

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.553 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL FLORA NATIVA - ISAF**

ADV.(A/S) : **ELIAS CANDIDO DA NOBREGA NETO**
ADV.(A/S) : **SILVIO MARINHO DO NASCIMENTO**
ADV.(A/S) : **GUILHERME SILVEIRA COELHO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA**

ADV.(A/S) : **ANA CAROLINA BORGES DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO KABU**
ADV.(A/S) : **MELILLO DINIS DO NASCIMENTO**
ADV.(A/S) : **GLADYS TEREZINHA REIS DO NASCIMENTO**
AM. CURIAE. : **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB**

ADV.(A/S) : **CAMILA GOMES DE LIMA**
ADV.(A/S) : **IORRANNIS LUIZ MOREIRA DA SILVA**
ADV.(A/S) : **VICTOR HUGO STREIT VIEIRA**
ADV.(A/S) : **LUIZA KELLY ASSIS DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **MAIRA DE OLIVEIRA CARNEIRO**
ADV.(A/S) : **INGRID GOMES MARTINS**
ADV.(A/S) : **RICARDO BARAVIERA SOBRINHO**
ADV.(A/S) : **LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO**
ADV.(A/S) : **SAMARA CARVALHO SANTOS**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE MATO GROSSO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**

ADI 6553 / DF

ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA
ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE -
CNT
ADV.(A/S) : SERGIO ANTONIO FERREIRA VICTOR
ADV.(A/S) : ANTÔNIO PEDRO MACHADO
ADV.(A/S) : CHARLES DOS SANTOS MAGALHAES

VOTO – VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em face da Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxin.

Eis o resumo da inicial, nas palavras do relator, Min. Alexandre de Moraes em decisão em que adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDOC 14):

“O partido requerente afirma, em síntese, que a lei impugnada é resultado da conversão da MP 758/2016, e estabelece a alteração das unidades de conservação e os limites do Parque Nacional do Jamanxim, criado pelo Decreto 13/2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará. Alega, nesse sentido, que a norma impugnada excluiu cerca de 862 hectares do referido parque nacional, destinando-os aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163. Sustenta que a lei impugnada viola os arts. 216; 225, § 1º, III, e 231 da CF, além de afrontar o princípio da reserva legal e da proibição do retrocesso socioambiental.

Argumenta que para a alteração e supressão das áreas das

unidades de conservação é necessária a promulgação de lei em sentido formal, de modo que seria imprópria a utilização de medida provisória para tal finalidade. Aduz que *“a conversão da MP 758 pela Lei 13.452 estabelece, nos dizeres da jurisprudência do STF, uma ‘continuidade normativa’ que, configurados os vícios e a nulidade absoluta, impede haja a consolidação ou convalidação das inconstitucionalidades formais e/ou materiais”*.

Defende, ainda, que o Parque Nacional do Jamanxim é um patrimônio cultural imaterial, e a alteração de seus limites violaria também o art. 216 da Constituição Federal.

Aduz também violação ao art. 231 da CF, sob o fundamento de que as modificações realizadas pela lei impugnada afetam direta e indiretamente os povos indígenas da região.

Sustenta, por sua vez, a necessidade de controle de convencionalidade da norma impugnada, tendo como parâmetro decisões da Corte IDH sobre o meio ambiente.

Formula pedido cautelar para suspensão da Lei 13.452/2017, alegando *fumus boni iuris* e *periculum in mora* devido à iminência da construção da EF-170 (Ferrogrão). Alega que o processo administrativo de regulação da concessão da EF-170 (Ferrogrão) fora encerrado na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), tendo sido remetido o processo para o Ministério da Infraestrutura, que o aprovou por meio do Despacho 39/2020. Argumenta, nesse sentido, que *“para evitar que a Medida Provisória nº 758, de 2016, convertida na Lei nº 13.452/17, embora inconstitucional, gere efeitos válidos irreversíveis, que posteriormente não poderão ser anulados pela impossibilidade fática (o indesejável consolidação de vícios e irregularidades), se a Ferrogrão for de fato construída, deve-se conceder a liminar para suspender a Medida Provisória nº 758, de 2016, convertida na Lei nº 13.452/17, o processo para a construção da Ferrogrão, atualmente em trâmite na ANTT (50500.036505/2016-15) e o processo de*

ADI 6553 / DF

desestatização em curso no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6)''.

Requer, dessa forma, a concessão da medida cautelar para suspensão da eficácia da Lei 13.452/2017, bem como dos processos relacionados à Ferrogrão, em especial o em trâmite na ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), o do Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e o processo de desestatização, este em curso no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6).

Ao final, requer a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 13.452/2017.

Solicitadas as informações, advieram as manifestações da Presidência da República (eDOC 23), no sentido de que:

“Entretanto, o caso sob análise não se enquadra na situação tratada na ADI 4717, sob múltiplas perspectivas, como erroneamente faz crer o requerente. Vejamos.

i. a MP 758/2016 não foi objeto de impugnação judicial, ajuizando-se demanda voltada a nulificar a Lei, anos após a sua vigência;

ii. houve alteração substancial da MP editada, por meio do Parlamento;

iii. a MP não reduz, por si só, a unidade de conservação, pois simplesmente permite que os estudos ambientais da Ferrogrão sejam iniciados, sem nenhum dano ambiental direto;

iv. mesmo depois da realização dos estudos, a norma não autoriza qualquer supressão de vegetação, posto que condiciona a efetiva desafetação do Parque Nacional do Jamanxim ao prévio licenciamento ambiental, hábil este a salvaguardar os interesses ambientais na área;

v. a redução da área não foi efetivada diretamente pela MP, e a eventual redução está condicionada à efetiva utilização na implantação da ferrovia, que, caso não ocorra, deverá retornar ao Parque;

vi. a área potencialmente afetada é percentualmente ínfima (0,054% de sua área) à área total do Parque Nacional do Jamanxim, inábil, portanto, a ferir o direito ao meio ambiente;

vii. quando o Parque Nacional foi criado já havia um empreendimento relevante (rodovia – BR163) subjacente à edição da norma;

viii. caso seja emitida licença ambiental para a construção da ferrovia, o empreendedor será compelido a manter a Unidade de Conservação;

ix. o Parque Nacional do Jamanxim já foi concebido, nos termos do Decreto s/nº de 13 de fevereiro de 2006, no bojo da estratégia de ‘Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental’, como parte integrante do “Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163” – Plano BR-163;

x. havia urgência quando da edição da MP”. (eDOC 23)

Justifica, com base em parecer da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura, *“que a desafetação das áreas do Parque Nacional do Jamanxim é medida fundamental para a viabilidade da implantação da EF-170, tendo em vista a impossibilidade de aproveitamento integral das faixas de domínio da BR-163, que já cruza a área do referido Parque Nacional”*. (Parecer 359/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU).

