições específicas, não há impossibilidade de aproveitamento mas, aqui sim, aplicação do princípio da função social da propriedade com lastro da previsão constitucional de proteção ambiental. (...) BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação/Remessa Necessária 5002448-89.2013.4.04.7004**. Rel. Des. Fed. Vânia Hack de Almeida. 3ª Turma, j. 11 maio 2021.

⁴³⁸ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

⁴³⁹ citar Romeu THome p. 438

sobre a área e conter os efeitos de borda⁴⁴⁰, ocasionados pela fragmentação de *habitats*⁴⁴¹. Certas atividades, como pecuária, agricultura, uso de agrotóxicos, dentre outros, devem ser consideradas na perspectiva do impacto na UC⁴⁴².

O regramento sobre referidas atividades econômicas não deve considerá-las em relação à área da ZA, porque a proteção da ZA é desimportante por si só. Deve sim considerá-las, na verdade, na perspectiva do impacto que causam nos atributos naturais protegidos pela UC.

Se o entendimento é que a ZA precisa de uma proteção rigorosa em razão de um atributo ambiental nela contido, o certo não é o recrudescimento das regras jurídicas do PM, mas sim a criação de uma outra UC ou a redefinição dos limites da UC já existente, de sorte a englobar a ZA. ZA só existe em função de uma UC, ou seja, a ZA, em tese, não tem valor por

⁴⁴⁰ Reconhecendo a ZA como instrumento que minimiza o efeito de borda, há interessante precedente do STJ: (...)

4. Segundo definição legal, Zona de Amortecimento é "o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade" (art. 2º, XVIII, da Lei 9.985/2000).

5. Ou seja, embora não faça parte, sob o prisma do domínio, da Unidade de Conservação em si - tanto que a gestão do uso e das atividades socioeconômicas privadas ocorre por meio de limitações administrativas específicas, sem necessidade de desapropriação e direito à indenização -, a Zona de Amortecimento se apresenta, na ótica jurídica, como espaço de transição ou tampão - verdadeira pele ecológica ou ecótono administrativamente induzido -, destinado a garantir a higidez da área protegida e reduzir a vulnerabilidade da biodiversidade do interior do fragmento delimitado a vetores externos, naturais ou antropogênicos. São perturbações multifacetárias, ora abióticas (umidade, luminosidade, temperatura, vento, fogo), ora bióticas (composição, estrutura, abundância e distribuição espacial de espécies da flora e fauna, influenciadas por alteração dos padrões físicos, químicos e biológicos do sistema).

EFEITOS DE BORDA 6. As perturbações externas à integridade de Unidades de Conservação consubstanciam consequências deletérias típicas do chamado "efeito de borda", fenômeno que acomete sobretudo áreas protegidas de menor extensão e perímetro mais irregular, bem como as localizadas nas cercanias de adensamento populacional, de atividades econômicas, com destaque para o turismo e a agropecuária intensiva onde ocorra largo emprego de agrotóxicos. A instituição de Zona de Amortecimento exprime resposta minimizadora da Biologia da Conservação e do ordenamento jurídico a tais distúrbios. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.406.139/CE**. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, j. 5 ago. 2014.

⁴⁴¹ CAMPOS, Jean Oliveira; CAMPOS, Guilherme Oliveira; CAVALCANTE, Márcio Balbino. Uso e Cobertura da Terra e Propagação de Efeitos de Borda na Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata do Pau-Ferro, Paraíba, Brasil. **Geografia (Londrina)**, v. 33, n. 2, p. 51-70, 2024.

⁴⁴² No sentido de que construções são, em princípio, legítimas na ZA: APELAÇÃO. AÇÃO DEMOLITÓRIA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. ZONA DE AMORTECIMENTO. NÃO ESPECIFICAÇÃO. INÉPCIA DA INICIAL. 1. Ação pela qual a Municipalidade de Cubatão pretende a demolição de imóvel do réu, ao fundamento de que edificado em área protegida pela Lei Federal nº 9.985/2000 – Sentença de procedência. 2. Inépcia da inicial verificada – narração dos fatos que não decorre logicamente a conclusão; a edificação em área prevista na Lei Federal 9.985/2000 não implica, de forma inexorável, na impossibilidade de construção – inexistência de especificação da espécie de Unidade de Conservação (proteção integral ou uso sustentável), além de o imóvel localizar-se em zona de amortecimento, onde é permitida atividade (regrada) humana. 3. Constatação, ainda, que o imóvel se situa em sítio próximo de outras habitações. Viabiliza-se dessa forma potencial configuração de núcleo urbano consolidado que não foi considerado nas razões da autora e que, à luz da Lei Federal nº 13.465/2017, autorizaria eventual regularização urbana fundiária. De ofício, petição inicial indeferida. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1002613-58.2021.8.26.0157**. Rel. Des. Nogueira Diefenthaler. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 16 mar. 2023.

si mesma, mas apenas e tão somente na medida em que tutela a UC. Aplica-se, aqui, o mesmo raciocínio expendido anteriormente: as regras do PM não podem servir para alterar substancialmente a natureza da ZA e transformá-la em uma UC. Toda vez que a proteção aniquila o direito de propriedade ou quando a ZA passa a ser protegida por si mesma, há indícios de que as regras jurídicas da ZA podem estar tendo sua finalidade desvirtuada.

Nessa óptica, merecem cautela certos conceitos ampliativos de ZA, como os que a concebem como uma faixa de terreno que margeia as UCs, exceto APA e RPPN, com a finalidade de indicar, de amortecer ou mitigar os impactos produzidos pelas atividades externas que sejam incompatíveis com o manejo da unidade⁴⁴³. É que o manejo dentro da UC possui regras específicas e restritivas, já o manejo na ZA apenas pode ser restringido se demonstrado, de forma inconteste, que a atividade na ZA tem impacto direto no ecossistema protegido pela ZA. Essa noção de secundariedade e de nexos causal direto precisam, por conseguinte, estar presentes nas restrições estabelecidas na ZA.

Por essa razão, não se revela possível “copiar e colar” as regras do zoneamento da UC e aplicá-las à ZA, pelo fato de que ZA não é UC. Apenas se demonstrado o nexo causal entre a restrição na ZA e os impactos diretos na UC é que se justifica a regra da ZA. Não se pode alegar, de forma genérica, o princípio da proteção ou da precaução para se justificar uma regra da ZA, sem uma comprovação técnica de que a restrição pretendida na ZA preserva, de forma direta, um atributo da UC. É de se abandonar a lógica de que a ZA precisa ser protegida em sua plenitude apenas e tão somente por ser contígua à UC.

Nessa linha de raciocínio, diverge-se do entendimento de que a ZA teria como função ampliar o espaço físico das unidades de conservação, em função da redução de *habitat*, sob o argumento de que tal aumento contribuiria para evitar a extinção de inúmeras espécies da fauna e da flora⁴⁴⁴. Tecnicamente, de fato, é possível que seja necessário um aumento de área em determinada UC, mas não será por meio do aumento da ZA que o problema será solucionado. O enfrentamento deverá vir pela via própria, qual seja, a redefinição dos limites da UC. O dever de fundamentação será a pedra de toque que vai garantir a validade jurídica de uma regra contida no PM incidente sobre a ZA.

Ao avaliar os pressupostos para a definição de uma ZA, existe entendimento⁴⁴⁵ de que devem ser evitados locais com alta densidade populacional, pois áreas densamente povoadas

⁴⁴³ Milaré, p. 934

⁴⁴⁴ RIBEIRO, Marta Foeppe; FREITAS, MAV de; COSTA, VC da. O desafio da gestão ambiental de zonas de amortecimento de unidades de conservação. **Seminário Latino-Americano De Geografia Física, Vi-Seminário Ibero-Americano De Geografia Física**, v. 6, p. 1-11, 2010.

⁴⁴⁵ Esse entendimento chegou a constar do roteiro metodológico do IBama.

devem ser mantidas fora da zona de amortecimento, pelo fato de implicarem em ações impactantes, que podem ultrapassar os limites da área legalmente protegida⁴⁴⁶. O problema nesse raciocínio é que a ZA não é um local aleatório no qual se possa fazer bem uma escolha. Na verdade, a ZA é a borda de um local no qual se reconheceu haver necessidade de proteção ambiental especial. Se o entorno é povoado, limitações podem ser pensadas, mas a densidade populacional não é algo que se possa resolver, pelo simples fato de que não há base jurídica que justifique a desapropriação de propriedades localizadas na ZA.

Observa-se que as dificuldades, que vão desaguar nas regras jurídicas do PM, começam bem antes: o equívoco começa quando se busca definir qual a finalidade da ZA e de que forma ela deve ser estabelecida. Nessa linha de raciocínio, um limite às regras jurídicas incidentes à ZA é que estas precisam se revestir de acessoriedade à UC, devem ser proporcionais, e as restrições precisam ter nexos causal direto com impactos no ecossistema da UC, sem possibilidade de fixação de zonas intangíveis. Exige-se do ICMBio, então, um apuro na fundamentação que precisa apontar tecnicamente as razões das restrições.

Um outro limite que se defende é que, em relação às regras jurídicas contidas no PM, os usos diretos de povos e comunidades tradicionais sofrem gradação de intensidade, a depender do grupo de UC (uso sustentável e proteção integral).

11. LIMITE 09. GRADAÇÃO DOS USOS DIRETOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DEVE SER DIFERENCIADO A DEPENDER DA CATEGORIA DA UC (PROTEÇÃO INTEGRAL OU USO SUSTENTÁVEL)

Um outro limite que precisa ser avaliado pelo ICMBio é que deve existir uma gradação entre os usos diretos permitidos aos povos e comunidades tradicionais dentro das UCs de proteção integral dos usos que são lícitos aos mesmos povos dentro das UCs de uso sustentável. No primeiro caso, usos mais restritos; no segundo, mais amplos. As regras jurídicas contidas no PM devem refletir essa gradação.

Os usos diretos sustentáveis pelos povos e comunidades tradicionais⁴⁴⁷ dentro das UCs de uso sustentável são aqueles previstos no SNUC, quando do regramento de cada modalidade

⁴⁴⁶ Defende que a ZA teria essa função: RIBEIRO, Marta Foeppel; FREITAS, MAV de; COSTA, VC da. O desafio da gestão ambiental de zonas de amortecimento de unidades de conservação. *Seminário Latino-Americano De Geografia Física, Vi-Seminário Ibero-Americano De Geografia Física*, v. 6, p. 1-11, 2010.

⁴⁴⁷ No momento em que o Poder Público reconhece o direito da população tradicional à sua terra, dentro de uma área protegida, está afirmando também que aquele grupo social tem uma finalidade de relevante interesse público a cumprir, fim esse que estará inscrito no ato de criação da unidade, em contratos que se estabelecerão entre o órgão público e a população beneficiada, em que constarão as formas de uso e manejo dos recursos naturais, as

de UC, mas podem ser combinados com estímulos para usos novos que garantam a estas pessoas meios de sobrevivência. Ao contrário, nas UCs de proteção integral, não devem ocorrer estímulos a usos novos, o que se explicará na sequência.

Nas UCs de uso sustentável, as regras jurídicas contidas no PM devem ser construídas de forma a manter os usos históricos e a existência dos povos e comunidades tradicionais. Mas, segundo o PNAP⁴⁴⁸, constitui princípio da política a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas. Nos objetivos específicos⁴⁴⁹ consta o dever de implementar um plano de sustentabilidade econômica para o SNUC articulado às três esferas de governo.

Como estratégia⁴⁵⁰ desse objetivo específico, tem-se o dever de identificar e de promover oportunidades econômicas oriundas das unidades de conservação e zonas de exclusão de pesca para populações nas suas áreas. Essa estratégia orienta, num sentido ampliativo dos usos, por parte de povos e comunidades tradicionais.

As regras jurídicas contidas no PM das UCs de uso sustentável precisam ser construídas em conformidade com os princípios, diretrizes, objetivos e estratégias da PNAP. A lógica seria: primeiro, averiguar o regramento do SNUC, que, no caso de Florestas Nacionais, dispõe ser o objetivo básico⁴⁵¹ desse tipo de UC o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

Com relação às Resex, o legislador previu tratar-se de uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. Esses usos lícitos e com previsão legal expressa devem ser combinados com o conceito de uso sustentável.

Já com relação às RDS, tem-se que essa categoria de UC tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a

quais não poderão contrariar os objetivos do ato que criou a área ambiental. BENATTI, José Heder. **Unidades de conservação e as populações tradicionais**: uma análise jurídica da realidade brasileira. 1999.

⁴⁴⁸ citar

⁴⁴⁹ citar

⁴⁵⁰ citar

⁴⁵¹ citar

reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida, e a exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

Ocorre que, para além dos usos mencionados no SNUC, outros usos sustentáveis podem ser sugeridos, estimulados e regradados no PM, desde que permaneça inexível o conceito de uso sustentável e que as autorizações para novos usos visem à melhoria da condição de vida de tais povos. Em resumo, os usos diretos possíveis a povos e comunidades tradicionais dentro das UCs de uso sustentável não são taxativos.

Situação diversa nos parece ocorrer, quando do regramento de usos diretos, por povos e comunidades tradicionais dentro de UCs de proteção integral. Em primeiro lugar, o reconhecimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais nesses espaços não encontra espaço no SNUC sendo fruto de interpretação administrativa firmada no PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 00810.001628/2020-40) e no PARECER n. 00115/2021/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 02070.020820/2016-95). Referida interpretação administrativa apenas se deu a partir do seguinte contexto fático: UCs de proteção integral foram criadas sobre realidades já existentes e constitucionalmente protegidas⁴⁵².

Havia um conflito aparente entre normas constitucionais, que exigia uma solução por parte do poder público. A solução, passados mais de vinte anos de criação do SNUC, não veio pelo IBAMA, nem pelo ICMBio, nem pelo Poder Legislativo, nem pela Presidência da República. Mesmo as decisões judiciais assecuratórias de direitos não eram cumpridas porque não se vislumbrava exequibilidade⁴⁵³. E aqui há um ponto jurídico relevante: quando se tem um conflito aparente entre normas constitucionais, estando, de um lado, a proteção ambiental a espaços territoriais (art. 225 da Constituição Federal) e, de outro, a proteção aos povos originários, como os indígenas (art. 233 da Constituição Federal), quilombolas (art. 68 do ADCT) e povos tradicionais em geral (art. 216 e 217), a solução interpretativa é sempre restritiva, de sorte a não aquilar um dos direitos em colisão, isto por força do princípio da

⁴⁵² Sobre a contradição de se criarem espaços intocados sobre povos tradicionais: “Enquanto a contradição flagrante entre as regras do SNUC e o compromisso do Estado Brasileiro para com povos e comunidades tradicionais assumido em tratados e em programas federais não for resolvido, quilombolas e, sobretudo seringueiros, pescadores, caiçaras e outras “comunidades tradicionais” permanecerão privadas de direitos, à mercê de decisões ad hoc tomadas por órgãos públicos separados e baseados em dispositivos legais incompatíveis entre si.”

DE ALMEIDA, Mauro William Barbosa; REZENDE, Roberto. Uma nota sobre comunidades tradicionais e unidades de conservação. **RURIS (Campinas, Online)**, v. 7, n. 2, 2013.

⁴⁵³ citar o processo de trombetas

concordância prática⁴⁵⁴. A ideia é conciliar os usos diretos dos povos tradicionais, ao mesmo que se busca preservar, ao máximo, o conceito de proteção integral.

Passados muitos anos após o SNUC, não houve recategorização, nem a desafetação das áreas e - até a edição dos citados Pareceres Jurídicos - não se havia garantido efetivamente a tais povos os direitos de uso que lhe são constitucionalmente assegurados. Nesse cenário, os Pareceres orientam a administração a cumprir a Constituição Federal e a obedecer ao disposto na CDB, de forma a cessar a violação por parte do Brasil a direitos e garantias fundamentais de povos e comunidades tradicionais. Garantem-se os usos históricos.

