

ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: COMENTÁRIOS AO JULGAMENTO PROFERIDO NA ADIn 4.717/DF

TERRITORIAL AREAS WITH DEDICATED PROTECTION: REMARKS ON THE JUDGMENT OF ADIn (DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY) 4,717/DF

ALEXANDRE LEVIN

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP (área de concentração: direito urbanístico). Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo da COGAE/PUC-SP. Professor de Direito Administrativo e Ambiental do Curso de Graduação em Direito da Escola Paulista de *Direito* (EPD). Procurador do Município de São Paulo. alexandrelevin@uol.com.br

Recebido em: 14.05.2018
Aprovado em: 24.06.2018

ÁREAS DO DIREITO: Ambiental; Constitucional

RESUMO: Este artigo tece considerações sobre a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn 4.717/DF, que teve por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória 558/2012, posteriormente convertida na Lei 12.678/2012. A Medida Provisória em questão dispôs sobre alterações nos limites de unidades de conservação, criadas com fulcro no art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal. Pretende-se analisar os fundamentos que levaram à decisão proferida, em especial a inviabilidade de modificação dessas áreas por medida provisória, cujo rito sumário de criação impede a realização de estudos técnicos e de consulta pública, requisitos essenciais para a criação dessas áreas.

ABSTRACT: This article deals with the decision handed down by the Federal Supreme Court in ADIn 4,717/DF, which had as its object the declaration of unconstitutionality of Provisional Measure n. 558/2012, later converted into Law n. 12,678/2012. This provisional measure set out alterations in the limits of units of conservation, created with fulcrum in art. 225, § 1º, section III, of the Federal Constitution. This investigation intended to analyze the grounds that led to the decision rendered. Special focus was given to the unfeasibility of modification of these areas by a provisional measure since the summary procedure related to its conception prevents technical studies and public consultation to be carried out and these are essential requirements for the establishment of these areas.

PALAVRAS-CHAVE: ADIn 4.717/DF – Unidades de conservação – Alterações nos limites – Medida Provisória.

KEYWORDS: ADIn 4,717/DF – Conservation units – Alteration in limits – Provisional measure.

SUMÁRIO: I. Resumo do julgado. II. Análise crítica do julgado. II.1. Criação, alteração e extinção das unidades de conservação. II.2. Processo de criação das Unidades de Conservação. III. Falta do requisito urgência para a edição de medidas provisórias que visem alterar ou suprimir unidades de conservação. IV. Conclusão. Referências bibliográficas.

I. RESUMO DO JULGADO

O Supremo Tribunal Federal, em 05.04.2018, julgou procedente, por unanimidade, a ADIn 4.717/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Medida Provisória 558/2012, convertida posteriormente na Lei 12.678/2012.

Por meio da MP 558/2012, o Poder Executivo Federal alterou os limites geográficos do *Parque Nacional da Amazônia*, do *Parque Nacional dos Campos Amazônicos*, do *Parque Nacional Mapinguari*, das *Florestas Nacionais de Itaituba I*, *Itaituba II*, do *Crepore* e da *Área de Proteção Ambiental do Tapajós*.

O STF acatou o pedido do Ministério Público Federal e decidiu pela inconstitucionalidade da medida provisória, por contrariar o art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal.¹ Esse dispositivo constitucional permite ao Poder Público definir espaços territoriais especialmente protegidos, em face de características naturais que justifiquem sua instituição. Entretanto, o mesmo preceito prevê que a alteração e a supressão dessas áreas somente são permitidas por meio de lei. Ou seja, a Administração Pública pode criar unidades de conservação por lei ou por decreto do Executivo, mas somente pode desafetar essas áreas mediante lei – o comando constitucional busca conferir a maior efetividade possível à proteção ambiental.

Contudo, a Corte Suprema restringiu o sentido da expressão *por meio de lei*: não é qualquer ato legislativo que tem o condão de reduzir os limites das áreas ambientalmente protegidas – a medida provisória, para o STF, não é veículo adequado para promover a redução dessas áreas.

-
1. CF, 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.

reconhecer a inconstitucionalidade do ato. Não há, na hipótese, contrariedade à separação de Poderes prevista constitucionalmente (CF, art. 2º), mas sim controle jurisdicional de legitimidade de ato expedido pelo Poder Executivo.

A posterior conversão da MP 558/2012 na Lei 12.678/2012 não teve o condão de sanar os vícios do ato, visto que o processo legislativo não contou, de qualquer modo, com a realização de consulta pública e de estudos técnicos que fundamentassem a modificação dos limites das áreas ambientalmente protegidas.

IV. CONCLUSÃO

Conclui-se que o Supremo Tribunal Federal acertou ao reconhecer a procedência da ADIn 4.717, proposta contra a Medida Provisória 558/2012, posteriormente convertida na Lei 12.678/2012. O rito de edição das medidas provisórias é incompatível com o processo de criação/extinção/modificação das áreas ambientalmente protegidas, criadas com base no art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição e na Lei 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidade de Conservação.

O dispositivo constitucional cria uma reserva legal para a extinção de unidades de conservação. Essas áreas podem ser definidas por lei ou por decreto, mas podem ser alteradas ou suprimidas somente por lei.

A lei a que se refere o Texto Constitucional deve ser produzida mediante processo legislativo em que se assegure a realização de consultas públicas e de estudos técnicos, suficientes para justificar a modificação ou supressão da área.

A medida provisória não é veículo legislativo cabível para instituir ou extinguir unidade de conservação, em face do caráter expedito do seu rito de criação. A urgência que caracteriza a adoção dessas medidas pelo Executivo não é compatível com o cuidado que se deve ter ao modificar ou suprimir área especialmente protegida. Afinal, os danos ambientais decorrentes de alterações irrefletidas e repentinas podem ser irreversíveis.

Criar unidades de conservação também não é possível mediante medida provisória; a definição dessas áreas interfere sobremaneira na propriedade de quem mantenha imóveis na região afetada, razão pela qual a necessidade de proteção especial da área deve estar perfeitamente fundamentada em estudos técnicos que concluam pela aplicação do instrumento. O rito sumário de adoção das medidas provisórias inviabiliza a realização desses estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Ed. RT, 2005.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- A proteção da paisagem no direito ambiental brasileiro, de Ivette Senise Ferreira – *RIASP* 12/76-90 e *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental* 3/125-141 (DTR\2003\414); e
- O regime brasileiro de unidades de conservação, de Antônio Herman Benjamin – *RDA* 21/27-56 (DTR\2011\4548).