Narra que *“área desafetada corresponde a apenas 0,054% da área total do Parque Nacional do Jamanxim, de 1.302.000 hectares, e se deu, exclusivamente, para a elaboração dos estudos da EF-170 (Ferrogrão)”*, bem ainda que *“a área desafetada que não for efetivamente ocupada pela ferrovia ou por sua faixa de*

domínio será obrigatoriamente reintegrada ao Parque Nacional do Jamanxim". (eDOC 23)

Defende que "o núcleo essencial de proteção ao meio ambiente não foi atingido pela Lei nº 13.452/2017, seja porque a própria MP não tem o condão de reduzir a área, seja porque trata-se de apenas 0,054% da área total do Parque Nacional do Jamanxim, seja porque o necessário licenciamento ambiental e a conservação posterior é bastante para preservar os interesses ambientais em debate".

Quanto à questão dos povos tradicionais indígenas, relata que, de acordo com a FUNAI, "em consulta ao Sistema Indigenista de Informações (SII) e os demais sistemas desta Diretoria, não consta registros de reivindicação fundiária indígena nem estudos de identificação e delimitação em curso ao Parque Nacional do Jamanxim (PA)". (eDOC 23)

O Presidente do Senado Federal prestou suas informações, requerendo a improcedência total dos pedidos, ao destacar, sob o ângulo formal, *"a regularidade do processo legislativo foi objeto de análise e de deliberação no âmbito das Casas do Congresso Nacional"* e, sob o aspecto material, que *"todos estes argumentos e nuances [destacados na petição inicial] foram contempladas nas discussões no Congresso Nacional que, ao final, aprovou a lei ora atacada"*. Ao final, pontuou que:

"Finalmente, cumpre registrar que é no âmbito do debate parlamentar que os diversos segmentos da sociedade podem apresentar e ver debatidos os seus argumentos sobre a matéria objeto de regulação. É lá que, durante a tramitação, os argumentos são exaustivamente discutidos e estudados. Também é no Parlamento que existe uma ampla e irrestrita participação da sociedade no debate e, ao fim, se toma a decisão que os representantes da população brasileira entenderam a melhor possível na conciliação dos interesses divergentes sobre o tema". (eDOC 28)

ADI 6553 / DF

O Presidente da Câmara dos Deputados informou que a legislação ora questionada *“foi processada nesta Casa dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, conforme se pode aferir da ficha de tramitação [...]”*. (eDOC 32)

A Advocacia-Geral da União, em sua primeira manifestação, defendeu os atos ora impugnados, em parecer assim ementado:

“Direito Ambiental. Lei nº 13.452/2017, que altera os limites do Parque Nacional do Jamanxin. Alegada violação aos artigos 216; 225, § 1º, inciso III e 231 da Constituição Federal, bem como ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental. O texto original da Medida Provisória nº 758/2016 promovia alterações nos limites territoriais do Parque do Jamanxin que, na sua globalidade, resultavam em saldo ambiental significativamente positivo, sem afronta ao art. 225, §1º, III, da Constituição. O efeito diminutivo da área total de proteção sobreveio após as alterações promovidas no projeto legislativo de conversão, não podendo ser imputado ao ato original do Presidente da República. Não há comunidades indígenas na área desafetada. Ainda assim, houve oportunidade de participação dos povos ocupantes de áreas contíguas. A desafetação resultante da lei atacada é proporcional, pois abrange apenas 0,054% da área da referida unidade de conservação e está condicionada à viabilidade da EF-170, a qual se sujeitará, em todo caso, ao regular licenciamento ambiental. Ausência de retrocesso socioambiental. Eventual declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.542/2017 deve ocorrer sem pronúncia de nulidade, por razões de segurança jurídica, uma vez que a edição da MP nº 758/2016 é anterior ao acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido”. (eDOC 34)

Após a reiteração do pedido de concessão de medida cautelar pelo partido requerente (eDOC 37), o relator deferiu-o e suspendeu a eficácia *“da Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, bem assim dos processos relacionados à Ferrogão, em especial os em trâmite na Agência Nacional dos Transporte Terrestres – ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6)”*(sic - eDOC 50)

O Procurador-Geral da República ofertou parecer pela improcedência dos pedidos, em peça a seguir ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.452, DE 19.6.2017 (CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA 758, DE 19.12.2016). DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. ART. 225, § 1º, III, DA CF/1988. EXCLUSÃO DE PEQUENA PARCELA DE PARQUE NACIONAL PARA VIABILIZAR A INSTALAÇÃO DE FERROVIA (EF-170). EXIGÊNCIA DE AMPLA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE EM PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO (CF, ART. 225, § 1º, III). EXIGÊNCIA QUE PRESSUPÕE A OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AMBIENTAL. SALDO AMBIENTAL POSITIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA QUE FOI SUPRIMIDO POR EMENDA PARLAMENTAR. REDUÇÃO DE 0,054% DA ÁREA ESPECIALMENTE PROTEGIDA PARA A INSTALAÇÃO DE FERROVIA. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E DA ECOLOGIA. 1. A fim conferir efetividade ao direito ao meio ambiente equilibrado, a Constituição viabiliza a demarcação de áreas de preservação, as quais podem ser criadas até mesmo por decreto, mas exige que sua alteração ou supressão sejam levadas a efeito somente por lei em sentido estrito (art. 225, § 1º,

III, da CF/1988). 2. A exigência constitucional de ampla participação dos órgãos e instituições de proteção ambiental em processo legislativo ordinário destinado à alteração ou à redução de áreas especialmente protegidas (CF/1988, art. 225, § 1º, III) pressupõe a ocorrência de prejuízo ao ambiente ecologicamente equilibrado. 3. Não afronta o art. 225, § 1º, III, da CF/1988, medida provisória que, ao reduzir pequena parcela de área especialmente protegida (0,054% do Parque Nacional do Jamanxim), previa saldo ambiental positivo, com acréscimo de 51.135 hectares à unidade de conservação, que foi suprimido por emenda parlamentar no projeto de lei de conversão. 4. A redução de 0.054% do Parque Nacional do Jamanxim para viabilização de estudos para a instalação de ferrovia destinada ao escoamento de grãos (Ferrogrão – EF 170) ajusta-se ao princípio do desenvolvimento sustentável como fator de equilíbrio entre economia e ecologia. 5. A ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao exame dos eventuais prejuízos ambientais concretos decorrentes dos estudos apresentados para o traçado da EF-170, que haverão de ser analisados no procedimento de licenciamento ambiental pelo órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente e pelos demais órgãos da administração pública federal. — Parecer pelo não referendado da medida cautelar e, no mérito, pela improcedência do pedido”. (eDOC 51)

Em nova manifestação nos autos, o Advogado-Geral da União modificou a posição do parecer anterior, manifestando-se pela inconstitucionalidade das normas questionadas, ao argumento de que:

“De início, é preciso destacar que a Advocacia-Geral da União reconhece a relevância que a Ferrogrão (EF-170) poderá ter para o país. Trata-se de ferrovia que possibilitará o escoamento da produção de milho e soja, além do transporte de óleo, fertilizantes, etanol e derivados de petróleo através de

corredor ferroviário por meio de conexão de SINOP/MT com o Porto de Mirituba (PA). A Ferrovia terá condições de proporcionar a redução de externalidades negativas decorrentes de rodovias, além de possibilitar números significativos em geração de empregos diretos na sua construção e em redução no custo do frete. A presente manifestação, ademais, não denota posicionamento institucional no sentido de que a implantação da estrada de ferro EF- 170, por si só considerada, seria lesiva ao meio ambiente.