Essa pequena digressão está sendo feita por dever de coerência. No tópico anterior, afirmou-se que as regras do PM não se prestam a recategorizar uma UC, porque há meios próprios para isso. Defendeu-se que as regras jurídicas do PM não podem ser recrudescidas a tal ponto que transforme uma UC de uso sustentável (ou parte dela) em uma UC de proteção integral. Mas tal afirmação apenas é válida em um contexto no qual a Constituição Federal não esteja sendo violada, mais particularmente em um contexto no qual a dignidade da pessoa humana, epicentro da Constituição Federal, não esteja sendo agredido⁴⁵⁵.

Por isso, defendeu-se que não é possível transformar uma UC de uso sustentável em uma UC de proteção integral por meio de regras jurídicas contidas no PM. Não pode o ICMBio desvirtuar a finalidade do PM, atribuindo-lhe uma função atípica. Já, com relação a usos históricos de povos tradicionais, a bem da verdade, as regras do PM são apenas um instrumento administrativo que visam ao cumprimento da Constituição Federal, de forma a garantir a dignidade da pessoa humana. As regras jurídicas que visam assegurar os direitos de tais povos são apenas uma instrumentalização de um direito que lhes foi conferido diretamente pela Constituição Federal e que está sendo negado pelo estado.

Feito este parêntese, a interpretação administrativa firmada no PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 00810.001628/2020-40) e no PARECER n. 00115/2021/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 02070.020820/2016-95, portanto,

⁴⁵⁴ Este princípio não deve ficar separado dos demais aqui já referidos. O princípio da concordância prática, ou da harmonização, consiste em uma imposição ao intérprete constitucional, em casos de concorrência entre bens igualmente amparados pela Constituição, para que haja uma conciliação desses bens, a fim de evitar o sacrifício total de uns em relação à outros. RUBIM, Rodrigo Santos; FRANZOI, Luís Carlos. Os Princípios De Interpretação Constitucional E Sua Aplicabilidade Ante O Supremo Tribunal Federal. *JICEX*, v. 8, n. 8, 2016.

⁴⁵⁵ Para Fahd Awad, adotar a dignidade da pessoa humana como valor básico do Estado democrático de direito é reconhecer o ser humano como o centro e o fim do direito. Essa prerrogativa é o valor máximo, constitucionalmente falando, o valor absoluto. Esse princípio se tornou uma barreira irremovível, pois zela pela dignidade da pessoa, que é o valor supremo absoluto cultivado pela Constituição Federal. Pois bem, a violação à dignidade da pessoa humana está ausente quando se pretende tornar intangível uma parte de uma APA e é evidente quando se negam a quilombolas, e índios e a outros grupos tradicionais o direito de existir de forma digna.

reconhece os usos históricos sustentáveis como uma das expressões de manutenção dos seus modos de vida, com o estabelecimento de garantias jurídicas em favor de povos e comunidades tradicionais. Contudo, sustenta-se haver uma diferença, ainda que sutil, com relação aos usos pelos mesmos povos nas UCs de uso sustentável.

Nas UCs de proteção integral, os usos diretos autorizados aos povos tradicionais devem se limitar àqueles já praticados historicamente, sendo vedadas novas práticas, salvo se em substituição a outra mais danosa ambientalmente. Seria o caso de aceitar o turismo de base comunitária em substituição à caça de subsistência, por exemplo. Neste caso, o permissivo para a substituição seria que o novo uso direto garantiria uma proteção à biodiversidade ainda maior do que o uso anterior. Seria uma substituição que guarda sintonia com uma interpretação ambiental mais restritiva.

Não nos parece adequada a ideia de que, a partir dos PARECER n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 00810.001628/2020-40) e no PARECER n. 00115/2021/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (NUP: 02070.020820/2016-95), UCs de proteção integral foram transformadas em UCs de uso sustentável. Primeiro, porque os usos diretos dos povos e comunidades tradicionais, em caso de sobreposição com povos e comunidades tradicionais, pode não se dar em todo o território da UC. Logo, na porção territorial não reconhecida como de uso histórico por parte dos beneficiários, é perfeitamente possível que sejam impostas regras mais rígidas admitindo-se, por conseguinte, apenas o uso indireto. Segundo, porque nas UCs de uso sustentável são admitidos os usos previstos em lei associados a usos históricos com possibilidade da autorização de novos usos. Por exemplo, se a comunidade tradicional sobreposta a uma UC de proteção integral, historicamente não faz manejo florestal⁴⁵⁶ com fins econômicos, não parece possível que regras jurídicas do PM venham a autorizar tal prática, embora a venda de madeira seja, por exemplo, perfeitamente lícita em se tratando de uma FLONA.

Nessa perspectiva: a) os usos previstos em lei para Flonas, RDS e Resex podem não ser aplicáveis aos usos de povos e comunidades tradicionais sobrepostos a UCs de proteção integral, caso não se cuidem de usos tradicionais de tais povos; b) não devem ser admitidos

⁴⁵⁶ INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 16, DE 4 DE AGOSTO DE 2011 traz os conceitos de manejo florestal comunitário e de PFMS.

I - Manejo Florestal Comunitário: a execução de planos de manejo florestal realizada pelos povos e comunidades tradicionais beneficiários das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais; II - Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS): o documento técnico básico que contém as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, visando à obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, observada a definição de manejo florestal sustentável prevista no art. 3º, inc. VI, da Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006 ;

novos usos por parte de povos e comunidades tradicionais a sobrepostos a UCs de proteção integral, salvo se em substituição a usos históricos gravosos.

Mas e se novos usos diretos forem imprescindíveis à sobrevivência do povo ou comunidade tradicional sobreposto à UC de proteção integral, o que fazer? Se o que estiver em questão for a sobrevivência dos beneficiários, ao invés de autorizar usos novos, entende-se que o o Estado deve ser obrigado a custear a sobrevivência de tais pessoas, de forma direta com o fornecimento de insumos ou, de forma indireta, mediante pagamento em pecúnia. É que, não estando os usos novos no conceito de usos históricos, não se estaria violando a proteção constitucional conferida pelos artigos 217, 218, 233 e 68 do ADCT ao negá-los. Ao mesmo tempo, como a sobrevivência de tais grupos é um dever estatal a partir das normas constitucionais referidas, chega-se a este fim mediante outras vias que não a de ampliar os usos diretos.

Se novos usos devem ser evitados, por óbvio, não é lícito que o Estado estimule novas práticas econômicas aos povos e comunidades tradicionais dentro das UCs. O cumprimento da PNAP, nesse caso, não ocorre por meio do estímulo de novas práticas, mas sim de outra forma, como sugerido acima, por meio de fornecimento de víveres in natura ou por meio de pagamento da importância necessária em pecúnia. Tem-se, portanto, que as regras jurídicas do PM precisam obedecer a uma gradação quanto aos usos diretos possíveis de povos e comunidades tradicionais, a depender do tipo de UC.

Exemplo de norma jurídica contida em PM consta no Parna do Jaú. A norma de nº 2 dispõe que, no caso das zonas de sobreposição territorial e de uso divergente, a caça de subsistência será regulada por acordos específicos estabelecidos de forma a conciliar o uso daquelas comunidades tradicionais para alimentação e a conservação ambiental, que deverão estabelecer estratégia para monitoramento e definição de níveis de alerta que subsidiem avaliações periódicas, de acordo com a realidade de cada área, e que sirvam como indicadores para programa de monitoramento de caça, quando estabelecido pelo ICMBio, e exclusivamente para suprir a necessidade básica alimentar das famílias tradicionais residentes do Parque, devidamente cadastradas, e nos demais itens previstos no Art. 37 da Lei de Crimes Ambientais.

Corretamente, o ICMBio dispõe que a caça de subsistência deva ser mínima e exclusivamente para suprir a necessidade básica alimentar das famílias tradicionais residentes no Parque. Este tipo de interpretação pode se aplicar ao regramento de todo e qualquer uso direto dentro das UCs de proteção integral, sobrepostas a povos e comunidades tradicionais.

Um outro limite que precisa ser observado nas regras jurídicas do PM refere-se ao respeito que deve ocorrer à propriedade privada, no caso das UCs que admitem tal regime fundiário.

12. LIMITE 10. DO RESPEITO À PROPRIEDADE PRIVADA E DA RELAÇÃO QUE SE ESTABELECE ENTRE A TITULARIDADE DA ÁREA E A RIGIDEZ DAS NORMAS AMBIENTAIS

Para se compreender o dever de respeito ao direito de propriedade, é preciso que se compreenda a diversidade de regimes fundiários prevista no SNUC.

12.1 Da diversidade de regimes fundiários e das respectivas implicações quanto ao poder regulamentar do ICMBio

O SNUC separou as categorias UCs em três grupos na perspectiva fundiária: o primeiro grupo exige posse e domínio públicos da inteireza da área; no segundo grupo estão as categorias de UCs que permitem a coexistência de propriedade pública e privada (mas com a possibilidade de o Estado vir a desapropriar as propriedades privadas, se necessário) e, por fim, no terceiro grupo estão as categorias de UCs que permitem a coexistência de propriedade pública e privada, mas que não admitem a desapropriação, porque o SNUC exigiu, neste último grupo, respeito à propriedade privada.

As regras jurídicas do PM precisam refletir essa pluralidade de regime fundiário e a impossibilidade absoluta de esvaziar o conteúdo econômico da propriedade no terceiro grupo, razão pela qual se entende ser necessário investigar primeiramente as categorias de UCs nas quais se exige posse e propriedade públicas.

12.1.1. Regras jurídicas aplicáveis às UCs de posse e de domínios públicos

As regras jurídicas aplicáveis às áreas de posse e de domínio públicos podem ser rígidas, independentemente de se tratar de UC de proteção integral ou de UC de uso sustentável. Podem ser rígidas, ainda, independentemente se de uso sustentável ou de proteção integral, caso haja concordância expressa do proprietário privado, quando este tipo de propriedade for admitida na UC.

Logo de início, registra-se que o SNUC não prestigiou a lógica, ao determinar os regimes fundiários das UCs⁴⁵⁷. Em tese, as categorias de UCs de proteção integral, por possuírem um regime jurídico protetivo mais severo, deveriam ser em sua totalidade de propriedade e de posse públicas. Contudo, permitiu o legislador que os monumentos naturais e os refúgios de vida silvestre pudessem adotar um regime fundiário dual: posse e propriedade públicas com propriedades privadas. Ao mesmo tempo, determinou que UCs de uso sustentável fossem integralmente públicas, a exemplo de Flonas e de Resex.

O SNUC fez opção, no sentido de que seis⁴⁵⁸ categorias de UCs sejam de posse e de domínio públicos: estação ecológica⁴⁵⁹, reserva biológica⁴⁶⁰, parque nacional⁴⁶¹, floresta nacional⁴⁶², a reserva extrativista⁴⁶³ e a reserva de fauna⁴⁶⁴. Nessas seis modalidades, o ICMBio deverá adotar todas as medidas fundiárias cabíveis no sentido de estar na posse e na propriedade de todo o território da UC.

A Instrução Normativa nº. 4, de 2 de abril de 2020, estabeleceu procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de unidades de conservação federais de posse e domínio públicos. Cabe ao ICMBio fazer um levantamento fundiário da área da UC, identificando proprietários privados, bem como áreas de titularidade pública, assim como terras devolutas. Nesse levantamento, deve a Autarquia verificar a natureza das posses, se de boa-fé ou má-fé, e adotar

⁴⁵⁷ A titularidade das áreas não é determinada pelo grupo de que faz parte a unidade de conservação ou pelo grau de ocupação humana permitido, uma vez que há unidades de uso sustentável de domínio público, como as Florestas Nacionais, bem como áreas de proteção integral em que é facultada a propriedade privada, como os Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. Apesar de não restar evidente o critério que guiou o legislador na escolha da titularidade indicada, é inegável que esta característica deve ser observada para a concretização dos objetivos da unidade de conservação, pois presume-se que teve como fundamento a adequação aos fins almejados OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização fundiária de unidades de conservação. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 32/33, p. 143-176, 2010.

⁴⁵⁸ Parece equivocada a inclusão feita por Milaré das RDS dentro desse grupo porque o art. 20, parágrafo 2º, do SNUC, permite compreensão de que nas RDS é possível a coexistência de regimes fundiários. (p. 932)

⁴⁵⁹ Art. 9º-§ 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

⁴⁶⁰ Art. 10 § 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

⁴⁶¹ Art. 11§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

⁴⁶² Art. 17. A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

⁴⁶³ Art. 18. § 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

⁴⁶⁴ Art. 19. § 1º A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

as medidas cabíveis, indenizando os posseiros de boa-fé e procedendo à desintrusão dos de má-fé.

A criação de uma UC, por si só, não traz a almejada proteção ambiental. Um dos mecanismos que visam ao atingimento da Constituição Federal é exatamente a aquisição das propriedades privadas existentes dentro das UCs cujo regime de dominialidade seja obrigatoriamente público. Nessa perspectiva, a desapropriação de propriedade particulares onde são criadas Unidades de Conservação de domínio público é um importante instrumento para alcançar essa eficácia⁴⁶⁵ ”.

Nas UCs de posse e de domínio públicos, a aplicação do SNUC e a plenitude da proteção ambiental só ocorrerão, a partir do momento em que a questão fundiária for completamente definida em favor do poder público. Tal afirmação significa que, enquanto não houver indenização dos proprietários privados, a aplicação do regime do SNUC deve ser mitigada.

Quando o poder público for o titular de todo o território da UC, as regras jurídicas contidas no PM devem buscar a máxima proteção ambiental possível, sem que haja qualquer preocupação com o esvaziamento do direito de propriedade. As regras do PM, nesse caso, deverão se subordinar aos demais limites postos nesta tese, mas despreocupadas com o respeito ao uso econômico da propriedade. O Poder Público agirá nas áreas de posse e de propriedade públicas, não com intuito de estabelecer simples limitações administrativas, mas determinado a fazer valer, de forma plena, uma proteção especial da diversidade biológica e/ou garantir os usos históricos de povos tradicionais.

Sustenta-se que, sendo a posse e domínio públicos, nada impede que o poder público adote medidas de cunho restritivo em grau alto, mesmo nas UCs de uso sustentável. É que, não havendo amarras ao respeito a um proprietário privado, o ICMBio se encontra livre para estabelecer as regras ambientais protetivas em grau mais elevado, desde que fundamentadas tecnicamente. O mesmo se aplicaria a áreas da ZA de propriedade pública. Nessa perspectiva, seria lícito ao ICMBio criar áreas intangíveis dentro de UCs de uso sustentável, desde que seja o proprietário da área e que a intangibilidade não venha a violar os usos históricos de povos e comunidades tradicionais, nos casos de Flona, de RDS e de Resex. Obviamente, tal possibilidade de criação de porções intangíveis parte da seguinte premissa: o poder público precisa ser o titular da área quando da criação da UC de uso sustentável ou isso pode ser

⁴⁶⁵ LIMA, Gumerindo Souza; RIBEIRO, Guido Assunção; GONÇALVES, Wantuelfer. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 29, n. 4, p. 647-653, 2005.

reconhecido em momento posterior por ação judicial de cunho declaratório. Não vale, entretanto, para o caso de haver propriedades privadas perfeitamente identificáveis das quais o Estado queira se apropriar após a criação da UC, porque esta situação sofre mitigações a depender do regramento do SNUC, como se verá na sequência.

Regime mais rígido pode ocorrer, também, no caso de o proprietário privado aceitar, voluntária e expressamente, que incidam normas ambientais mais gravosas, desde que o faça de forma livre e consciente, nos moldes dos atos de disposição de vontade, em geral. Não fosse a liberdade própria dos atos da vida civil, incide, aqui, por paralelismo, o regramento das RPPNs. Nas RPPNs, o particular, proprietário de uma área privada, grava o imóvel com perpetuidade, a fim de conservar a diversidade biológica. Se pode o mais, que é gravá-lo de forma perpétua, por que não poderia o menos, que seria apenas concordar expressa e voluntariamente com as regras jurídicas contidas no PM?