Feito esse necessário registro, e em que pesem as razões anteriormente manifestadas nos autos por esta Advocacia-Geral da União, considerando as informações técnicas prestadas, no corrente ano, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (Informação Técnica nº 16/2023-COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio e Informações nº 00001/2023/GABINETE/PFEICMBIO/PGF/AGU - docs. anexos), houve evolução de sua compreensão institucional acerca da constitucionalidade do diploma legal impugnado.

Conforme destacado pelo ICMBio, a edição do texto definitivo da Lei nº 13.452/2017, resultado da conversão - pelo Congresso Nacional - da Medida Provisória nº 758/2016, acarretou em efetiva supressão de área da unidade de proteção integral do Parque Nacional do Jamanxim.

O Poder Legislativo, quando do procedimento de conversão da medida provisória em lei, promoveu a exclusão da área da APA do Tapajós, que, conforme previsão original da MP nº 758/2016 (art. 4º), passaria a integrar o Parque Nacional do Jamanxim. Ou seja, o incremento do grau de proteção ambiental sobre a APA do Tapajós proporcionado pelo texto da MP nº 758/2016, que a incorporava ao Parque Nacional do Jamanxim, não restou preservado na redação da Lei nº 13.452/2017.

Desse modo, a supressão de área de unidade de conservação de proteção integral (Parque Nacional do Jamanxim), nos termos em que dispôs a lei impugnada, ocorreu sem que houvesse qualquer contrapartida em termos de área ambiental a ser protegida. A retirada da medida compensatória prevista no art. 4º da MP nº 758/2016, quando de sua conversão em lei, ocorreu sem que fosse antecedida de estudos prévios que concluíssem pela adequação, do ponto de vista ecológico, de tal medida.

[...]

Veja-se que a edição da MP nº 758/2016 - para normatizar a alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxim - estava relacionada à necessidade de implantação da estrada de ferro EF-170, de modo a conciliar sua execução com a proteção do meio ambiente.

De fato, constatou-se que, para viabilizar a implementação da ferrovia em questão, seria necessário desafetar uma porção do Parque Nacional do Jamanxim, já que a execução de tal empreendimento seria incompatível com o regime jurídico aplicável à referida unidade de conservação.

Nos termos da Informação Técnica nº 16/2023-COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio (item 3, doc. anexo), '(...) Para tal foi necessária a delimitação de uma única faixa, com área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), comportando a área aproximada de quatrocentos hectares (400 ha) da faixa de domínio da BR-163, já excluída por ocasião da criação de unidade, e a área aproximada de quatrocentos e sessenta hectares (460 ha) do leito e da faixa de domínio da EF-170, possibilitando a sua demarcação conjunta'.

Daí que, a título de contrapartida ambiental, a Medida Provisória nº 758/2016 ampliou os limites do Parque Nacional do Jamanxim em sua porção sudoeste, com a inclusão de área

contígua de aproximadamente 51.135 (cinquenta e um mil, cento e trinta e cinco) hectares, a qual originalmente integrava a Área de Proteção Ambiental do Tapajós, uma unidade de conservação de uso sustentável (art. 4º).

[...]

Dessa maneira, no contexto da MP nº 758/2016, a referida área acrescida teve seu regime de proteção ambiental incrementado, na medida em que deixou de ser unidade de conservação de uso sustentável (APA do Tapajós) para ser unidade de conservação de proteção integral (parte do Parque Nacional do Jamanxim). E, como reconhece a jurisprudência dessa Suprema Corte, a instituição e a modificação do regime jurídico de unidades de conservação - neste último caso quando implique acréscimo aos níveis de proteção ambiental - podem ocorrer por meio de ato normativo diverso da lei stricto sensu, sem se falar em violação ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal (v. ADI nº 3.646, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019; e ADI nº 4.218 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2012).

[...]

Ressalte-se, no ponto, que a Informação Técnica nº 16/2023- COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio (item 4, doc. anexo) dá conta, em relação ao espaço territorial da Área de Proteção Ambiental do Tapajós inicialmente incorporado ao Parque Nacional do Jamanxim, da ‘ocorrência de quinze (15) espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis (6) são consideradas endêmicas da região, e destas, cinco (5) são peixes continentais cuja a representação em unidades de conservação ocorre somente naquele parque nacional’.

Dessa maneira, nos termos daquele mesmo documento técnico, a contrapartida ambiental referida, ‘além de proporcionar aumento de área protegida por unidade de

conservação de proteção integral, também atuou como ganho ambiental da redefinição de limites explicitada no item anterior, restando patente a sua relevância’.

Ocorre que, com o advento da conversão da mencionada medida provisória na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, foram modificados exatamente os arts. 4º e 5º, que previam (i) o incremento do regime jurídico-ambiental da área da APA do Tapajós convertida em parte para Parque Nacional do Jamanxim e (ii) a correspondente medida de gestão fundiária sobre esta área.

A propósito, cabe destacar, inclusive, que o projeto de lei de conversão (PLV nº 5/2017) também expressava a pretensão de ser criada a Área de Proteção Ambiental Rio Branco, no Município de Trairão, no Estado do Pará, a partir de uma área de mais de 100 (cem) mil hectares que integrava o Parque Nacional do Jamanxim. Contudo, esta iniciativa restou vetada pelo Presidente da República à época (§ 2º do art. 1º e art. 4º), consoante Mensagem nº 199, de 19 de junho de 2017.

Ao fim, tem-se que o processo de conversão da medida provisória em comento na Lei nº 13.452/2017 tão somente concretizou a supressão, da área do Parque Nacional do Jamanxim, da porção que lhe havia sido acrescida da APA do Tapajós pelo texto da MP.

Essa supressão de área - ocorrida no processo legislativo de conversão da medida provisória em lei - não foi amparada em quaisquer estudos prévios realizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, órgão legalmente competente para ‘executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza’, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 11.516/2007.