12.1.2. Regime misto previsto para RDS, REVIS e MONAS (propriedade pública e propriedade privada com possibilidade cambiante)

Com relação a RDS, REVIS e MONAS, houve previsão de um regime híbrido, no qual, em princípio, podem existir propriedades privadas, contudo, se necessário, o estado poderá desapropriar a área, mediante indenização.

Nessas categorias, o legislador definiu que existe compatibilidade entre a propriedade privada e a especial proteção ambiental exigida pelo constituinte, mas deixou um espaço para modificação do escopo inicial com uso subsidiário da desapropriação.

Para Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre, o SNUC dispôs que, havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade, a área deve ser desapropriada. Disposição semelhante consta para a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas.

Uma observação necessária: falou-se no tópico anterior que, do ponto de vista lógico, UCs de proteção integral, por serem mais restritivas, deveriam ser de posse e de propriedade públicas, mas essa não havia sido a opção do legislador ao determinar o regime de MONAS e de REVIS. Nesse sentido, embora a crítica permaneça incólume, o caráter cambiante do regime

fundiário permite que MONAS e REVIS venham a se tornar integralmente de posse e de propriedade públicas, como já o são as demais UCs de proteção integral.

Dito isso, nas três modalidades de UCs (MONAS, REVIS E RDS) referidas neste subtópico, portanto, a gestão do ICMBio pode, após devidos estudos, chegar à conclusão de que certa propriedade privada exige uma proteção ambiental mais rígida para se atingir os objetivos para os quais a UC foi criada. Nesse caso, o único dever do estado é indenizar o privado, não estando impedido o ICMBio de, por meio das regras jurídicas do PM, esvaziar o conteúdo econômico de propriedades privadas.

O legislador traçou um objetivo como regra (compatibilidade da propriedade privada), mas deixou expressa uma possibilidade secundária (tornar a UC parcial ou integralmente pública). Obviamente, em uma tal situação, o ICMBio precisará fazer um regime de transição, de forma que as regras sejam aplicadas em parte, enquanto a propriedade for privada e, na totalidade, chegando ao clímax, quando findo o processo de desapropriação com a posse e a propriedade públicas.

Por derradeiro, temos o regime de APAs e ARIEs, que é ligeiramente diferente do regime de MONAS, REVIS E RDS, uma vez que, para as primeiras, o legislador foi taxativo quanto ao dever de respeito aos limites constitucionais da propriedade privada.

12.1.3. Regime misto previsto para APAS E ARIES (propriedade pública e propriedade privada) sem possibilidade cambiante

O regime de APAs e ARIEs é ligeiramente diferente do regime de MONAS, REVIS E RDS, uma vez que, para as primeiras, o legislador foi taxativo quanto ao dever de respeito à propriedade privada. Logo, a ideia de desapropriação⁴⁶⁶ parece incompatível com estas duas modalidades de UC.

Segundo o SNUC, APA⁴⁶⁷ é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e

⁴⁶⁶ Em sentido contrário, Milaré faz a seguinte pergunta: “Mas qual seria o critério para se definir quando deve o Poder Público realizar a desapropriação e, consequentemente, pagar a devida indenização?” Responde o autor “que, no caso de a unidade de conservação ser constituída por terras privadas, de regra, somente deverá o poder público realizar o pagamento de indenização quando forem impostas limitações ou servidões administrativas que impeçam totalmente o proprietário de exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio” (p. 931/932) 7ª edição. Direito do ambiente. Discorda-se desse entendimento, como se verá a seguir.

⁴⁶⁷ Em razão do regime fundiário dual, há entendimento de que as APAs não seriam unidades de conservação, mas apenas área sujeitas a um regime especial de gestão ambiental. Bessa. Direito ambiental. 584. 2010.

assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais⁴⁶⁸. Ainda segundo o SNUC, o ICMBio pode estabelecer normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental, respeitados os limites constitucionais. O respeito ao direito de propriedade já constava da Lei nº. 6.902/81⁴⁶⁹.

A ARIE, por sua vez, é uma área, em geral, de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza⁴⁷⁰. Aplica-se à ARIE a mesma determinação quanto ao respeito ao direito de propriedade.

No caso de APAs e ARIEs, o ICMBio pode estabelecer normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada, mas deve respeitar os limites constitucionais⁴⁷¹. Dito de outro modo, a especial proteção ambiental que incide sobre uma propriedade privada, no caso de APAs e ARIEs, não pode esvaziar seu conteúdo econômico⁴⁷². As restrições ambientais

⁴⁶⁸ art. 15

⁴⁶⁹ Art. 9

⁴⁷⁰ art. 16

⁴⁷¹ No sentido da dificuldade de reger as APAs em face da necessidade do respeito à propriedade privada: Embora a criação de APAs fosse um processo juridicamente simples (não exigindo a desapropriação), sua implantação efetiva sempre foi um problema para os órgãos públicos responsáveis. Numa pesquisa com diversas APAs no Brasil, Côrte (1997) aponta que a dificuldade em torná-las efetivas se deve ao excesso de restrições impostas pela legislação ambiental às propriedades particulares, que acabam por prejudicar as tentativas de busca de equilíbrio entre os objetivos sócio econômicos e os ecológicos. RIBEIRO, Karla Oddone; AMANCIO, Cristhiane Oliveira Da Graca; AMANCIO, Robson. **Conflitos socioambientais e ação coletiva. Algumas reflexões sobre áreas de proteção ambiental (apas)**. 2006.

⁴⁷² Nesse sentido, colhe-se o seguinte precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRIGAÇÕES DE NÃO-FAZER E DE FAZER 1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face dos proprietários do imóvel rural denominado Fazenda Tupy – Gleba B, pretendendo a condenação dos requeridos na obrigação de abster-se de interferir no imóvel, promovendo sua regeneração, cercá-lo, remover as cercas internas, bem como controlar as eventuais espécies invasoras. 2. A limitação ao exercício de propriedade decorrente da necessária proteção ambiental não configura desapropriação indireta. Não se tolhe o direito de propriedade, mas não somente adequa-se seu gozo aos critérios ambientais. A unidade de conservação classificada como APA não pressupõe desapropriação nos termos da Lei nº 9.985/1998. Precedente do C. STJ. 3. Dever de proteção ambiental que decorre diretamente da constituição e da Lei. Inexistência de plano de manejo no âmbito da APA Corumbataí que não impede a imposição de deveres protetivos. O Decreto Estadual nº 20.960/83 contém todos os elementos necessários para tanto. Plano de manejo que é documento anexo que detalha os deveres, não impedindo a exigibilidade do dever de não-degradação. 4. Área que se encontra parcialmente inserida no bioma cerrado, nos termos da Lei Estadual nº 13.550/09. Proteção específica que impede a supressão de vegetação. 5. A natureza propter rem da obrigação de reparação ambiental autoriza a condenação do proprietário ou possuidor, atual ou anterior. A eventual ocupação da área por terceiros é insuficiente para afastar o decreto condenatório. 6. No caso concreto, a perícia foi suficiente para determinar a localização da área no Çambito da APA-Corumbataí-Tejupá-Botucatu, bem como parcialmente no bioma Cerrado, impondo-se a aplicação do regime protetivo legal. 7. De fato os incêndios reportados ocorreram anos atrás, de maneira que não se cuida de imediatidade do dano, os quais, inclusive, já estão em estado avançado de regeneração. 8. Os pleitos formulados pelo MPSP, no entanto, não se voltam especificamente à reparação de um dano, mas sim à proteção da área, considerando sua relevância ambiental. Procedência que se impõe. Apelo desprovido.

deverão estar no âmbito do que se chamam de meras limitações administrativas, as quais devem ser suportadas pelo particular em razão da função social da propriedade.

Ponto importante é que o esvaziamento do conteúdo econômico, em razão das regras do PM, não pode ser compensado com o dever de indenizar por parte do Poder Público⁴⁷³. Não há permissivo legal nesse sentido⁴⁷⁴. O ICMBio não pode, de forma alguma, estabelecer zonas na APA ou na ARIE intangíveis, salvo se a área já for de titularidade do poder público ou se o particular livre, e voluntariamente, aceitar as restrições.

Observe-se que o regime de APAs e ARIEs não é o mesmo de RDS, REVIS e MONAS. Nestas últimas, como assinalado, o regime jurídico fundiário é cambiante: em princípio, podem coexistir propriedades públicas com propriedades privadas, mas, em casos excepcionais, o estado pode desapropriar as propriedades privadas. Não foi isso que disse o legislador para APAs e ARIEs. Ao contrário, determinou que se respeitasse o direito de propriedade.

A este grupo fundiário, aplica-se, por outro lado, o que se afirmou nos outros dois grupos. Entende-se ser possível o estabelecimento de restrições ambientais rígidas nas APAs e nas ARIEs em duas situações: com aquiescência expressa do proprietário ou sendo a área de titularidade pública.

Em função da exigência legal contida no artigo 15, § 2o, do SNUC, de respeito ao direito de propriedade, tem-se que não foi recepcionada a possibilidade contida na Resolução CONAMA nº 010/1988, de instituir zonas intangíveis em APAs.

12.2 A não recepção do artigo 4º da RESOLUÇÃO CONAMA nº 010, de 14 de dezembro de 1988

A Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988, contém exigência de que toda APA deve ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais. Essa exigência se choca com o disposto no artigo 15, § 2o, do SNUC que

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1009155-97.2019.8.26.0566**. Rel. Des. Nogueira Diefenthaler. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 9 mar. 2023.

⁴⁷³ No sentido de ser descabida a desapropriação em APAs: CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; CORTÊS, Mauro Rocha; SOUZA, Marcelo Pereira de. A questão da propriedade na gestão ambiental de áreas de proteção ambiental. **Idéias: revista do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará**, n. 25, p. 27-33, 2003.

⁴⁷⁴ As APAs foram institucionalizadas no Brasil pela Lei 6.902 de 17 de abril de 1981 que determinou essas áreas como sendo unidades de conservação e por conta de suas características dispensa qualquer desapropriação, justamente por não 23 intervir diretamente no direito de propriedade. Direito este garantido constitucionalmente RIBEIRO, Karla Oddone; AMANCIO, Cristhiane Oliveira Da Graca; AMANCIO, Robson. **Conflitos socioambientais e ação coletiva. Algumas reflexões sobre áreas de proteção ambiental (apas)**. 2006.

estabelece que, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental. A não recepção encontra-se na determinação do SNUC de respeito ao direito de propriedade.

Antes do SNUC, o regramento geral das APAs encontrava-se na Lei n. 6902/81, que estabeleceu como premissa o respeito ao direito de propriedade e Permitiu que fossem estabelecidas normas, limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; e d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional⁴⁷⁵. A regulamentação pelo poder executivo, contudo, deveria respeitar o direito de propriedade.

A despeito da exigência legal de respeito ao direito de propriedade, a Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988, contém exigência de que toda APA deve ter zona de vida silvestre nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais. Entende-se que a Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988, ao permitir o esfacelamento do direito de propriedade, padece de ilegalidade.

Não se localizou um conceito de zona de vida silvestre. O que se observou foi que este termo tem sido utilizado em similaridade com o de UC de proteção integral, a exemplo do que consta do PM da APA do Planalto Central⁴⁷⁶. Essa compreensão de zona de vida silvestre como sinônimo de UC de proteção integral parece ser extraível também do § 1º, do artigo 4º, da Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988, quando estabelece que as Reservas Ecológicas públicas ou privadas, assim consideradas de acordo com o Decreto Federal nº

⁴⁷⁵ citar

⁴⁷⁶ 2.2.1 ZPVS – Zona de Preservação da Vida Silvestre

Definição: Zona de Manejo que contempla as unidades de conservação de proteção integral e os parques criados pelo Governo do Distrito Federal, constantes no Mapa Ambiental do Distrito Federal (SEMARH, 2006).

Objetivos: Preservação dos recursos ecológicos, genéticos e da integridade dos ecossistemas.

Justificativa: fortalecer a proteção das unidades de conservação e integrar as políticas preservacionistas de gestão do território.

Descrição: As UC de proteção integral e os parques que estão em parte ou integralmente na APA do Planalto Central.

Normas:

- Nesta zona serão seguidas as normas das Unidades de Conservação sobrepostas.

- Nas áreas onde não houver normas estabelecidas, ou não for Unidade de Conservação, seguem-se as normas da ZCVS.

89.336, de 31 de janeiro de 1984, e outras áreas com proteção legal equivalente, existentes em Território das APA'S, constituirão as Zonas de Preservação de Vida Silvestre. Nela serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota.

Entende-se que a possibilidade jurídica de instituição de Zonas de Vida Silvestre em APAs finda com a publicação do SNUC. Desde a vigência do SNUC, incide em sua plenitude a norma contida no artigo 15, § 2º que traz a seguinte prescrição: “respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental”. Logo, a partir do SNUC, não existe a possibilidade de zoneamento da APA com conteúdo que aniquile o direito de propriedade.

Corroborar esta tese a jurisprudência firme do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo TJSP⁴⁷⁷, no sentido de que, se o imóvel estiver situado em Zona de Vida Silvestre, é indevido o pagamento de IPTU, e a razão, para não ser devido o pagamento do imposto deve-se ao fato de que quem é detentor de imóvel situado em Zona de Vida Silvestre não pode ser considerado proprietário, tamanhas as limitações impostas pelo poder público.

No processo n. 1000096-13.2021.8.26.0244⁴⁷⁸, de relatoria do desembargador Ricardo Chimenti, analisou o TJSP o recurso de apelação interposto por Espólio de Moacyr de Araujo Nunes contra sentença proferida que julgou improcedente o pedido formulado em face do Município de Ilha Comprida, nos autos da Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídico-Tributária, cumulada com Repetição de Indébito, por entender que as restrições ambientais que gravam os imóveis objeto do IPTU discutido nos autos não impedem a utilização do imóvel pelo proprietário, sendo legítimas as exações impugnadas. O recurso foi conhecido e provido.

Dos fundamentos do Acórdão, consta que, a princípio, a área de proteção ambiental é um verdadeiro ônus a ser suportado pelo proprietário, mas disso não se conclui que ela sempre gere o cerceamento total da disposição, utilização ou alienação da propriedade. Ainda que existam algumas restrições ao direito de propriedade, decorrentes do aspecto ambiental da função social da propriedade (limitação administrativa), o certo é que, na área de proteção ambiental, algumas vezes, não há impossibilidade absoluta de uso e gozo da propriedade, o que faz com que o IPTU seja legitimamente cobrado, embora o valor venal que representa a base de cálculo seja significativamente menor quando comparado ao de imóveis sem restrições.

⁴⁷⁷ citar

⁴⁷⁸ citar

No caso em avaliação, o TJ SP considerou, contudo, não se estar diante da regra geral. Entendeu haver prova suficiente de que as limitações administrativas que recaem sobre os imóveis impedem completamente o exercício dos direitos inerentes à propriedade e à posse (art. 12 do Decreto Estadual n. 30.817/89⁴⁷⁹), o que afastaria a incidência do IPTU. O mesmo Tribunal firmou entendimento de que UCs de uso sustentável não impedem a fruição do direito de propriedade e, portanto, seria devido o IPTU⁴⁸⁰.

Esta compreensão jurisprudencial é importante para a discussão que se está levantando com relação à Zona de Vida Silvestre que, em seu formato geral, implica vedações ou restrições gravíssimas ao direito de construir, associadas a severas restrições quanto aos usos possíveis, discrepando-se, portanto, do que consta do SNUC, quanto ao regime das APAs.