Ao contrário, o que a Informação Técnica nº 16/2023-COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio (doc. anexo) revela é

que, durante a discussão das emendas legislativas, aquela instituição permaneceu se posicionando a favor do desenho normativo original, 'mantendo a proposta de compensação da área desafetada do Parque Nacional do Jamanxim, com a ampliação da unidade de conservação'.

Veja-se que a atuação especializada por parte do ICMBio na realização dos estudos, que embasam iniciativas voltadas à configuração das unidades de conservação, confere o lastro técnico-científico para a efetividade da proteção do status ecologicamente equilibrado do meio ambiente (art. 225 da CF/1988).

[...]

Dessa maneira, é possível constatar que a alteração empreendida no curso do processo de conversão da Medida Provisória nº 758/2016 na Lei nº 13.452/2017, consistente na retirada da unidade de conservação de proteção integral do Parque Nacional do Jamanxim a área de aproximadamente cinquenta e um mil hectares (51.000 ha), carece de lastro técnico, o qual se afigura como requisito fundante para a alteração normativa.

Reitere-se que o ato originário de desafetação de parcela do Parque Nacional do Jamanxim, materializado pela Medida Provisória nº 758/2016, previa a devida contrapartida de compensação ambiental, a qual, inclusive, prestar-se-ia à preservação de espécies da fauna e da flora amazônicas ameaçadas de extinção, conforme demonstrado na Informação Técnica nº 16/2023-COCUC/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio (doc. anexo).

Feitas tais considerações, a Advocacia-Geral da União, diante do que foi exposto, manifesta-se, no mérito, pela procedência da demanda, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017. Requer, outrossim,

a revogação parcial da medida cautelar deferida, a fim de que se permita o regular prosseguimento de processos administrativos relacionados à Ferrogrão, inclusive no que tange à atualização dos estudos, observadas todas as condicionantes legais, inclusive sócio-ambientais". (eDOC 242)

Foram deferidos os ingressos, na condição de *amici curiae*, das seguintes entidades: Instituto Sócioambiental Florianativa (ISAF – eDOC 40) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil CNA (eDOC 105); Instituto Kabu (eDOC 124); Articulação dos Povos Indígenas do Brasil APIB (eDOC 130); e Estado de Mato Grosso (eDOC 136), por meio das decisões monocráticas dos eDOCs 49 e 230.

Em nova decisão monocrática, o Relator manteve a suspensão do ato impugnado, mas determinou a retomada dos estudos e processos administrativos relacionados à Ferrogrão, enviado o processo para o então Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF) (eDOC 250).

Em manifestação de setembro de 2024, a AGU destacou que "*após o Ministro ALEXANDRE DE MORAES autorizar a continuidade dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão, instituiu-se, no âmbito do Ministério dos Transportes, um Grupo de Trabalho (Portaria nº 994, de 17 de outubro de 2023, do Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes) com "foco nos aspectos de viabilidade socioambiental e econômica, nos instrumentos de gestão de riscos socioambientais e nas premissas de participação e controle social do projeto da EF-170" (Portaria nº 994/2023, art. 1º, § 1º". (eDOC 314, p. 5) Destaca que houve reuniões com entidades da sociedade civil e que ainda estariam em andamento os trabalhos de estudos para viabilização da Ferrogrão.*

Em nova manifestação do PGR de 25 de abril de 2025 (eDOC 320), destaca-se a desnecessidade de suspensão cautelar dos estudos de viabilidade da Ferrogrão, tendo em vista que ainda estão em fases iniciais como destacado pela AGU.

Apresentado o Relatório e realizadas as sustentações orais em sessão presencial no dia 02/10/2025 o julgamento foi retomado na sessão do dia 08/10/2025. O Relator votou pela improcedência do pedido, “*facultando ao Poder Executivo, por Decreto, compensar, no mínimo, a área diminuída, até o máximo do que estava previsto na Medida Provisória*”, no que foi acompanhado pelo Ministro Roberto Barroso. Na sequência, o Ministro Flávio Dino formulou pedido de vista.

Era o que competia relatar.

1) Mérito

Eis o teor da Medida Provisória 758/2016:

“Art. 1º. Ficam alterados os limites:

I - do Parque Nacional do Jamanxim, criado pelo Decreto de 13 de fevereiro de 2006 , localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, Estado do Pará; e

II - da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, criada pelo Decreto de 13 de fevereiro de 2006 , localizada nos Municípios de Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, Estado do Pará.

Art. 2º. A área excluída do Parque Nacional do Jamanxim de que trata o § 2º do art. 2º do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 compreende os polígonos discriminados pelos seguintes memoriais descritivos, com área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares):

I - área A - inicia-se o perímetro no ponto [...] até atingir o ponto 1A, ponto inicial deste perímetro e perfazendo uma área aproximada de 334ha (trezentos e trinta e quatro hectares); e

II - área B - inicia no ponto 1B de coordenadas geográficas aproximadas - c.g.a. 55º 42' 31.53" W e 5º 56' 21.87" S; deste,

segue por linhas retas passando pelos pontos: [...], até atingir o ponto 1B, ponto inicial deste perímetro e perfazendo uma área aproximada de 528ha (quinhentos e vinte e oito hectares).

§ 1º. A área de que trata o *caput* é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.

§ 2º. Uma vez instalada a ferrovia de que trata o § 1º, as frações das áreas discriminadas no *caput* que não forem efetivamente utilizadas serão reintegradas ao Parque Nacional do Jamanxim por efeito desta Medida Provisória, mediante ato do Poder Executivo federal, dispensado o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 .

Art. 3º. O disposto no art. 2º não exige o empreendedor da prévia obtenção dos licenciamentos e do cumprimento das obrigações junto aos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama e aos demais órgãos da administração pública federal, necessários à efetivação das obras e atividades relativas à implantação e à operação da EF-170.

Art. 4º. O Parque Nacional do Jamanxim passa a ter acrescidos aos seus limites o seguinte polígono, localizado no Município de Itaituba, Estado do Pará, elaborado a partir das cartas topográficas MI 167 e 194 em escala 1:250.000, editadas pela Diretoria de Geodésia e Cartografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e pela Diretoria de Serviço Geográfico do Comando do Exército, respectivamente, todas no Datum SAD69, transformadas digitalmente para o Datum SIRGAS 2000, conforme memorial descritivo a seguir: inicia-se o perímetro no ponto 1, de coordenadas geográficas aproximadas, c.g.a. 56º 16' 42.49" W e 5º 47' 3.52" S, localizado no Rio Tocantins, na confluência com um afluente, da margem direita, sem denominação e correspondente ao ponto 8 do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, que cria o Parque Nacional do Jamanxim; deste, segue a montante pela margem direita do

Rio Tocantins até o ponto 2, de c.g.a. 56° 19' 36.95" W e 6° 0' 4.57" S, localizado na foz de outro afluente da margem direita sem denominação; deste, segue a montante pela margem direita do referido afluente sem denominação até o ponto 3, de c.g.a. 56° 10' 45.39" W e 6° 5' 20.63" S, correspondente ao ponto 31 do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, e retornando ao limite do Parque Nacional do Jamanxim, deste, segue pelo limite do Parque Nacional do Jamanxim, descrito no Decreto de 13 de fevereiro de 2006, até o início deste polígono, fechando o polígono e **acrescendo ao Parque Nacional do Jamanxim uma área de 51.135 ha (cinquenta e um mil cento e trinta e cinco hectares).**

Parágrafo único. Os limites descritos no *caput* deste artigo alteram os limites da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

Art. 5º. Ficam declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo Instituto Chico Mendes, os imóveis rurais privados existentes nos limites descritos no art. 4º, nos termos do art. 5º, *caput*, alínea 'k', do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Parágrafo único. O Instituto Chico Mendes fica autorizado a promover e a executar as desapropriações de que trata o *caput* e poderá invocar o caráter de urgência no processo de desapropriação, para fins de imissão na posse, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941". (grifo nosso)

Durante o processo legislativo de conversão da MP, desaguada na Lei 13.452/2017, o Parlamento Federal procedeu a alterações em algumas normas, sendo promulgada a seguinte redação:

"Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre as unidades de conservação discriminadas nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º. Ficam alterados os limites do Parque Nacional do

Jamanxim, criado pelo Decreto de 13 de fevereiro de 2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará.

§ 2º. (VETADO).

Art. 2º. A área excluída do Parque Nacional do Jamanxim de que trata o § 2º do art. 2º do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 compreende os polígonos discriminados pelos seguintes memoriais descritivos, com área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares):

I - área A - inicia-se o perímetro no ponto 1ª de coordenadas geográficas aproximadas (c.g.a.) 55º49'49.49"W e 5º30'4.83"S; deste, segue por linhas retas passando pelos pontos: [...] até atingir o ponto 1ª, ponto inicial deste perímetro, perfazendo uma área aproximada de 334 ha (trezentos e trinta e quatro hectares); e

II - área B - inicia-se no ponto 1B de coordenadas geográficas aproximadas (c.g.a.) 55º42'31.53"W e 5º56'21.87"S; deste, segue por linhas retas passando pelos pontos: [...], até atingir o ponto 1B, ponto inicial deste perímetro, perfazendo uma área aproximada de 528 ha (quinhentos e vinte e oito hectares).

§ 1º. A área de que trata o caput deste artigo é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.

§ 2º. Uma vez instalada a ferrovia de que trata o § 1º deste artigo, as frações das áreas discriminadas no caput deste artigo que não forem efetivamente utilizadas serão reintegradas ao Parque Nacional do Jamanxim por efeito desta Lei, mediante ato do Poder Executivo federal, dispensado o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 3º. O disposto no art. 2º desta Lei não exige o empreendedor da prévia obtenção dos licenciamentos e do

cumprimento das obrigações com os órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e com os demais órgãos da administração pública federal, necessários à efetivação das obras e atividades relativas à implantação e à operação da EF-170.

Art. 4º. (VETADO)''.

Sinalize-se que houve a oposição do veto presidencial ao § 2º do art. 1º e art. 4º ao Projeto de Lei de Conversão 17/2017 (Veto Parcial 199 de 19.6.2017), ao argumento de que *“A modificação proposta altera substancialmente o regime de proteção de área do Parque Nacional, alcançando mais de 100 mil hectares, e com potencial de comprometer e fragilizar a preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia Brasileira”*.

Por sua vez, citem-se as normas constitucionais tidas como violadas:

“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”.

O inciso acima trata da chamada unidade de conservação, definida pela Lei 9.985/2000 como *o “espaço territorial e seus recursos ambientais,*

ADI 6553 / DF

incluindo as águas jurisdicionais, como características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção". (art. 2º, I)

Nesse ponto, insta salientar que o Parque Nacional do Jamanxim foi instituído como uma unidade de conservação de proteção integral, do bioma Amazônia, a partir do Decreto s/n, de 13 de fevereiro de 2006.

Uma vez que o Parque Nacional do Jamanxim restou enquadrado como uma unidade de proteção integral, a Lei 9.985/2000 determina que, para seja possível **desafetação ou redução de seus limites**, é imprescindível que sobrevenha lei, na forma do art. 22 daquela legislação federal:

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

(...)

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

Sem maiores delongas, considero que o alegado vício, consistente na veiculação de redução de área de proteção integral, por meio de medida provisória, é inexistente quando ocorrer uma compensação da área a ser desafetada pela afetação de outra área anteriormente existente, que mantenham as mesmas características do bioma e nível protetivo, tal como realizado pela MP 758/2016.

Isso porque, no mesmo instante em que reduziu a área do Parque Nacional Jamanxim em **862 hectares**, a **Medida Provisória incorporou uma área de 51.000 hectares**, anteriormente integrante da APA do Tapajós, incrementando o nível protetivo e aumentando a área do Parque Nacional de Jamanxim.

Em outras palavras, ao invés de diminuir o nível protetivo em relação ao espaço territorial do Parque Nacional Jamanxim, incrementou-o em mais de 50.000ha (cinquenta mil hectares), transformando um trecho de área de APA (unidade de uso sustentável) em Parque Nacional (unidade de conservação integral).

Repita-se: o saldo do acréscimo territorial alcançou mais de 50 mil hectares, de sorte que não é possível afirmar que houve um decréscimo do nível protetivo ambiental e nem haja necessidade de que a matéria seja veiculada por meio de lei em sentido formal e material.

Por força desse aumento do espaço protegido, por via de compensação ambiental - o qual poderia ter ocorrido por meio de decreto -, não vislumbro contrariedade à jurisprudência desta Corte, a qual inclina-se pela impossibilidade de veiculação por meio de MP para diminuir o espaço territorialmente protegido.

Assim, em que pese à amplitude da tutela constitucional conferida ao meio ambiente, não é possível infirmar que seja inconstitucional a variação de níveis de proteção ambiental, desde que resguardado o núcleo duro do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mesmo porque eventuais perdas ambientais **podem ser compensadas**, por exemplo, pela preservação de outras áreas – como fez a MP 758/2016 – ou mesmo por instrumentos como a compensação de carbono, francamente utilizada no exterior.

Nesse ponto, é necessário que se repactue nova visão holística do Direito Ambiental, na qual a interdisciplinariedade com os demais ramos do Direito e das ciências físicas e biológicas seja passível de extrair interpretação daquilo que é possível ao legislador, sem que se atinja o núcleo central da proteção constitucional (art. 225) e internacional (tratados e convenções firmados pelo Brasil) e nem esvazie o desenvolvimento sustentável (ou durável - art. 170, incisos III e VI, da CF).