O SNUC prevê o respeito ao direito de propriedade: em todas as Zonas da APA, o direito de propriedade precisa ser respeitado. A norma é expressa e um regime subsidiário -

⁴⁷⁹ Artigo 12 - Na Área de Relevante Interesse Ecológico não será permitida qualquer atividade degradadora ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

§ 1.º - Na Área de Relevante Interesse Ecológico é proibido o porte de armas de fogo e de artefatos ou de instrumentos de destruição da natureza.

§ 2.º - Na Área de Relevante Interesse Ecológico somente será permitida a construção de edificações destinadas à realização de pesquisas e ao controle ambiental, desde que aprovadas pelos Municípios.

§ 3.º - Considerando o encravamento do Núcleo de Pedrinhas na ZVS, o Estado e o Município estudarão a viabilidade de um eixo de ligação da via existente do Núcleo de Pedrinhas à praia com a ZOC 2, observada a legislação ambiental.

§ 4.º - As vias de ligação já existentes na área de que trata este artigo e descritas nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do artigo 2.º deste decreto, ficam sujeitas às seguintes restrições:

1 - o eixo de ligação entre a balsa de Cananéia e a praia não poderá ter seu leito carroçável superior a 15 (quinze) metros e em suas margens não será permitido nenhum tipo de ocupação além dos atualmente existentes no atracadouro.

2 - o eixo de ligação entre o Núcleo de Pedrinhas e a praia não poderá ter seu leito carroçável superior a 10 (dez) metros e em suas margens não será permitido nenhum tipo de ocupação. As obras de manutenção dessa via deverão ser feitas de forma a permitir a drenagem natural existente no local, evitando a degradação do meio, a interrupção dos ecossistemas e a intenção de continuidade da Zona de Vida Silvestre.

3 - o eixo de ligação entre o Núcleo de Pedrinhas e Avenida Montecatini, no limite do "Loteamento Di Franco", popularmente conhecida como Estrada da Vizinhança, a qual não poderá ter seu leito carroçável superior a 10 (dez) metros e em suas margens não será permitido nenhum tipo de ocupação, permanecerá como via de acesso aos loteamentos da ZOC 1 até que seja implantado um novo eixo de ligação.

§ 5.º - Os empreendimentos de apoio aos serviços da balsa na Ilha Comprida, município de Cananéia deverão ficar restritos a um raio de 300 (trezentos) metros, a partir do atracadouro, observando as demais ocorrências sobre legislação específica e deverão contar com sistema de coleta, tratamento e disposição de efluentes.

⁴⁸⁰ Apelação. Execução fiscal. IPTU sobre imóvel situado em área de preservação ambiental. 1. Unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Unidades de Conservação SNUC (Lei nº 9.985/2000): Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. 2. Unidades de Proteção Integral: restrição absoluta ao exercício do direito de propriedade, domínio útil ou posse. Inocorrência de fato gerador de IPTU, nos termos do artigo 32, do CTN. 3. Unidades de Uso Sustentável ou Controlado: limites ao uso da propriedade, domínio útil ou posse decorrentes da observância à função social da propriedade. Incidência de IPTU. 4. Caso em que não comprovada a localização do imóvel em área de proteção integral. Impossibilidade de afastar a incidência do tributo. 5. Certidão de dívida ativa que preenche os requisitos legais e goza de presunção de liquidez e certeza. Recurso provido.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 0022543-69.2009.8.26.0361**. Rel. Des. Kenarik Boujikian. 14ª Câmara de Direito Público, j. 13 mar. 2014.

estabelecido pelo legislador de forma expressa para Monas, RDS e Revis - não foi deferido para as APAs.

O esvaziamento do direito de propriedade, seja com o nome de Zona de Vida Silvestre ou com outro similar, é medida incabível no PM das APAs. Aqui, o nome não é o mais importante, o que vale é o fundamento. Não existe a validade jurídica de qualquer zona em uma APA na qual se desrespeite o direito de propriedade, constitucionalmente previsto.

Por outro lado, a despeito desse conflito entre a Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988 e a Lei n. 6902/81, que já encerrara uma ilegalidade, o certo é que muitas APAs foram criadas antes do SNUC e contém, em seu interior, zonas equiparáveis a UCs de proteção integral. Nesse caso, entende-se que tais zoneamentos devem ser mantidos, caso a área tenha sido preservada e detenha características ambientais ainda relevantes ou se for possível haver uma recuperação da área. Entender que o regramento do SNUC pudesse flexibilizar proteções conferidas sob a égide da legislação anterior, seria autorizar o retrocesso ambiental, princípio que norteia as decisões administrativas ambientais.

A PFe ICMBio posicionou-se no sentido de que o SNUC seria compatível com a Resolução CONAMA Nº 010, de 14 de dezembro de 1988, linha interpretativa da qual se diverge.

12.3 Tese jurídica fixada pela PFe ICMBio quanto a zonas intangíveis em APAs

Serão avaliados o Despacho n. 0270/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBio, o PARECER Nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG e o PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU para se aferir se, em tais manifestações jurídicas, o direito de propriedade teria sido ou não tutelado.

O PARECER Nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG foi emitido como resposta à Consulta proveniente da Chefia da APA Morro da Pedreira – MG, por meio da qual a área técnica do ICMBio solicitou posicionamento jurídico sobre o grau de restrição ao direito de propriedade dentro de APAs.

O Parecer contém os seguintes argumentos: a) primeiro, sustenta que, dentro de uma mesma categoria do SNUC, o grau de proteção pode variar, sendo mais ou menos rigoroso. A Esec e o Parna são categorias de UC de proteção integral, mas o rigor na preservação ambiental de que se reveste a primeira é superior ao do segundo; b) continua a análise no sentido de que a APA, ao contrário de outras unidades de conservação ambiental (como a Esec e a Rebio) constitui área em que é admissível a presença humana e o exercício de atividades econômicas.

Tais atividades devem ser exercidas de maneira sustentável, razão pela qual devem ser fiscalizadas; c) defende que, ainda que algumas APA's urbanas se tornem verdadeiras cidades, com milhares de habitantes, seu processo de ocupação deve ser fiscalizado de perto pelo Poder Público, principalmente pelo próprio ICMBio, a fim de evitar que se processe de maneira desordenada e caótica, com risco de comprometimento ambiental; d) aponta que, dentro de uma mesma categoria de UC, o grau de proteção pode variar, sendo mais ou menos rigoroso. Por essa razão, existiriam APA's mais ou menos restritivas à ocupação humana; e) enfatiza que o fato de se tratar de UC de uso sustentável não significaria, só por isso, que qualquer atividade humana deve ser tolerada; e f) não se poderia pretender, por exemplo, que uma APA tipicamente urbana tenha o mesmo grau de proteção ambiental que uma UC marítima, como a APA Costa dos Corais, vez que a proteção desta última seria evidentemente mais rigorosa.

O PARECER Nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG faz referência ao Despacho n. 0270/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBio. Este último expediente jurídico aponta os seguintes argumentos: a) a APA constituiria uma modalidade *sui generis* de unidade de conservação; b) nas APAs, coexistem as disposições da legislação ambiental e da legislação urbanística, sendo que estas últimas devem observância às restrições específicas trazidas no ato de criação da APA ou em seu PM; c) o regime jurídico incidente em uma APA é concretizado através do zoneamento promovido no PM ou, ainda, indicado em seu próprio ato de criação; e d) as normas contidas no SNUC a respeito de APAs são, em regra, genéricas e em branco, cabendo seu preenchimento ao ato de criação da UC ou a seu Plano de Manejo; e) ao efetuar o zoneamento, seria possível, dentro de uma APA, identificar-se tanto áreas intangíveis para a realização de atividades antrópicas como áreas outras em que não há qualquer restrição especial promovida pelo regime jurídico da UC.

O PARECER Nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG, encampando os fundamentos do Despacho n. 0270/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBio, conclui que seria possível haver zonas intangíveis no interior de APA. Sustenta a validade, dentro das APAs, de espaços nos quais a ocupação humana seria proibida. A intangibilidade seria aspecto típico das UCs do grupo de proteção integral, mas poderia se manifestar, excepcionalmente, também em outras espécies de UCs, como na APA, segundo a conclusão jurídica. A intangibilidade exigiria razão fática, devidamente comprovada, que justificasse a criação de tais áreas, mormente no interior de APA, em que esse tipo de espaço constituiria exceção.

12.4 Do respeito à propriedade privada e da relação que se estabelece entre a titularidade da área e a rigidez das normas ambientais

Esta tese defende que o PM é o instrumento que veicula uma proteção especial, distinta da regra geral, podendo, eventualmente, inovar na ordem jurídica. Contudo, as inovações devem se sujeitar a limites técnico-jurídicos. O que se propõe no PARECER Nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG é que o PM de uma APA possa criar regras jurídicas que desrespeitem o preceito constitucional do direito de propriedade cuja observância o SNUC reputou obrigatória.

De forma reflexa, o Parecer sugere um desrespeito à própria Constituição Constituição Federal, ainda que sob o pálio de tutelar o meio ambiente.

O PARECER nº 020/2015 AGU/PGF/PFE-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA – MG acerta, ao dizer que as proteções podem ser diversas, entre as categorias de UCs, e acerta também ao dizer que, mesmo dentro de uma mesma categoria, as proteções podem ser variadas. Tais premissas, contudo, são inidôneas para sustentar a tese de negativa de vigência ao artigo artigo 15, parágrafo 2º, do SNUC.

A conclusão revestida de validade jurídica seria a seguinte: é possível que uma APA possua regime protetivo diverso de outras APAs, mas em todas elas, o respeito ao direito de propriedade precisa se fazer presente. O ponto é que, se regras jurídicas mais restritivas se fazem necessárias, com aniquilamento do direito de propriedade, o regime fundiário deve ser de propriedade e de posse pública. O regime jurídico de uma APA não se presta à tutela de ecossistemas que demandem restrições severas⁴⁸¹.

⁴⁸¹ No sentido de que APAs não podem esvaziar o conteúdo econômico do direito de propriedade, tem-se precedente do Estado do Paraná: 1) DIREITO ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. PEDIDO DE “AUTO DESAPROPRIAÇÃO” FORMULADO PELO AUTOR. IMPOSSIBILIDADE. REPETIÇÃO DE IPTU EM RAZÃO DE INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 32, §1º, CTN. DESINTERESSE DO AUTOR NA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO. PROPÓSITO ÚNICO DE FUGA DO PAGAMENTO DO TRIBUTO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM QUE NÃO É RECOMENDÁVEL O DESMATAMENTO SE NÃO HÁ DEMANDA DA POPULAÇÃO.

a) O ato de desapropriação sempre será de iniciativa do Poder Público, não podendo, nunca, o Cidadão, exigí-lo. b) A instituição de Área de Preservação Ambiental não equivale à Desapropriação, mas, sim, implica sujeição de todos os proprietários de imóveis às normas ambientais, representando, apenas, limitação administrativa, de modo que a instituição de APA não faz deixar de existir o fato gerador do IPTU.

c) É pacífico no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que “a restrição à utilização parcial da propriedade não afasta a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano, uma vez que o fato gerador da exação permanece íntegro, qual seja, a propriedade localizada na zona urbana do município” (AgRg no REsp 1564422/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 10/02/2016).

d) Nota-se dos autos que a motivação do Autor, ao invocar o descumprimento do art. 32, §1º, CTN, é, apenas, a de refugir ao pagamento dos tributos incidentes sobre seus imóveis, jamais tendo exortado o Município a cumprir o dispositivo. e) Sem a demonstração de interesse do Autor-Proprietário, não é razoável exigir do Município que instale os equipamentos do mencionado §1º se inexistente pessoa a ser favorecida, mormente por se tratar de área

Um outro entendimento jurídico que merece referência é o que consta do PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Referido expediente jurídico buscou analisar duas questões: a) possibilidade de se criar em APAs zonas com limitações administrativas plenas, que impedem todo tipo de atividade econômica e b).dever do estado de desapropriar tais áreas.

O PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU possui os seguintes fundamentos: a) a Resolução CONAMA 10/88 previu uma "Zona de Preservação da Vida Silvestre" na qual seriam proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota; b) embora tenham sido concebidas em sua origem como UCs de Uso Sustentável, as APAs, por força do ato do CONAMA, contém severas restrições ambientais; c) a Resolução não teria extrapolado do poder regulamentar, visto ser natural que mesmo UCs de Uso Sustentável tenham porções de maior sensibilidade, que demandem restrições especiais, o que não descaracteriza sua vocação primordial para o uso direto de maneira sustentável; d) não seria "crível" exigir a criação de pequenas Unidades de Proteção Integral específicas para a proteção apenas de cada uma destas porções, para isto prestando o instrumento do zoneamento.

O PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU conclui que: a) a lei do SNUC não alterou o desenho geral das APAs, com o que entendo ter sido recepcionada a Resolução CONAMA 10/88, especificamente quanto ao dispositivo que prevê a instituição de uma Zona de Preservação da Vida Silvestre; b) ao disciplinar no art. 2º, XI, que o uso sustentável significa manter a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, teria dado abertura normativa para que, no zoneamento, houvesse o estabelecimento de zonas intangíveis em APAs; c) sempre que esvaziado o conteúdo econômico da propriedade, deve-se promover a desapropriação do imóvel.

Algumas objeções são exigidas a partir dos fundamentos e da conclusão do PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Primeiro, é preciso tocar no ponto em que a citada manifestação jurídica repele a recategorização como uma forma de resolver o problema. Diz a manifestação jurídica "não ser crível" pensar em criar uma UC de proteção integral dentro da APA. Ser crível ou não ser crível não é um fundamento jurídico. Talvez o "não ser crível" se relacione com o princípio da proporcionalidade. Se esta for a intenção, tem-se que uma das facetas do princípio da proporcionalidade é a necessidade.

de especial interesse ambiental que, se não veda tais instalações, certamente recomenda que não se as faça sem que haja população a ser com elas beneficiada. 2) APELAÇÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível 0002634-24.2013.8.16.0088**. Rel. Des. Leonel Cunha. 5ª Câmara Cível, j. 21 mar. 2018.

Na dimensão da necessidade, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele, a um só tempo, adequada e menos onerosa⁴⁸². Ora, existe uma medida menos onerosa ao cidadão que não desafia o princípio da legalidade: a criação de uma UC de proteção integral, ainda que sobreposta à APA. Se o estado deseja uma proteção plena ambientalmente de certa área, pode cumprir sua intenção criando a UC correta. Usar o zoneamento para chegar a este fim viola o princípio da proporcionalidade. Entende-se, portanto, que as formalidades que envolvem a criação de uma UC são bem mais desafiadoras do que a criação de regras jurídicas do PM, mas o esforço de respeitar a Constituição Federal exige, nesse particular, que se busque o caminho mais difícil.

Quanto ao dever/poder do Estado de desapropriar, o PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, ao propor a interpretação de que a expressão “respeitados os limites constitucionais” afirma que, sempre que esvaziado o conteúdo econômico da propriedade, deve-se promover a desapropriação do imóvel, parece compreender a norma não pelo seu fim, mas pelo seu desvio. O SNUC determina que o Estado respeite o direito de propriedade privada nas APAs. Respeitar a propriedade privada significa garantir ao titular do domínio o exercício dos atributos próprios do direito de propriedade. E, assim, nas APAs, o zoneamento deve ter por finalidade a instituição de limitações administrativas. Isso significa respeitar o direito de propriedade.

Quanto a este ponto da discussão (desapropriação), o PARECER n. 00020/2017/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU não enfrentou o tratamento diverso que o SNUC deu às APAs, de um lado, e aos MONAS, ARIES E RDS, de outro. Não previu o legislador para as APAs que, havendo incompatibilidade entre a proteção ambiental pretendida

⁴⁸² Apelação. Ação Civil Pública. Realização de obras e serviços em pontilhão de acesso à Avenida Capitão Luiz Brandão, localizada em São Carlos. Insurgência do autor. Medidas eleitas pela Administração que se encontram nos limites da discricionariedade administrativa. Inviável a imposição de obra de grande vulto e dispêndio econômico quando há outras medidas, menos onerosas, que afastam os riscos de segurança a quem trafega pelo pontilhão. Observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Políticas públicas que são opções administrativas cuja eleição não compete ao Poder Judiciário, sob pena de imiscuir-se em matérias alheias a sua competência e violar a Separação de Poderes. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1007253-17.2016.8.26.0566; Relator (a): Fernão Borba Franco; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de São Carlos - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/03/2018; Data de Registro: 06/03/2018) AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. Interposição contra a decisão interlocutória que determinou a expedição de ofício ao DETRAN e à Polícia Federal para que suspendam a CNH e o passaporte do executado. Medida que apenas pode ser admitida na hipótese de prova de ocultação de patrimônio e desde que não avance sobre direitos fundamentais e observe os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Medidas desnecessárias por serem essencialmente punitivas, desvinculadas de qualquer finalidade prática. Existência de meios menos onerosos para a tentativa de satisfação do crédito. Violação ao núcleo essencial do direito à liberdade de locomoção e circulação. Decisão reformada. RECURSO PROVIDO. BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento 2256655-71.2023.8.26.0000**. Rel. Des. Alfredo Attié. 27ª Câmara de Direito Privado, j. 29 out. 2023.

e o direito de propriedade, o Estado deva efetuar a desapropriação. A única forma de compreender esse tratamento diferenciado é que, no caso de MONAS, ARIES E RDS, a solução pode se dar em perdas e danos, mas esta não foi a solução prevista para as APAs.

13. LIMITE 11. DA NECESSIDADE DE SUBMISSÃO DO PLANO DE MANEJO AO DISPOSTO NO DECRETO Nº. 12.002/2024

O caráter normativo do plano de manejo tem como consequência a necessidade de submissão ao disposto no decreto n.º 12.002/2024⁴⁸³, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

A norma estampada no art. 2º, inciso XVII do SNUC dispõe que o plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive com a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Apenas uma leitura muito apressada de tal norma poderia levar à conclusão de que se trata de um documento puramente técnico, já que o próprio dispositivo do SNUC afirma que, no plano de manejo, devem constar as normas que presidem o uso da área.

As regras jurídicas estampadas no plano de manejo, além de abordarem o zoneamento, matéria que, inclusive, para boa parte da jurisprudência⁴⁸⁴ pátria exige o tratamento legal da

⁴⁸³ Decreto disponível em:

⁴⁸⁴ AGRAVO INTERNO – Oposição contra tutela cautelar deferida na admissão da ação de controle concentrado – Julgamento do mérito com a revogação da cautelar – Recurso prejudicado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Campinas – Alegação de que após o encerramento das audiências públicas houve a apresentação de inúmeras emendas parlamentares que acabaram sendo aprovadas e alteraram o texto debatido com a população, violando os preceitos dos artigos 180, inciso II e 191 da Constituição Estadual – Alegação de que alguns dispositivos remetem ao escopo da edição de decretos do Poder Executivo a tarefa de detalhamento das áreas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, que são matérias de reserva legal – PARTICIPAÇÃO POPULAR – Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 – Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente – Participação que ao contrário do referendo ou plebiscito não tem o condão de vinculação da atividade parlamentar, que pode, ou não, acatar as sugestões colhidas – Situação, no caso em testilha, que as emendas apresentadas após o encerramento das audiências públicas tinham o objetivo de cumprir compromisso assumido nas mesmas para o aperfeiçoamento do texto, havendo, nesse ponto, convergência entre o desejo popular e os Poderes Executivo e Legislativo, segundo apontado pelos colaboradores admitidos (*amicus curiae*) e identificado no confronto dos textos, respeitado, dessa forma, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) – Ausência de vício de inconstitucionalidade nesse ponto – DELEGAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES – Previsão em alguns dispositivos do Plano Diretor que remetem à edição de Decretos do Executivo a tarefa de definição das áreas das

matéria, de modo que contenha as regras que presidem o uso da área. Ou seja, o plano de manejo define as zonas da UC e os respectivos usos possíveis por meio de normas jurídicas, que afetam muitas pessoas e controvérsias não são raras.

Por exemplo, na Apelação Cível de nº 263336 - 0000447-74.2002.4.03.6118⁴⁸⁵, que tramitou no TRF 3ª Região, a Corte analisou a legalidade do Ofício Circular nº 01/2000, expedido pelo Gerente do Parque Nacional da Serra da Bocaina, que possuía o seguinte teor: "A circulação de veículos de visitantes pelas vias internas do Parque Nacional da Serra da Bocaina não é permitida. Exceção feita aos veículos dos Srs. Residentes, seus convidados e hóspedes no caso das pousadas, desde que prévia e expressamente autorizados. Durante o

macrozonas (MZs), áreas de planejamento (APs) e unidades territoriais básicas (UTBs) – Situação em que no Plano Diretor devem ser fixadas as diretrizes sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, ficando à reserva de lei autônoma a especificação de cada matéria, inclusive das limitações administrativas advindas (artigo 181 da C.E.), observada a flexibilidade legislativa determinada em repercussão geral pelo RE 607.940 – Hipótese em que perfeitamente possível o Plano Diretor se limitar na fixação das diretrizes e indicação de 'mapas' em que defina a quantidade de zonas, e dentro destas a quantidade de áreas de planejamento, e nestas a quantidade de unidades básicas territoriais, deixando para lei de iniciativa do Poder Executivo a exata delimitação 'perimétrica' de cada área, segundo a conformação do sistema viário do Município, e, após a edição desta lei, regulamentar por simples decreto todos os logradouros que se encontram fisicamente dentro de cada perímetro estabelecido – Situação em que tais dispositivos do Plano Diretor de Campinas (§ 2º do artigo 5º, § 2º do artigo 15, § único do artigo 16 e § único do artigo 114) são parcialmente inconstitucionais, interpretando-os conforme os artigos 5º, § 1º e 181 da C.E., para estabelecer que a edição de decretos pelo Poder Executivo fica restrita ao detalhamento e enquadramento de cada logradouro inserto em determinado perímetro estabelecido em Lei (zona, área de planejamento ou unidade territorial básica) – Ação julgada parcialmente procedente, com observação.*

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2186984-34.2018.8.26.0000**. Rel. Des. Jacob Valente. Órgão Especial, j. 7 ago. 2019.

⁴⁸⁵ MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUAL CIVIL. CONTROVÉRSIA INSUSCETÍVEL DE RESULOCÇÃO NO ÂMBITO DE COGNIÇÃO E PROVA PRÓPRIOS DO MANDADO DE SEGURANÇA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. SENTENÇA MANTIDA EM PARTE. VIABILIDADE DE ANÁLISE DA LEGALIDADE DA CIRCULAR Nº 01/00, EXPEDIDA PELO GERENTE DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA. ARTIGO 515, § 3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. LEI 9.985/2000. PARQUE NACIONAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. PLANO DE MANEJO. VISITAÇÃO PÚBLICA. RESTRIÇÃO. POSSIBILIDADE. LEGALIDADE DA CIRCULAR Nº 01/00-IBAMA/PNSB.

1. Não se exige, no mandado de segurança, que a autoridade impetrada seja representada por advogado. Dever pessoal de prestar informações que prescinde de capacidade postulatória. Preliminar rejeitada.

2. Impetrantes residentes no território do Parque Nacional da Serra da Bocaina, que foi criado pelo Decreto nº 68.172/71, alterados os seus limites pelo Decreto nº 70.694/72.

3. Parque caracterizado como unidade federal de proteção integral, sujeita à tutela do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, sobre a qual recaem uma série de restrições de uso, na forma disciplinada pela Lei 9.985/2000.

4. Visitação Pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade e às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, nos termos do artigo 11, § 2º, da Lei 9.985/2000.

5. Legalidade da Circular nº 01/00-IBAMA/PNSB, expedida pela autoridade impetrada, que informou a proibição de circulação de veículos visitantes pelas vias internas do Parque, com exceção dos veículos dos residentes, dos convidados e, no caso das pousadas, de hóspedes, desde que expressa e previamente autorizados.

6. Apelação parcialmente provida para, nos termos do artigo 515, § 3º, do CPC, adentrar no mérito acerca da legalidade da Circular nº 01/00-IBAMA/PNSB - Parque Nacional da Serra da Bocaina para afirmá-la, e dentro deste estreito limite, denegar a segurança.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível 0000447-74.2002.4.03.6118**. Rel. Juiz Convocado Renato Barth. Terceira Turma, j. 5 set. 2019.

tempo de permanência no Parque Nacional os veículos deverão permanecer estacionados no local de destino".

Entendeu a Corte pela legalidade da restrição imposta pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina, por compreender que o SNUC abria margem para regulamentação nesse sentido. Alegou o gestor da UC que a Circular buscava proteger a vida das pessoas, os recursos naturais do parque e salvaguardar a responsabilidade da administração e que seriam vedados, pelo PM, a abertura de novas estradas não previstas no plano de manejo, ou o alargamento de caminhos para permitir o acesso de veículos onde jamais chegaram, evitando-se ações antrópicas indesejáveis. Diante dos efeitos perante terceiros das normas jurídicas, parece inquestionável a noção de tratar-se o plano de manejo de um documento técnico como um conceito de senso comum, destoante do próprio SNUC, que precisa ser superado urgentemente.

Muito embora o plano de manejo contenha elementos técnicos, o coração do plano de manejo tem se firmado nas regras jurídicas, elaboradas a partir desses mesmos elementos técnicos, tornando forçosa a incidência dos regramentos aplicáveis aos atos normativos expedidos pela administração pública como um todo. Nesse sentido, colocou-se como primeiro limite nesta tese a impossibilidade de delegação da aprovação do PM, exatamente porque a Lei nº. 9.784/99 veda no art. 13, inciso I, a delegação da aprovação de atos normativos.

Do ponto de vista argumentativo, portanto, a submissão ao decreto nº. 12.002/2024 poderia ter sido colocada como um limite subsequente àquele vinculado ao art. 13, inciso I, da Lei nº. 9.784/99. A colocação, estampada mais ao fim da tese, não é à toa e sim provocativa: se atos normativos mais simples editados pela administração pública devem se submeter aos ditames do Decreto nº. 12.002/2024, o que dizer do PM que, inclusive, pode inovar na ordem jurídica? Não se trata apenas disso. Também se trata de ato normativo que pode alcançar vasta extensão territorial e muitos municípios de uma única vez, a exemplo do PM da APA Costa dos Corais, já tratado nesta tese e que alcança dois estados da federação.

Na verdade, os limites postos nesta tese devem dialogar com tudo aquilo que o Decreto nº. 12.002/2024 já positivou. A leitura atenta do Decreto nº. 12.002/2024, por exemplo, aponta no sentido de que é dever do corpo técnico do ICMBio e de sua assessoria jurídica o exame da proporcionalidade das regras jurídicas do PM. Isto porque, na parte referente aos direitos fundamentais, o Decreto nº. 12.002/2024, no item 10.1.10, exige que se faça o seguinte questionamento: o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo foi observado? Esse questionamento precisa ser enfrentado na instrução processual e surge como um requisito de validade atrelado ao dever de motivação. Por dever de honestidade, é preciso ser dito que esse tipo de análise passou ao largo, por exemplo, da análise jurídica feita pela PFe

ICMBio acerca da validade da regra jurídica do Parna Pantanal Matogrossense, abordada nesta tese.

A norma jurídica do PM da APA Costa dos Corais alusiva à fotopoluição - analisada nesta tese na perspectiva de sua adaptabilidade - não exigiria maiores digressões quanto à invalidade da proposta inicial. Isto porque o Decreto nº. 12.002/2024 traz⁴⁸⁶ - e o normativo que lhe precedeu - continha idêntico dispositivo - questionamentos que devem ser considerados na perspectiva da adaptabilidade e dos custos decorrentes da norma. Logo, a opção inicial posta pela administração, por importar em custos e sanções imediatas, não subsistiria aos questionamentos postos pelo Decreto.

Em pesquisa não exaustiva no sistema *Sapiens*, percebeu-se que, bem recentemente⁴⁸⁷, a PFe passou, de forma enfática, a abordar a incidência do Decreto nº. 12.002/2024, quando da

⁴⁸⁶ Prazo de vigência e de adaptação

18. Há necessidade de vacatio legis ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

18.1. Qual é o prazo necessário para:

18.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos;

18.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma;

18.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas;

18.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços atingidos; e

18.1.5. a adaptação dos sistemas de informática usados pela administração pública ou por particulares?

18.2. Qual é a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem prorrogados?

18.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

18.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foram especificados tratamento diferenciado, simplificado e favorecido e prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte (art. 1º, § 3º a § 6º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006)?

⁴⁸⁷ No DESPACHO n. 00001/2025/CPARF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, exarado no NUP: 02070.008930/2022-27, pontuou o Procurador Federal Frederico Rios o que segue:

Um dos parâmetros mais atuais para a elaboração normativa é o Decreto nº 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Orienta, no art. 11, para as disposições normativas obterem clareza (inciso I), precisão (inciso II) e ordem lógica (inciso III). Essas regras devem ser aplicadas, no que couber, ao componente normativo do plano de manejo.

A título de exemplo, recomenda-se a reformulação das normas 47 (infraestrutura), 60 (Áreas pendentes de regularização fundiária no interior das UCs) e outras em situação semelhante, de modo a serem redigidas em período único e/ou expressar aspectos complementares ou exceções/ressalvas à norma de referência, de forma padronizada, por meio de por meio de incisos, alíneas, itens e subitens.

Outra regra aplicável ao presente caso, para obtenção de clareza, é buscar a uniformidade do tempo verbal e usar, preferencialmente, o presente (exemplo: "podem") ou o futuro do presente (exemplo: "deverão") do modo indicativo.

Ressalto, por fim, que as normas 4, 7, 8, 11 e, principalmente, a 12 relativas à Zona de Amortecimento, apesar de tecnicamente justificadas, tem potencial para provocar judicialização.

Em termos objetivos, para fins de utilização dos critérios de proporcionalidade, como técnica de fundamentação das normas do plano de manejo, sugere-se que a COMAN, na medida do possível, percorra o seguinte itinerário lógico:

1º) Questionamento de adequação: A norma imposta pelo plano de manejo é apta para atingir o fim buscado?

2º) Questionamento de necessidade/exigibilidade: Há outros meios alternativos eficazes e menos gravosos para atingir o fim buscado na norma imposta pelo plano de manejo?

3º) Questionamento de proporcionalidade em sentido estrito: Em uma análise de custo-benefício, os benefícios resultantes da norma imposta pelo plano de manejo em relação às suas consequências práticas superam os prejuízos e inconvenientes dela esperados?

análise de regras jurídicas contidas no PM. É o caso da avaliação jurídica feita pela PFe acerca da proposta de revisão do Plano de Manejo dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, localizados no Estado Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

Apesar do avanço na avaliação jurídica, entende-se que deve haver uma mudança de cultura no sentido de, efetivamente, conferir ao plano de manejo o *status* de ato normativo, atraindo-se a incidência de todo o regramento aplicável aos atos normativos do executivo federal, de forma particular a incidência plena do Decreto nº. 12.002/2024.

CONCLUSÃO

“Babados, xotes e xaxados, segura as pontas, meu coração”

Esta pesquisa doutoral debruçou-se sobre as normas jurídicas presentes no plano de manejo, a fim de entender quais os seus fundamentos de validade. Não se buscou, entretanto, a justificativa técnica de cada norma jurídica particular, mas na identificação de um padrão comum, que permitisse reuni-las em grupos e compreender os fundamentos de validade para, então, descrever os limites.