A linha defendida pelo legitimado ativo parte da premissa de que comparativamente à proteção anterior, em geral, houve retrocesso na

proteção do meio ambiente, partindo de uma visão tópica das modificações supressivas, sem observar o contexto geral inserido na leitura histórica, política e socioeconômica do momento em que editada a MP 758/2016 e, **principalmente, pelas medidas de compensação ali previstas: acréscimo de mais de 50.000 (cinquenta mil hectares), transformando um trecho de área de APA (unidade de uso sustentável) em Parque Nacional (unidade de conservação integral).**

Não se descure que o postulado do desenvolvimento sustentável visa a compatibilizar o interesse econômico-empresarial com a proteção ao meio ambiente. No conflito entre estes, há preponderância, em tese, da proteção ao meio ambiente.

Entretanto, essa conclusão não pode ser precipitada e vista de forma cartesiana ou pontual, de sorte a olvidar a composição dos avanços protetivos e da segurança jurídica, também esta pilar do Estado de Direito.

Esta Corte, no julgamento da MC na ADI 3.540, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.2.2006, apesar de reconhecer tal sobreposição, acabou entendendo que não haveria preponderância *a priori* e independentemente da situação em concreto:

“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA

DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR . A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem

essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores

constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações . O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)". (ADI-MC 3.540, Rel. Min. Celso

de Mello, Tribunal Pleno, DJ 3.2.2006, grifo nosso)

Naquela oportunidade, o Tribunal negou referendo à decisão da Presidência (à época Min. Nelson Jobim), que havia deferido o pedido de medida cautelar, **restaurando-se, desse modo, em plenitude, a eficácia do diploma legislativo impugnado à época em sede de fiscalização abstrata, qual seja, a MP 2166-67/2001, que havia alterado o Código Florestal (em vigor à época) e estendido o regime de supressão de florestas de preservação permanente.**

Não desconheço que o atual posicionamento do STF está construído com base no entendimento de que *“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”*, tal como espelha o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua

conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade". (ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 15.2.2019)

Contudo, com todas as vênias, não podemos dar sinais contraditórios ao Poder Legislativo e, especialmente, à sociedade, quando estiver-se diante de **compensação** de áreas, na qual reste incrementado o tamanho da área a ser protegida e mantido nesta nova o mesmo nível protetivo.

Na época do julgamento da constitucionalidade do atual Código Florestal (Lei 12.651/2012), na ADC 42, ADI 4901, ADI 4902, ADI 4903 e ADI 4937, todas de relatoria do Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 13.8.2019, esta Corte sinalizou que seria possível, v.g., haver a supressão em até 50% de reserva legal em área amazônica, desde que presentes os requisitos previstos naquela legislação, entre eles a **compensação**, além de permitir

ADI 6553 / DF

esta em outras espécies de reservas legais. Citem-se as previsões normativas declaradas constitucionais (inclusive mediante a técnica de interpretação conforme):

“Art. 8º. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

[...]

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou **compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade**, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos.

[...]

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

[...]

§ 3º. O cômputo de que trata o *caput* aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a **compensação**;

Art. 48. A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

§ 1º. A transferência da CRA só produz efeito uma vez registrado o termo previsto no caput no sistema único de controle.

§ 2º. A CRA só pode ser utilizada para **compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.**

[...]

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

[...]

III - compensar a Reserva Legal.

[...]

§ 5º. A compensação de que trata o inciso III do *caput* deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6º. As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados".
(grifo nosso)

Nas citadas ações de controle concentrado (ADCs 42 e 43, ADI 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937), os pedidos foram julgados parcialmente procedentes, transcrevendo-se o resultado de julgamento, na parte que interessa em algumas das normas citadas, nos seguintes termos:

"[...]

xx) por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber e, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 15 do Código Florestal;

[...]

xxiii) por maioria, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica, vencidos o Ministro Edson Fachin e, em parte, os Ministros Luiz Fux (Relator), Cármen Lúcia (Presidente), Alexandre de Moraes, Roberto Barroso e Gilmar Mendes;

[...]

xxxii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski,

reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 5º, do Código Florestal; e

xxxiii) por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Edson Fachin, e, em parte, o Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 6º, do Código Florestal”. (ADC 42, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 13.8.2019)

Perceba-se que restou permitido que ocorresse essa compensação com vegetação do mesma identidade ecológica, com várias condicionantes previstas na própria legislação – o que, *in casu*, foi assegurado na MP 758/2016 –, de forma que não se pode agora, sinalizar de forma contrária e proibir que se possa compensar a desafetação de determinada área pela afetação de outra e incorporação à primeira, com área superior, de forma a aumentar o nível protetivo, sempre em prol da conjugação do resguardo ao meio ambiente frente ao desenvolvimento sustentável, plasmado pelo interesse público.

E, *in casu*, o interesse público está bem explicitado na exposição de motivos da Medida Provisória 758/2016, cuja manifestação advém do Ministro do Meio Ambiente à época, José Sarney Filho, a saber:

“1. Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência a proposta de edição de Medida Provisória que trata da redefinição dos limites do Parque Nacional do Jamanxim - PARNA do Jamanxim, da Área de Proteção Ambiental do Tapajós - APA do Tapajós, da Floresta Nacional do Jamanxim - FLONA do Jamanxim, do Parque Nacional do Rio Novo - PARNA do Rio Novo, e cria a Área de Proteção Ambiental Jamanxim - APA do Jamanxim.

2. O PARNA do Jamanxim, a FLONA do Jamanxim, o PARNA do Rio Novo, e a APA do Tapajós, são unidades de conservação criadas por Decretos de 13 de fevereiro de 2006, sendo que a categoria Parque Nacional integra o grupo das

Unidades de Proteção Integral, enquanto as categorias Floresta Nacional e Área de Proteção Ambiental integram o grupo das Unidades de Uso Sustentável.

3. Essas unidades tiveram seu processo de criação originado no contexto da limitação administrativa provisória, estabelecida pelo Decreto de 18 de fevereiro de 2005 , e no bojo da estratégia 'Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental' integrante do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR 163 "Plano BR 163 Sustentável. A elaboração e coordenação da implementação foi atribuída ao Grupo de Trabalho, criado pelo Decreto de 15 de março de 2004.

4. Importa ressaltar que a BR 163, cujas obras de abertura do traçado e implantação da rodovia foram iniciadas na década de 70, consta do Plano Nacional de Viação PNV desde a edição da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973 , que também a declarou naquela época, como sendo indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais.

5. Dessa forma, o processo de criação do PARNA do Jamanxim já havia considerado a existência desse importante eixo rodoviário, excluindo, assim, o seu leito e respectiva faixa de domínio, sem, entretanto, delimitar essa poligonal no Decreto de criação da unidade, sendo este, um dos pontos que se pretende definir com esta Medida Provisória.