Constatou-se que as normas jurídicas do plano de manejo não possuem o mesmo fundamento legal e, portanto, no processo de elaboração, cada norma jurídica deve ser analisada de forma autônoma, tendo-se em conta o fim para o qual foi criada, bem como a existência (ou a inexistência) de previsão legal que atribua ao ICMBio a competência para a sua edição, e ainda a relação entre a norma criada e o dever legal de preservação ou de conservação da biodiversidade e da sociodiversidade.

Buscou-se identificar, em um primeiro momento, as normas jurídicas que, no plano de manejo, regulamentam preceitos legais com alta densidade normativa. Em princípio, percebeu-se que a alta densidade da norma regulamentada deixa pouco espaço ao ICMBio para a inovação jurídica e, nessa situação, em regra, a especial proteção ambiental, exigida constitucionalmente, não se poderá concretizar por estes atos administrativos normativos insertos no plano de manejo.

Nesse sentido, quando um plano de manejo traz previsões normativas sobre imóveis funcionais, por exemplo, deve considerar o fim visado com a norma. Normas que versam sobre imóveis funcionais, por exemplo, não têm outra finalidade senão permitir aos servidores do ICMBio usufruam de um bem pertencente ao patrimônio da Autarquia, e que esse uso esteja vinculado às funções legais desempenhadas pelos respectivos servidores.

Nesse cenário, o ICMBio deve estabelecer regras que estejam em estreita conformidade com a legislação vigente, uma vez que: a) o tema está devidamente regrado em legislação federal e b) não se trata de tema relacionado, de forma concreta e direta, à proteção da biodiversidade ou da sociodiversidade.

É até recomendável, por isso, que as normas jurídicas do plano de manejo que se enquadrem nessa categoria possam ser padronizadas e utilizadas sem alteração para várias UCs, ressalvadas algumas peculiaridades locais como, por exemplo, o isolamento geográfico, que poderia levar à concessão de casa funcional a alguém que não seja servidor, mas a um terceirizado.

Um outro grupo de normas jurídicas do plano de manejo deriva-se de expressa previsão legal, em que se atribui ao ICMBio a competência para tratar do tema. Inobstante, a previsão legal mostra-se com baixa densidade e, portanto, urge ao ICMBio preencher, com certo grau de discricionariedade, as lacunas que se lhe manifestam com uma relativa criatividade jurídica.

Para esse grupo de normas, a margem criativa do ICMBio deve respeito ao *standard* (padrão) previsto em lei e deve estar em coerência com os objetivos e diretrizes do SNUC. É o caso, por exemplo, de normas que versam sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação⁴⁸⁸ e que tratam da pesquisa científica, que depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento⁴⁸⁹.

Tais normas ostentam, portanto, um padrão de validade similar ao das normas jurídicas criadas pelas Agências Reguladoras. A fundamentação do ICMBio será a pedra de toque, quando da análise da validade da norma.

Por derradeiro, têm-se as normas puramente autônomas, que, por não possuírem um lastro legal, são editadas pelo ICMBio, sob o crivo da inovação jurídica cujo viço confere-lhes feições similares às da própria lei. Nesses casos, o ICMBio atua sem necessidade de intermediação de lei, mas vinculado aos preceitos constitucionais os quais deve concretizar, como a especial proteção do meio ambiente. A especial proteção ambiental, por isso, não pode ser pressuposta e precisa estar devidamente apontada no processo de construção do plano de manejo, de forma a que a sociedade possa compreender que a inovação é exigida pelo ecossistema da UC ou pelos povos e comunidades tradicionais residentes ou usuários da UC.

No ato de fundamentar a norma autônoma, o ICMBio precisa deixar claro que, ausente a norma jurídica por ele criada, existe um risco concreto de que a conservação e a preservação da biodiversidade ou da sociodiversidade possam estar impactadas, de uma maneira que quem ler a norma jurídica inovadora e as respectivas razões, possa chegar, com relativa facilidade, à conclusão, de que o ICMBio usou do único meio possível para o cumprimento do dever previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Constituição Federal. Nesta situação, a norma jurídica autônoma do plano de manejo teria por causa a norma não prevista

⁴⁸⁸ Art. 27, parágrafo 4º, do SNUC.

⁴⁸⁹ Art. 10, parágrafo 3º, do SNUC e art. 11, parágrafo 3º, do SNUC.

no ordenamento jurídico, e a norma legal insuficiente poderia ser afastada por norma jurídica autônoma do plano de manejo, o que poderia ser expresso pelas seguintes expressões:

$N = - L$ (*Norma jurídica autônoma corresponde à ausência de lei*)

Ou

$N = L + I$ (*Norma jurídica autônoma corresponde ao preenchimento das lacunas da lei insuficiente*)

A outra perspectiva que se defendeu foi a tese de que as normas jurídicas inaugurais do plano de manejo podem servir de instrumento de resolução de conflitos entre direitos fundamentais e a proteção especial ao meio ambiente. Nesses casos, a proteção ambiental se dará na seguinte equação:

$N = E - D$ (*Norma jurídica autônoma = especial proteção ambiental – (menos) direitos constitucionais a serem respeitados*)

Enquanto no primeiro grupo, o objetivo é aumentar a proteção ambiental, no segundo grupo, a norma autônoma tem como objetivos respeitar a Constituição e fazer prevalecer certos direitos que precisam ser compatibilizados com a especial proteção ambiental.

O trabalho presente confirma ainda a hipótese de que não há, no âmbito da Administração Pública Federal, uma possibilidade normativa tão alargada quanto àquela conferida ao ICMBio, por conta do disposto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Não se deferiu, portanto, às Agências Reguladoras a possibilidade de inovar primariamente sem *standard*. Admite-se a inovação, mas a criatividade circunscreve-se em um molde dado pelo legislador. Mesmo as hipóteses excepcionais, como aquela da ADI n.º 3239, não se comparam às normas contidas no plano de manejo..ICMBio, enquanto gestor das unidades de conservação federais, e como autoridade pública que elabora as normas jurídicas contidas nos planos de manejo, deve ser incentivado a inovar na ordem jurídica nos dois grandes grupos apontados.

Lançando-se luz, portanto, sobre o poder normativo do ICMBio, tema tratado com certa invisibilidade pela própria Autarquia, busca-se estimulá-la a raciocinar de maneira a cumprir o seu dever constitucional. A lógica de que o plano de manejo seja o mais enxuto

possível não pode se sobrepor à necessidade de uma gestão previsível, eficiente e constitucionalmente alinhada com a noção de segurança jurídica.

Por isso, conclui-se que o estímulo à criatividade jurídica pelo ICMBio, dentro do plano de manejo, sempre que a inovação for o único meio de cumprir a Carta Política da República, seja com uma proteção ambiental especial, seja com uma compatibilização de direitos.

A ideia de um estímulo a essa criatividade conjuga-se à compreensão da existência de limites ao poder normativo e inovador do ICMBio. Os limites descritos, em número de doze, buscam a vinculação do ICMBio à Constituição e à legislação infraconstitucional. O pressuposto que justificou o estabelecimento de tantos limites foi proporcional ao grau de inovação que a Constituição Federal deu aos gestores das UCS: diante de uma tal amplitude normativa, é preciso que haja uma possibilidade de ulterior controle pela sociedade.

Os limites não são postos de maneira exaustiva neste trabalho. Por exemplo, o ICMBio é obrigado a cumprir o rito que ele próprio estabeleceu, por meio da Instrução Normativa Nº 7/2017/Gabin/Icmbio, de 21 de Dezembro de 2017. Logo, o descumprimento do rito, se demonstrado prejuízo, poderá ter como consequência a invalidade do plano de manejo aprovado. Deverá cumprir, igualmente, as regras aplicáveis às portarias que são aprovadas pelo ICMBio.

A ideia-chave, então, é que os limites verificados possam dialogar com toda a construção acadêmica e jurisprudencial relativa à validade dos atos administrativos em geral.

Ao longo da pesquisa, buscou-se, com a devida preocupação, identificar os limites normativos não escritos, ou, quando escritos, civados de obscuridade e falta de clareza sobre como se incidem no plano de manejo. A falta de clareza dá-se, na medida em que os atos do ICMBio não são tratados de forma plena, olvidando-se, pois, de seu caráter normativo, ao se enfatizar apenas o plano de manejo como documento técnico. Buscou-se, portanto, efetuar uma quebra desse paradigma vigente.

Embora o plano de manejo possui um componente técnico, o seu escopo é essencialmente um ato normativo e, como tal, submete-se aos seguintes limites existentes na legislação: a) a aprovação do plano de manejo como ato não passível de delegação; b) da necessidade de submissão do plano de manejo ao disposto no Decreto nº. 12.002/2024; c) da necessidade de avaliação de impacto regulatório; d) obrigatoriedade de motivação das regras do plano de manejo como requisito de validade; e) a proporcionalidade como requisito de validade dos atos administrativos.

Como regras não escritas, mas essenciais para justificar, de maneira particular a produção normativa autônoma, mas sem excluir a aplicabilidade às demais normas jurídicas contidas nos planos de manejo, têm-se os seguintes limites: a) pertinência entre as regras do plano de manejo e a especial proteção requerida pelas unidades de conservação; b) incompetência do IMBio para regulamentar temas alheios à proteção da biodiversidade, ainda que digam respeito ao território ou às pessoas nele residentes; c) impossibilidade de o ICMBio dispor de maneira unilateral sobre temas sombreados; d) inaplicabilidade do regime super restritivo das unidades de conservação de proteção integral às unidades de conservação de uso sustentável; e) inaplicabilidade do regime restritivo das unidades de conservação à zona de amortecimento; f) gradação dos usos diretos dos povos e comunidades tradicionais a depender da categoria da unidade de conservação (proteção integral ou uso sustentável); g) do respeito à propriedade privada e da relação que se estabelece entre a titularidade da área e a rigidez das normas ambientais.

Compreendidos os respectivos limites normativos do ICMBio, bem como sua potência criativa, espera-se a que o esforço empregado na urdidura desta tese doutoral=possa, em um primeiro momento, subsidiar a área técnica na construção das normas jurídicas do plano de manejo e, em um segundo momento, que o trabalho engendrado nesta tese possa ser utilizado pelas assessorias jurídicas, que atuam junto àqueles que auxiliam os técnicos e são responsáveis por validar juridicamente os atos normativos, no caso do ICMBio, sua Procuradoria Federal Especializada. Espera-se, ainda, que esta tese possa ser vista como uma árvore frutífera, como tantas são aquelas nas Unidades de Conservação protegidas e reguladas pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, e que outros jardineiros e tantos quantos a virem e estimarem possam efetuar-lhe as podas necessárias, a fim de que dê muitos e copiosos frutos, a serem colhidos pela posteridade.

REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, Maria Clementina Guedes. **O papel das agências reguladoras na concretização do direito fundamental prestacional de forma difusa e concentrada sob o pálio de um novo direito administrativo**: o caso da regulação de energia elétrica. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2012.
- ALENCAR, Dilermando Gomes; FARIAS, Talden. O dever de motivação das regras do plano de manejo das unidades de conservação. *ConJur*. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-06/o-dever-de-motivacao-das-regras-do-plano-de-manejo-das-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 09 jun. 2025.
- ALMEIDA, Lorili Chaves de. As Unidades de Conservação Ambiental: uma leitura transdisciplinar. *InSitu*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 117-34, jul./dez, 2017.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Planos de Manejo e Legalidade. *GenJurídico*. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/planos-de-manejo-e-legalidade/>. Acesso em: 09 jun. 2025.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- ASSUNÇÃO E SILVA, Wildemar Felix. A efetividade das normas constitucionais ambientais referentes à função socioambiental da propriedade. 2010. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/241/1/Monografia_Wildemar%20Felix%20Assun%C3%A7%C3%A3o%20e%20Silva.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.
- ATALIBA, Geraldo. Decreto regulamentar no sistema brasileiro. *Revista de direito administrativo*, v. 97, p. 21-33, 1969.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexos da constitucionalização do direito administrativo–Pessoa humana, processo e contrato administrativo. *Interesse Público–IP*, Belo Horizonte, ano, v. 15, 2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, IIª ed., 1999
- BANDEIRA, A. N. T. .; FREITAS, P. Ângela B. .; ESTRELA, T. F. . From legal affirmation to degrading anthropization of the Louzeiro’s bush: a socio-environmental analyses considering the SNUC law. *Research, Society and Development*, v.10, n. 1, e2610111272, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/11272>. Acesso em: 06 jun. 2025.
- BARBOSA, Ramon Vinícius Carvalho. Abuso de poder: excesso de poder e desvio de poder e a convalidação dos seus atos. *jus.com*. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/48858/abuso-de-poder-excesso-de-poder-e-desvio-de-poder-e-a-convalidacao-dos-seus-atos#google_vignette. Acesso em: 09 jun. 2025.
- BENATTI, José Heder. **Unidades de conservação e as populações tradicionais**: uma análise jurídica da realidade brasileira. 1999.

BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 11, n. 2, p. 301–312, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/439>. Acesso em: 5 maio 2025.

BENHOSSI, Karina Pereira; FACHIN, Zulmar Antonio. **A positivação dos direitos fundamentais e o contrassenso da efetivação**: a crise do positivismo jurídico e o papel do poder judiciário. 2025.

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 115, n. 27, p. 21-40, 2018.

BERTUZZI, Felipe Buller. A influência da iluminação pública na segurança urbana noturna. **Paisagem e Ambiente**, v. 32, n. 48, p. e174975-e174975, 2021.

BIM, Eduardo Fortunato. Condicionantes sociais devem ter nexos com impactos ambientais. **ConJur**. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-11/eduardo-bim-condicionantes-nexo-impacto-ambiental/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORBA, Alderico Kleber de. **A releitura do princípio do contraditório no Código de Processo Civil**. Congresso Internacional de Altos Estudos em Direito. 2008.

BRAGA, Paula Sarno. **Aplicação do devido processo legal às relações jurídicas particulares**. 2007.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parna de Jericoacoara**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº. 00001/2020/CCRC/PFEANCINE/PGF/AGU**. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). **Drones**. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/drones>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 85.200, de 24 de setembro de 1980**. Cria, no Estado do Amazonas, o Parque Nacional do Jaú. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1980.

BRASIL. IBAMA. **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal**. gov.br. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **APA Serra da Ibiapaba**. gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/caatinga/lista-de-ucs/apa-serra-da-ibiapaba>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Autorização para Licenciamento Ambiental**. gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/servicos-do-icmbio-no-gov.br/autorizacoes/licenciamento-ambiental-ala>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Compensação de reserva legal**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/servicos-do-icmbio-no-gov.br/compensacao-de-reserva-legal/compensacao-de-reserva-legal-1>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parna Guaricana**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-guaricana>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/o-que-fazemos/plano-de-manejo>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Refúgio de Vida Silvestre Sauim-de-coleira no Amazonas**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/refugio-de-vida-silvestre-e-criado-para-protecao-do-sauim-de-coleira-no-amazonas>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiros Metodológicos**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Biodiversidade e Ecossistemas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa Nº 7/2017/GABIN/ICMBIO, de 21 de dezembro de 2017**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos/intrucao_normativa_07_2017.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025).

BRASIL. Portal do Servidor. **Sistema de Carreiras do Poder Executivo Federal**. Gov.br. Publicado em 22/11/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/sistema-de-carreiras/carreiras-na-apf/carreiras-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. **PORTARIA MMA/ICMBIO No 1.145, de 2 de SETEMBRO de 2024**. DOU - Imprensa Nacional. Órgão: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/Gabinete da

Ministra. In.gov.br, Publicado em: 03/09/2024, www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma/icmbio-n-1.145-de-2-de-setembro-de-2024-582074689. Acesso em: 9 jun. 2025. 2025.

BRASIL. **Portaria MMA/ICMBIO No 1.145, de 2 de Setembro de 2024**. DOU - Imprensa Nacional. Órgão: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima/Gabinete da Ministra. In.gov.br, Publicado em: 03/09/2024, www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma/icmbio-n-1.145-de-2-de-setembro-de-2024-582074689. Acesso em: 9 jun. 2025. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto No 99.145, de 12 de março de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99145.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.145%2C%20DE,que%20lhe%20confer%20o%20art. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **DECRETO N° 12.228, DE 22 DE OUTUBRO DE 2024**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12228.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2012.228%2C%20DE%2022,do%20Rio%20Grande%20do%20Sul. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 62.372/CE**. Rel. Min. Francisco Falcão. Segunda Turma, j. 21 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.108.757/PI**. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma, j. 30 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1.964.371/SE**. Rel. Min. Teodoro Silva Santos. Segunda Turma, j. 23 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.656.657/MG**. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, j. 12 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 3.143/DF**. Rel. Min. Adhemar Maciel. Terceira Seção, j. 16 jun. 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 24.734/GO**. Rel. Min. Francisco Falcão. Primeira Turma, j. 4 nov. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.367.923/RJ**. Rel. Min. Humberto Martins. 2ª Turma, j. 27 ago. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.138.276/RJ**. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma, j. 3 ago. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.163.524/SC**. Rel. Min. Humberto Martins. Segunda Turma, j. 5 maio 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.406.139/CE**. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma, j. 5 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2075 MC**. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, j. 7 fev. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2142**. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 27 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2908**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, j. 11 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3169/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 11 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/DF**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 9 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3646**. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 20 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4097 AgR**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 08 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4360**. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, j. 4 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4645/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j. 11 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4757/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, j. 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4874/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Plenário, j. 9 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5501/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j. 26 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5906**. Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 06 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25284**. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j. 17 jun 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1423084 RG**. Rel. Min. Presidente. Tribunal Pleno, j. 21 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586224/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno, j. 1º fev. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 999951 AgR**. Rel. Min. Marco Aurélio. Primeira Turma, j. 01 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 955846 AgR**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, j. 26 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2364/2017**. Rel. Min. Augusto Nardes. Plenário, j. 18 out. 2017

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento 1.0000.24.161876-8/001**. Rel. Des. Manoel dos Reis Morais. 1ª Câmara Cível, j. 10 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento 1.0000.24.436320-6/002**. Rel. Des. Renato Dresch. 7ª Câmara Cível, j. 11 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento 2042372-71.2016.8.26.0000**. Rel. Des. José Maria Câmara Junior. 9ª Câmara de Direito Público, j. 06 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento n. 1410182-16.2024.8.12.0000**. Rel. Des. Eduardo Machado Rocha. 2ª Câmara Cível, j. 13 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Mandado de Segurança 1.0000.17.092150-6/000**. Rel. Des. Luiz Carlos Gomes da Mata. Órgão Especial, j. 13 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Mandado de Segurança 1.0000.19.132532-3/000**. Rel. Des. Alexandre Santiago. Órgão Especial, j. 4 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Criminal n. 0033179-22.2014.8.24.0023**. Rel. Des. Ana Lia Moura Lisboa Carneiro. Primeira Câmara Criminal, j. 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Mandado de Segurança n. 2011.042984-0**. Rel. Des. Roberto Lucas Pacheco. Quarta Câmara Criminal, j. 29 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento 2054864-22.2021.8.26.0000**. Rel. Des. Torres de Carvalho. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 3 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento 2256655-71.2023.8.26.0000**. Rel. Des. Alfredo Attié. 27ª Câmara de Direito Privado, j. 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 0022543-69.2009.8.26.0361**. Rel. Des. Kenarik Boujikian. 14ª Câmara de Direito Público, j. 13 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1002613-58.2021.8.26.0157**. Rel. Des. Nogueira Diefenthaler. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 16 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1009155-97.2019.8.26.0566**. Rel. Des. Nogueira Diefenthaler. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, j. 9 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1061649-81.2023.8.26.0053**. Rel. Des. Oswaldo Luiz Palu. 9ª Câmara de Direito Público, j. 1º abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2186984-34.2018.8.26.0000**. Rel. Des. Jacob Valente. Órgão Especial, j. 7 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 202100135200 (Proc. 0014298-92.2021.8.25.0000)**. Rel. Des. Ana Lúcia Freire de Almeida dos Anjos. Tribunal Pleno, j. 2 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Apelação 0000396-40.2019.8.03.0005**. Rel. Juiz Convocado Mario Mazurek. Câmara Única, j. 1º out. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Apelação Cível 0005370-41.2015.8.14.0301**. Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira. 1ª Turma de Direito Público, j. 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível 0002634-24.2013.8.16.0088**. Rel. Des. Leonel Cunha. 5ª Câmara Cível, j. 21 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Apelação Cível 0045188-18.2021.8.27.2729**. Rel. Des. Adolfo Amaro Mendes. Julgado em 2 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível 70077776359**. Rel. Des. Lúcia de Fátima Cerveira. 2ª Câmara Cível, j. 26 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Agravo 0061109-30.2012.4.01.0000**. Rel. Des. Fed. Monica Sifuentes. Terceira Turma, j. 18 set. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0000355-49.2009.4.01.4100**. Rel. Des. Fed. Marcelo Albernaz. Primeira Turma, j. 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0002223-97.2016.4.01.4300**. Rel. Des. Fed. Carlos Augusto Pires Brandão. Quinta Turma, j. 23 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0006472-26.1999.4.01.3900**. Rel. Juiz Fed. Mark Yshida Brandão. 1ª Turma Suplementar, j. 15 jun. 2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0019445-04.2012.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Ana Carolina Roman. 12ª Turma, j. 29 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0031831-10.2010.4.01.3700**. Rel. Juiz Fed. Conv. Alysson Maia Fontenele. Segunda Turma, j. 28 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0039170-20.2010.4.01.3700**. Rel. Des. Fed. Francisco Neves da Cunha. Segunda Turma, j. 22 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0040064-47.2015.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Newton Ramos. 11ª Turma, j. 17 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 1004483-03.2020.4.01.4200**. Rel. Des. Fed. Eduardo Filipe Alves Martins. Quinta Turma, j. 10 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança 0028678-40.2003.4.01.3400**. Rel. Juiz Fed. Wilson Alves de Souza. 5ª Turma Suplementar, j. 27 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança 0029006-57.2009.4.01.3400**. Rel. Des. Fed. Francisco de Assis Betti. Segunda Turma, j. 22 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação/Remessa Necessária 5015187-56.2021.4.02.5101**. Rel. Des. Fed. Guilherme Couto de Castro. j. 31 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível 0000447-74.2002.4.03.6118**. Rel. Juiz Convocado Renato Barth. Terceira Turma, j. 5 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 0811855-72.2018.4.05.8200**. Rel. Des. Fed. Vladimir Souza Carvalho. 4ª Turma, j. 24 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5001382-92.2018.4.04.7200**. Rel. Des. Fed. Rogério Favreto. 3ª Turma, j. 26 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5007662-50.2016.4.04.7200**. Rel. Des. Fed. Carla Evelise Justino Hendges. Terceira Turma, j. 12 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5009634-89.2015.4.04.7200**. Rel. p/ Acórdão Des. Fed. Rogério Favreto. 3ª Turma, j. 6 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5021806-37.2016.4.04.7000**. Rel. Des. Fed. Vivian Josete Pantaleão Caminha. 4ª Turma, j. 30 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Criminal 5027353-20.2020.4.04.7100**. Rel. p/ Acórdão Des. Fed. Loraci Flores de Lima. 8ª Turma, j. 30 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação/Remessa Necessária 5002448-89.2013.4.04.7004**. Rel. Des. Fed. Vânia Hack de Almeida. 3ª Turma, j. 11 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento 0803453-27.2019.4.05.0000**. Rel. Des. Fed. Elio Wanderley de Siqueira Filho. 1ª Turma, j. 8 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível 0801045-22.2019.4.05.8000**. Rel. Des. Fed. Cid Marconi Gurgel de Souza. 3ª Turma, j. 15 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível 0807196-38.2018.4.05.8000**. Rel. Des. Fed. Francisco Roberto Machado. 1ª Turma, j. 19 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. **Agravo de Instrumento 200405000205134**. Rel. Des. Fed. José Maria Lucena. 1ª Turma, j. 07 abr. 2005.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 79-60.2012.5.01.0242**. Rel. Min. Maria Helena Mallmann. 2ª Turma, j. 13 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 45400-26.2008.5.01.0027**. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. 6ª Turma, j. 1º jun. 2011.

BRODBEKIER, Bruno. Poder regulamentar da administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 233, p. 141-178, 2003.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; CORTÊS, Mauro Rocha; SOUZA, Marcelo Pereira de. A questão da propriedade na gestão ambiental de áreas de proteção ambiental. **Idéias: revista do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará**, n. 25, p. 27-33, 2003.

CAMPOS, Jean Oliveira; CAMPOS, Guilherme Oliveira; CAVALCANTE, Márcio Balbino. Uso e Cobertura da Terra e Propagação de Efeitos de Borda na Zona de Amortecimento do Parque Estadual Mata do Pau-Ferro, Paraíba, Brasil. **Geografia (Londrina)**, v. 33, n. 2, p. 51-70, 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CAPPELLI, Sílvia. *In dubio pro natura*. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 89, p. 111-136, 2021. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/232/117>. Acesso em: 09 jun. 2025.

CARNEIRO, Anna Amélia Coelho. **Análise do uso público da área de lazer do parque nacional de Brasília: água mineral**. 2007.

CARROCCI, Juliana Baggio; PIÑA-RODRIGUES, Fatima Conceição Márquez; GRILO, Roseana. Etnoconservação e a contribuição do Enfoque Agroecológico. **Cadernos de Agroecologia [Volumes 1 (2006) a 12 (2017)]**, v. 4, n. 1, 2009.

CARTILHA DE FOTOPOLUIÇÃO. Fundação Pró Tamar. 12 p. Online. Disponível em: http://tamar.org.br/arquivos/cartilha%20fotopoluicao_V2014.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos *et al.* **Agências reguladoras e poder normativo**. O poder normativo das agências reguladoras, v. 2, p. 16, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Agências Reguladoras e Poder Normativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 9, fevereiro/março/abril, 2007.

CARVALHO, Marcelo. O decreto regulamentar como atividade legislativa do poder executivo. **Revista Jurídica**, v. 9, p. 117-128, 2019.

CARVALHO, Matheus. Manual de direito administrativo. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

COELHO, Hebert Alves; REZENDE, Elcio Nacur. The effective implementation of environmental conservation areas in the middle of Expropriation. **Revista de Direito Brasileira**, v. 11, p. 44-62, 2015.

COIMBRA, Luana Leme; KARVAT, Saulo Gomes. A regularização da reserva legal através dos mecanismos de compensação. **Cadernos da Escola de Direito**, n. 27, p. 44-66, 2017.

COSTA JUNIOR, Ézil Eduardo. **Reavaliação do interesse público na interface do interesse privado: supremacia ou harmonização principiológica?**. 2008. 61 f. Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Nicolau Dino de Castro. **Direito Ambiental Brasileiro**. CEAD - Centro de Educação a Distância. AGU. [s.d]. Disponível em: https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/DIREITO_AMBIENTAL_BRASILEIRO.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

CYRINO, Andre. REGULAMENTO AUTÔNOMO NO BRASIL: UMA RESPOSTA ÀS CRÍTICAS. **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, n. 30, 2016.

D'OLIVEIRA, Augusto Fiel Jorge. Distinção entre Texto e Norma e a Necessária Aplicação da Regra da Anterioridade à Hipótese de Revogação de Isenção de ICMS. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 41, p. 65-81, 2019.

DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. O direito administrativo no divã do Estado constitucional de direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESMESC**, v. 21, n. 27, p. 195-228, 2014.

DA SILVA FARIA, Maria José. Uma perspectiva da legislação ambiental em Portugal. **REGAP: Revista galega de administración pública**, v. 1, n. 45, p. 301-322, 2013.

DA SILVA VIEIRA, Camila; DOS SANTOS, Paulo Roberto Alves; CANOVA, Gisele Rimoldi Nepomuceno. Análise dos aspectos cartográficos dos memoriais descritivos dos limites contidos nos atos legais das unidades de conservação federais do Brasil. **Revista Brasileira de Cartografia**, n. 68/3, p. 539-545, 2016.

DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Editora Revista dos Tribunais, 1982. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/3a20/fddd9fa4ead8cdc3f9b1416eConstituiçãoFederal3b07d513ef.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2025.

DA SILVA, Virgílio Afonso. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro, v. 4, p. 23-51, 2006.

DE ALMEIDA, Lorili Chaves. As Unidades de Conservação Ambiental: uma leitura transdisciplinar. **InSitu – Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**, v. 3, n. 2, p. 117-134, 2017.

DE ALMEIDA, Mauro William Barbosa; REZENDE, Roberto. Uma nota sobre comunidades tradicionais e unidades de conservação. **RURIS (Campinas, Online)**, v. 7, n. 2, 2013.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 236, p. 51-64, 2004.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. O Poder Normativo do Contran e seus reflexos nas relações contratuais administrativas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 230, p. 305-314, 2002.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 225, p. 109-130, 2001.

DE ARAÚJO PINTO, Roberta Hammerat. Sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, v. 6, n. 1, p. 137-164, 2015.

DE CARINA, Oliveira Costa; FERNANDA, Castelo Branco Araújo; JACQUELINE, Alves Soares. Desafios socioambientais das áreas marinhas protegidas do Brasil: O caso dos pescadores artesanais no contexto da reserva extrativista Prainha do Canto Verde (Ceará). **Revista Catalana de Dret Ambiental**, v. 11, n. 1, 2020.

DE GODOI, Marciano Seabra. A Polêmica Taxa de Extinção de Incêndios e a Oscilante Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Reconstrução Crítica de Uma Longa e Confusa Trama. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, p. 487-536, 2020.

DE JESUS SOUSA, Aliny Cristiny *et al.* Potencial antimicrobiano de extratos vegetais frente a cepas bacterianas de interesse médico em Macapá, Amapá, Amazônia Brasileira. **Diagnóstico e tratamento**, v. 24, n. 3, p. 85-90, 2019.

DE MORAES, Leticia Bianca Barros; DE LIMA, Marcellus Egydio. **Avaliação da Orla Marítima do Litoral Sul de Sergipe como Ferramenta de Desenvolvimento do Turismo de Sol e Praia**. 2011.

DE QUEIROZ FIRMINO, Lilian; LACERDA, Gleyton Lopes Barboza; DE SOUZA PESSOA, Dihego. Levantamento de espécies da fauna ameaçadas de extinção no Brasil. **Anais do III CONAPESQ**, Campina Grande, PB, 2018.

DE SOUSA, Antonio Francisco. O princípio da justa ponderação em direito administrativo. **Polis**, v. 2, n. 8, p. 79-87, 2023.

DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação**. Universitaria Champagnat. 1993, p. 11.

DEÁK, Renato Albuquerque; NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O princípio da legalidade e os limites do poder regulamentar. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 01, p. 144-167, 2017.

DELFINO, Willian *et al.* Da comprovação da atividade especial para fins de aposentadoria especial. In: **Direito e Sociedade**. Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares. Vol. 9, n. 1 (jan./dez. 2014). Catanduva: Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito, 2006.

DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo. A Motivação dos Atos Administrativos de Cobrança Tributária e a Ratio Decidendi das Decisões: por uma Necessária Aproximação. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 57, p. 733-757, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do Interesse Público e Outros Temas Relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Juliana Mota. **Controvérsias envolvendo os canastreiros e o Parque Nacional da Serra da Canastra**: preâmbulo de uma etnografia. UFMG. [s.d].

DO AMARAL, Diogo Freitas. Conferência do Professor Dr. Diogo Freitas do Amaral, Catedrático de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sobre "A Evolução do Direito Administrativo em Portugal nos últimos dez anos", proferida aos 21 de agosto de 1985, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 80, p. 237-249, 1985.