6. Adicionalmente, a expansão da fronteira agrícola brasileira e sua demanda por uma infraestrutura integrada de transportes de carga, fez com que se realizassem estudos no sentido de viabilizar o escoamento daquela produção através de portos localizados na calha do rio Tapajós, de onde poderiam ser embarcados para os diversos mercados importadores.

7. Como solução para o escoamento da produção agrícola

de modo a prover alta capacidade para demanda atual e futura, e que também se reflete em uma otimização de solução e aumento de eficiência, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil MTPA, realizou estudo para implantação de modal ferroviário constante no PNV sob a denominação EF 170. O traçado da ferrovia segue praticamente acompanhando o eixo da rodovia BR-163, ocupando, quando possível, a faixa de domínio daquela rodovia, que por sua vez, já divide o PARNA do Jamanxim em duas porções.

8. Nesse ponto, ressalta-se o Aviso Ministerial nº 88/2016/GM/MTPA, de 18 de agosto de 2016, pelo qual o MTPA solicita o apoio do Ministério do Meio Ambiente na busca de soluções para viabilizar a implantação da ferrovia, de modo a conciliar sua execução com a proteção do meio ambiente; bem como a edição da Resolução nº 2, de 13 de setembro de 2016, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos - CPPI, da Presidência da República, que opinou pela qualificação da estrada de ferro EF-170 como candidata a ser incluída no Programa de Parcerias de 170 como candidata a ser incluída no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República — PPI, para execução por meio de contratos de parceria PPI, para execução por meio de contratos de parceria com a iniciativa privada.

9. Sobre tal possibilidade, importante observar que essa alternativa de modal proposta, se implementada, pode promover uma redução da geração de demanda para o transporte rodoviário de cargas e no afluxo de veículos de carga transportando a produção agrícola originária do estado do Mato Grosso rumo aos portos de Miritituba, localizado no município de Itaituba, e de Santarém, no estado do Pará; e indiretamente, diminui a demanda por uma futura duplicação ou aumento de capacidade rodoviária.

10. Essa redução da geração de demanda será refletida não

apenas em economia, mas também em redução na emissão de poluentes provenientes da circulação de caminhões, e também num menor potencial de estímulo à ocupação secundária pela redução da oferta de transporte de num menor potencial de estímulo à ocupação secundária pela redução da oferta de transporte de carga rodoviária ao longo do trecho em que a rodovia divide o PARNA do Jamanxim.

11. Com relação à Resolução nº 2, citada no item 8, é oportuno ressaltar que tanto o Programa de Parcerias de Investimentos Programa de Parcerias de Investimentos — PPI quanto o CPPI foram criados pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. O art. 5º da referida lei estabelece que:

‘Os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.’Municípios.’ (Grifo nosso).

12. Dessa forma, de acordo com a Resolução nº 2, o CPPI opinou favoravelmente pela inclusão da ferrovia EF--170 no PPI, de modo a ser considerado como empreendimento de prioridade nacional.

13. Na ótica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, a implementação da ferrovia EF-170 é matéria de relevância e urgência, justificando a adoção de medida provisória como parte das iniciativas para sua viabilização:

14. Em relação à relevância, o empreendimento tem inquestionável valor estratégico para o cenário econômico nacional, tendo em vista o exposto anteriormente. É oportuno ainda ressaltar que o empreendimento contribuirá para o maior

equilíbrio da matriz de transportes, na medida em que incentiva maior participação dos modos de transporte ferroviário e hidroviário.

15. A expectativa de escoamento de grãos do Mato Grosso pelos portos da Bacia Amazônica, por meio da EF- 170, varia de cerca de 13 milhões de toneladas no início da operação do empreendimento, podendo alcançar cerca de 37 milhões de toneladas no ano de 2050 (conforme Nota Técnica nº 07/2016 SFAT/SSP/SPR/MT de 29 de julho de 2016). Ressalte-se ainda a elevada e ainda a elevada necessidade de melhoria nas condições de tráfego da BR-163, o que tende a ocorrer com a construção da ferrovia, em decorrência da consequente redução de trânsito de caminhões na rodovia.

16. A urgência na edição da presente Medida Provisória é demanda do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil — MTPA, haja vista a extrema necessidade de delimitação do PARNA do Jamanxim, para viabilizar o projeto da EF-170, conforme a seguir exposto.

17. Convém ressaltar que no anexo da Resolução nº 2 foi estabelecido um cronograma pelo próprio CPPI, onde o lançamento do edital da EF-170 restou previsto para o 2º semestre de 2017. Caso fosse elaborado um Projeto de Lei para tratar da matéria, não haveria tempo hábil para o cumprimento de todos os trâmites do processo legislativo, dos procedimentos necessários para a redefinição dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, bem como das demais fases relacionadas aos estudos e ao edital de licitação do projeto.

18. Nessa perspectiva, conclui-se que todos os procedimentos e trâmites relacionados a empreendimentos qualificados no PPI como prioritários (caso do trecho ferroviário da EF-170 entre Sinop/MT e Miritituba/PA) devem ser tratados com a máxima urgência, para que seja possível o cumprimento dos prazos estipulados pelo CPPI.

19. Justifica-se ainda a urgência na edição da presente MP, ao se considerar a necessidade de reaquecer o setor de infraestrutura e de acelerar a recuperação dos níveis de emprego, em busca da retomada do crescimento econômico e da necessidade de se superar a crise econômica em que se encontra o País e a adoção de medidas de contenção das graves taxas de desmatamento na Amazônia.

20. A delimitação de uma única faixa, com área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), comportando a área aproximada de quatrocentos hectares (400 ha) da faixa de domínio da BR-163, já excluída por ocasião da criação da unidade, e a área aproximada de aproximada de quatrocentos e sessenta hectares (460 ha) do leito da faixa de domínio da EF-170, possibilitará a sua demarcação conjunta e facilitará o processo de gestão do PARNA do Jamanxim, haja visto que ainda hoje, a área da BR-163 excluída do PARNA não está delimitada e demarcada naquele trecho.

21. Por outro lado, contígua ao PARNA do Jamanxim em sua porção sudoeste, vislumbra-se a possibilidade de se promover um aumento no grau de proteção de uma área aproximada de cinquenta e um mil hectares (51.000 ha) atualmente integrante da APA do Tapajós, onde já se registra a ocorrência de quinze (15) espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis (6) são registra a ocorrência de quinze (15) espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis (6) são consideradas endêmicas da região, e destas, cinco (5) são peixes continentais cuja representação em unidades de conservação ocorre somente naquele PARNA. Esta medida, além de proporcionar aumento da área protegida por unidade de conservação de proteção integral, também atuará como aumento da área protegida por unidade de conservação de proteção integral, também atuará como ganho ambiental da redefinição de limites explicitada no item anterior, restando patente a relevância da proposta.