DOUZINAS, Costas; GEALEY, Adam. **Critical Jurisprudence: The Political Philosophy of Justice**. Oxford: Hart Publishing, 2005.

E MENEZES, Pedro da Cunha. **Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira**: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia. Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

FARIAS, Talden Queiroz. Competência legislativa em matéria ambiental. **Revista Direito e Liberdade**, v. 5, n. 1, p. 721-740, 2009.

FARIAS, Talden. Análise dos efeitos da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. **ConJur**. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental**: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020, p. 1.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, p. 271-290, 2010.

FERRAZ, Sérgio. **3 Estudos de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

FERRAZ, Sergio. Regulamento. *In*: **Três estudos de direito**, 1977, p. 107.

FERREIRA, Beatrice Padovani; MAIDA, Mauro; CAVA, F. Características e perspectivas para o manejo da pesca na APA Marinha Costa dos Corais. *In*: **Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. 2001. p. 5-9.

FERREIRA, Daniel Brantes; CARNEIRO, Paula Angélica Reis. O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Brasileira**, v. 38, n. 14, p. 212-229, 2024.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, MF de. A Proteção Constitucional dos Espaços Protegidos, a Recategorização de Unidades de Conservação da Natureza e o Projeto de Lei Nº 4.198 de 2012. *In*: **Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (19.: 2014: São Paulo, SP) Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. 2014.

FIGUEIREDO, Yuri Jordy Nascimento. **Licenciamento ambiental**: instrumento de desenvolvimento regional ou defesa do meio físico? Um estudo sobre as condicionantes socioambientais. 2017.

GALVÃO, Juliana de Fátima. A influência da fotopoluição no direcionamento dos filhotes de tartarugas marinhas nas praias de João Pessoa–Relato de Caso. **Biologia e Medicina**, p. 30.

GASPARINI, Diógenes. **Poder regulamentar**, 1982, p. 23.

GOMES CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4.^a edição. Almedina. Coimbra. 2003.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo; GOMES, Adriano Camargo. Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, p. 59086, 2018.

GRAVINA, Fernanda Santos; OHLWEILER, Leonel Pires. Teoria da administração pública no Estado Democrático de Direito: a (re) construção política da atividade administrativa a partir dos direitos fundamentais. **Revista de Iniciação Científica da ULBRA**, n. 5, 2006.

GUEDES, Néviton de Oliveira Batista. **Colisão e ponderação de direitos fundamentais**: os limites da argumentação jurídica no âmbito da jurisdição constitucional. 2007. Tese de Doutorado.

GUELERE, Patricia Vieira *et al.* Percepção dos alunos portugueses do instituto politécnico de santarém para com a preservação dos biomas brasileiros. **16ª Jornada Científica e Tecnológica e 13º Simpósio De Pós-graduação do IFSULDEMINAS**, v. 15, n. 1, 2023.

GUERRA SANGREMAN LIMA, Artur Carnaúba. Government regulatory activity and its fundamentals. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, v. 89, n. 2, p. 209-231, 2017.

GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 97-128, ISBN: 978-85-225-1339-0, 2014.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **ICMBio em foco**. Edição 596 – Ano 13 – 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco596.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/O-Contrato-de-Concessao-de-Direito-Real-de-Uso.pdf. Acesso em: 06 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo - Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba Área de Proteção Ambiental Serra da Tabatinga**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-das-nascentes-do-rio-parnaiba/arquivos/Plano_Manejo_PNNRP_APAST_V5_2021_10_01.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-costa-dos-corais/arquivos/apa_costa_corais_pm.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos Monitoria e Avaliação**: semestre I (julho-dezembro de 2008). 2008. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-da-serra-dos-orgaos/arquivos/monitoria_avaliacao-pm-2008-2009.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/parna-de-jericoacoara/arquivos/contextualizacao.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/amazonia/lista-de-ucs/parna-do-jau/arquivos/plano_de_manejo_do_parque_nacional_do_jau.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de Manejo Reserva Extrativista - Prainha do Canto Verde**. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/resex-prainha-do-canto-verde/arquivos/PM_Resex_Prainha_compressed.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais**. 2018, Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/roteiros/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

INÁCIO, Alana Pereira; DOS SANTOS, Manoel Delvo Bizerra; DOS SANTOS, Andreana. Elaboração de planos de manejo participativos: o caso do Plano de Manejo do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos, Carajás, Pará. **Biodiversidade Brasileira**, v. 15, n. 1, p. 167-173, 2025.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 35, 2006.

JUNIOR, Marcos Vinícius Campelo *et al.* Unidades de conservação como espaços de diálogos para a educação ambiental crítica. **Revista Pantaneira**, v. 18, p. 93-103, 2020.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245-251, 1995.

KENNEDY, Duncan. **A Critique of Adjudication [fin de siècle]**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

KRÜGER, Caroline *et al.* Analysis of public policies for developing the Brazilian border strip. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 04, p. 39-60, 2017.

LEÃO, André Ricardo Rosa. **A mineração nas unidades de conservação federais a partir da lei nº 9.985/2000**. Brasília: O Autor, 2016. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília.

LEITE, Izabela Tassar Évora; CRUVINEL, Leticia Aparecida; LUDMILA, M^a. **Avaliação de impactos ambientais decorrentes do turismo ecológico no Parque Nacional Serra da Canastra, São Roque de Minas–MG.** [s.d].

LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 253-271, jul./set. 2016.

LIMA, Gumercindo Souza; RIBEIRO, Guido Assunção; GONÇALVES, Wantuelfer. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 29, n. 4, p. 647-653, 2005.

LISPECTOR, Clarice. **Água viva: Relógio d'Água.** [Online][s.d.].

LISPECTOR, Clarice. **Um Sopro de Vida.** Companhia das Letras. 2025.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9870. Acesso em: 06 jun. 2025.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.262, jan./abr.2013.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: Causas e consequências da mudança no modo de governança. In: MATTOS, P.T.L *et al.* **Regulação Econômica e Democracia: o debate europeu.** São Paulo: Singular, 2006.

MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes. **Revista aa Esmese**, Nº 07, 2004 - Doutrina - 15, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79073279.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

MARQUES, Renata Polichuk. Precedente e Segurança Jurídica. A Previsibilidade. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET** – Caderno de produção do corpo Docente e Discente. Curitiba PR - Brasil. nº 13, jan-jun/2015.

MASTRODI, Josué; DE LAURENTIIS, Lucas Catib. Proporcionalidade e ponderação na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: volta às origens ou mais do mesmo?. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 12, n. 2, p. 263-275, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Os poderes do administrador público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 51, p. 1-18, 1958.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21^a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da administração pública. **direitodoestado.com**. 2010.

MORANO, Cintia Barudi. O regime diferenciado de contratação e a Lei n 12.462/2011. **Revista do Direito Público**, v. 8, n. 1, p. 67-82, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo de. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agência administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. **Revista de direito administrativo**, v. 218, p. 93-112, 1999.

MOTTA JUNIOR, Clarimar Santos. **Os limites da competência sancionatória dos tribunais de contas**. 2020. 167 f. Dissertação. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

NOVARO, Andres J.; REDFORD, Kent H.; BODMER, Richard E. Effect of hunting in source-sink systems in the Neotropics. **Conservation Biology**, v. 14, n. 3, p. 713-721, 2000.

O QUE SIGNIFICA A PORTARIA? **Afontedeinformacao.com**, 2021. Disponível em: https://afontedeinformacao.com/biblioteca/artigo/read/75910-o-que-significa-a-portaria#google_vignette

OLIVA, José Roberto Dantas. Convenções e Acordos Coletivos: conteúdo, alterações *in mellius* e *in pejus* e teorias do conglobamento e da acumulação. A proposta de prevalência do negociado sobre o legislado. **Síntese Trabalhista**. ano Xiii 153 (2001).

OLIVEIRA, Cristian Remor. **A importância das unidades de conservação para a preservação de um meio ambiente equilibrado**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização fundiária de unidades de conservação. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 32/33, p. 143-176, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, edição especial/2014, p. 389-418, ago. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. O princípio da precaução como instrumento de tutela cautelar do meio ambiente. In: GASTELLANO, Elisabete Gabriela *et al.* **Direito Ambiental**. Vol. 1: Princípios gerais do Direito ambiental. Brasília: Embrapa, 2014.

PAIVA, B.C.A. Impactos ambientais em Unidades de Conservação: Parque Nacional de Anavilhanas na visão dos profissionais envolvidos com a visitação. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.12, n.1, fev/abr 2019, pp.67-77

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e apreciação técnica da administração. **Revista de direito administrativo**, v. 231, p. 217-268, 2003.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, v. 11, p. 81-97, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/ZQ47CM46G7jkw53ztmqsxN/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 jun. 2025.

PERES, Monica Brick; VERCILLO, Ugo Eichler; DE SOUZA DIAS, Braúlio Ferreira. Avaliação do Estado de Conservação da Fauna Brasileira e a Lista de Espécies Ameaçadas: o que significa, qual sua importância, como fazer?. **Biodiversidade Brasileira**, v. 1, n. 1, 2011.

PIRES, Paulo de Tarso de Lara; ZENI, Douglas Magnus; GAULKE, Debora. As unidades de conservação e a Floresta Ombrófila Mista no estado do Paraná. **Ciência Florestal**, v. 22, n. 3, p. 589-603, 2012.

PRESTES, Laura Dias. **O uso sustentável dos recursos naturais na zona costeira**: As áreas de proteção ambiental como instrumento para a conservação socioambiental. 2022.

PRODANOV, Celso; FREITAS PRODANOV, Adriana. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas**. 2. ed. Porto Alegre: Feevale, 2016.

QUEIRO, Afonso Rodrigues. A teoria do "desvio de poder" em direito administrativo. **Revista de direito administrativo**, v. 6, p. 41-78, 1946.

RANZI, Tiago Juruá Damo; FONSECA, Rogerio; DA SILVEIRA, Ronis. A legalidade da caça de subsistência no contexto das unidades de conservação na Amazônia Brasileira. **Biodiversidade Brasileira**, v. 8, n. 2, p. 26-41, 2018.

RÊGO, Manoel Cristino do; BELTRÃO, Norma Ely. **O uso de indicadores de sustentabilidade na gestão ambiental de unidades de conservação**: estudo de caso da APA da Ilha do Combu, Belém/PA. Belém, 2013.

RESENDE, Maria Letícia Rodrigues Guimarães Araújo. **Limites à aplicação da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais.

RIBEIRO, Karla Oddone; AMANCIO, Cristhiane Oliveira Da Graca; AMANCIO, Robson. **Conflitos socioambientais e ação coletiva. Algumas reflexões sobre áreas de proteção ambiental (apas)**. 2006.

RIBEIRO, Marta Foeppel; FREITAS, MAV de; COSTA, VC da. O desafio da gestão ambiental de zonas de amortecimento de unidades de conservação. **Seminário Latino-Americano De Geografia Física, Vi-Seminário Ibero-Americano De Geografia Física**, v. 6, p. 1-11, 2010.

RIBEIRO, Rodrigo Araújo. A atuação da Advocacia-Geral da União perante o Supremo Tribunal Federal (ADI 3239/DF) em defesa da juridicidade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombolas. **Publicações da Escola Superior da AGU**, v. 11, n. 4, 2019.

RICCO, Maria Filomena Fontes; DE ALMEIDA, Madison Coelho. Segurança de voo: uma questão de defesa nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 30, n. 60, p. 122-135, 2015.

RODRIGUES, Pedro Lima. **Participação popular na implantação da primeira concessão de floresta pública brasileira - Floresta Nacional do Jamari - RO (Flona Jamari)**. 2011. 117 f. Dissertação - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

RUBIM, Rodrigo Santos; FRANZOI, Luís Carlos. Os Princípios De Interpretação Constitucional E Sua Aplicabilidade Ante O Supremo Tribunal Federal. **JICEX**, v. 8, n. 8, 2016.

SAES, Marcos André Bruxel; SAES, Eduardo dos Anjos; COSTA, Camilla Pavan. No Direito Ambiental Sempre Vale a Norma Mais Restritiva?. **Migalhas**, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/386249/no-direito-ambiental-sempre-vale-a-norma-mais-restritiva>. Acesso em: 09 jun. 2025.

SALEME, Edson Ricardo; COSTA, Washington Aparecido. Planos de manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 10, n. 1, 2020.

SAMPAIO, Helena Stela. A Proteção do Patrimônio Nacional frente a legislação ambiental em quase 20 anos de vigência da Constituição Federal. **Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura-Faculdade de Comunicação/UFBa**, Salvador-Bahia-Brasil, 2008.

SAN TIAGO DANTAS, F. C. de. Poder Regulamentar das Autarquias. *In*: **Problemáticas de Direito Positivo**. Rio de Janeiro: Forense. 1953

SANTOS, Anderson Alves. Parques Nacionais Brasileiros: relação entre Planos de Manejo e a atividade ecoturística. **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)**, v. 4, n. 1, 2011.

SANTOS, Joana da Silva Castro; CARVALHO, MCMH. Turismo em Parques Nacionais Brasileiros: conhecer para conservar. **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, v. 3, n. 5, 2015.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes dos. **A operacionalidade jurídica do desenvolvimento sustentável no processo decisório judicial**: os indicadores de sustentabilidade como forma de implementação do princípio da integração. 2021.

SANTOS, P. R. *et al.* Breve análise da importância dos órgãos executores da política ambiental brasileira frente aos agravos ambientais em unidades de conservação. **Rev. Bras. Gest. Amb. Sustent.** [online]. 2020, vol. 7, n. 15, p. 211-223.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Ticiano Alves; ARAUJO, Liege Cunha. Teoria dos precedentes administrativos: uma apresentação. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo-ReDAC**, v. 20, p. 123-135.

STEINER, Andrea Q. *et al.* O turismo em áreas de recifes de coral: considerações acerca da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (Estados de Pernambuco e Alagoas). **OLAM-Ciência e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 281-296, 2006.

STRAPAZZON, Marcia Casarin; MELLO, Nilvânia Aparecida de. Um convite à reflexão sobre a categoria de unidade de conservação refúgio de vida silvestre. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 4, p. 161-178, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/X53tbCGrCPQFpSZ59YCc3Qr/?lang=pt>. Acesso em: 06 jun. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e (m) crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. 2, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às agências reguladoras. In: **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, p. 18-38, 2000.

TAKARA, Naomy Christiani. **O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da zona costeira**. 2020.

TARTUCE, Flávio. Breve estudo das antinomias ou lacunas de conflito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano, v. 10, 2015.

TERRA, Adriana Kulaif. **A caça de subsistência na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu-Purus e na terra indígena lago Ayapuí, Amazônia Central, Brasil**. 2008. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/2643/1/Adriana%20Kulaif%20Terra.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2025.

THOMÉ, Romeu; LAGO, Talita Martins Oliveira. Barragens de rejeitos da mineração: o princípio da prevenção e a implementação de novas alternativas. **Revista de Direito Ambiental**, v. 85, p. 17-39, 2017.

TULER, Amélia Carlos; PEIXOTO, Ariane Luna; SILVA, Nina Claudia Barboza da. Plantas alimentícias não convencionais (PANC) na comunidade rural de São José da Figueira, Durandé, Minas Gerais, Brasil. **Rodriguésia**, v. 70, p. e01142018, 2019.

VASCONCELOS, Jane; CASES, María Olatz. **Recomendações para o planejamento de unidades de conservação no Bioma Amazônia**. ARPA, Programa Áreas Protegidas da Amazônia, 2009. WWF-Brasil. Disponível em: <http://www.programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/caderno1Planejamento Rev.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2025.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Do poder regulamentar**. 1982.

WANDSCHEER, Clarissa Bueno. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 2, 2016.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo (org.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 181 p.