22. Nesse contexto, Senhor Presidente, a proposta de redefinição dos limites do PARNA do Jamanxim consiste em:

a) delimitar uma faixa com área uma área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), que comporte o leito e a faixa de domínio da rodovia BR--163, não integrante do PARNA do Jamanxim, desde a sua criação, e o leito e a faixa de domínio da estrada de ferro EF-170; e

b) ampliar os limites do PARNA do Jamanxim, criado por Decreto de 13 de PARNA do Jamanxim, criado por Decreto de 13 de fevereiro de 2006, pela incorporação de uma área de cinquenta e um mil hectares (51.000 ha), atualmente integrante da APA do Tapajós, **aumentando o grau de proteção dessa área, e promovendo a preservação de espécies ameaçadas de extinção, com a consequente redefinição dos limites da APA do Tapajós, também criada por Decreto de 13 de fevereiro de 2006.**

23. Em segundo lugar, propõe-se a redefinição dos limites da Floresta Nacional do Jamanxim, criada por Decreto de 13 de fevereiro de 2006, como resultante da ampliação do PARNA do Rio Novo, também criado por Decreto de 13 de fevereiro de 2006, e da criação de uma nova Área de Proteção Ambiental — APA do Jamanxim.

24. Criada no âmbito da estratégia "*Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental*" do Plano " do Plano BR-163 Sustentável, e com objetivos básicos de promover o manejo de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, a manutenção e a proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade, bem como o apoio ao desenvolvimento de métodos de exploração sustentável dos recursos naturais, a FLONA do Jamanxim, tem sido, desde então, objeto de conflitos fundiários, consequência de ocupações já existentes no momento de sua criação, e de outras ocorridas em decorrência da expectativa gerada pela possibilidade de pavimentação da BR-163 naquela região. O

citado Plano BR-163 Sustentável apresenta evidentes precariedades no alcance dos resultados pretendidos, destaca-se que a região sob a influência da BR-163 concentra cerca de 70% do desmatamento registrado em unidades de conservação, mostrando-se relevante e urgente a adoção das ações objeto da presente medida provisória.

25. Em função desses conflitos que vêm assumindo uma dimensão social, a FLONA do Jamanxim tem sido objeto de demandas no sentido de se promover a redefinição de seus limites pela simples desafetação de parcela considerável de sua área, e até mesmo de proposta parlamentar pela simples desafetação de parcela considerável de sua área, e até mesmo de proposta parlamentar no sentido de se sustar os efeitos do Decreto que a criou.

26. Esse cenário em que permanecem os problemas de ocupação, tem dificultado a gestão da unidade, limitando as ações do Poder Público a ações de fiscalização, o que pode vir a tencionar o conflito existente. Razão pela qual torna-se patente a urgência e relevância para adotar ações com vistas à solução/minimização de tais conflitos.

27. Objetivando assegurar a conservação da biodiversidade e tratar tais conflitos, propõe-se: i) que uma área com aproximadamente trezentos e quatro mil hectares (304.000 ha) da FLONA do Jamanxim seja recategorizada e transformada numa nova Área de Proteção Ambiental a ser denominada APA do Jamanxim; ii) outra área com aproximadamente quatrocentos e trinta e sete mil hectares (437.000 há) seja recategorizada e transformada em ampliação do PARNA do Rio Novo, e iii) a área remanescente com aproximadamente quinhentos e cinquenta e sete mil hectares (557.000 ha) seja mantida como FLONA.

28. A criação da APA do Jamanxim a partir da área proveniente da FLONA, acrescida de uma nova área com

aproximadamente duzentos e trinta mil hectares (230.000 ha), num total aproximado de quinhentos e trinta e quatro mil hectares (534.000 ha), terá como objetivo proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e promover o uso múltiplo sustentável dos recursos naturais, tudo isso mediante ocupação territorial ordenada e regularizada, além de buscar soluções para os conflitos naquela região.

29. Essa recategorização terá como contrapartida um grande ganho na proteção da biodiversidade e dos demais recursos naturais, pela ampliação do PARNA do Rio Novo, que passará a proteger de forma integral, áreas que compreendem aquelas atualmente classificadas pelo Plano de Manejo da FLONA do Jamanxim como sendo suas zonas primitivas.

30. Nesse sentido, Senhor Presidente, a proposta de redefinição dos limites da FLONA do Jamanxim consiste em:

a) recategorizar uma área com aproximadamente trezentos e quatro mil hectares (304.000 ha), criando uma nova Área de Proteção Ambiental – APA, a ser denominada APA do Jamanxim, que por sua vez será acrescida de uma nova área com aproximadamente duzentos e trinta mil hectares (230.000 ha), **ficando essa nova unidade de conservação com aproximadamente quinhentos e trinta e quatro mil hectares (534.000 ha);**

b) recategorizar uma área com aproximadamente quatrocentos e trinta e sete mil hectares (437.000 ha), a ser transformada em ampliação do PARNA do Rio Novo, que por sua vez passará a totalizar uma área aproximada de novecentos e setenta e cinco mil hectares (975.000 ha).

31. Com a criação da APA do Jamanxim, observadas as normas de proteção da nova unidade, será possível promover a regularização de ocupações existentes desde a época em que fora criada a FLONA do Jamanxim, além de permitir o regular

ADI 6553 / DF

assentamento de novas ocupações, atendendo uma demanda social existente”. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-758-16.pdf. Acesso em: 31.5.2023, grifo nosso)

Está evidente de que se cuida de alto interesse público, envolvendo o desenvolvimento socioeconômico daquela região, diretamente afetada pelo escoamento da produção agroindustrial, evidenciado pela construção de uma *“alternativa de modal proposta, [que] se implementada, pode promover uma redução da geração de demanda para o transporte rodoviário de cargas e no afluxo de veículos de carga transportando a produção agrícola originária do estado do Mato Grosso rumo aos portos de Miritituba, localizado no município de Itaituba, e de Santarém, no estado do Pará; e indiretamente, diminui a demanda por uma futura duplicação ou aumento de capacidade rodoviária”*.

Tal como salientado pelo Presidente da República, *“conforme as manifestações técnicas anexas [...], a área desafetada corresponde a apenas 0,054% da área total do Parque Nacional do Jamanxim, de 1.302.000 hectares, e se deu, exclusivamente, para a elaboração dos estudos da EF-170 (Ferrogrão)”*, além de destacar *“o quantitativo de empregos a serem gerados por meio de investimento nas obras do Ferrogrão, orçado em R\$ 21,5 bilhões”*: **141.018 empregos diretos, 66.503, indiretos e empregos em decorrência da renda gerada de 217.135, totalizando 424.656 empregos, isto é, quase meio milhão de empregos diretos e indiretos.** (eDOC 23, p. 12)

Ademais, intentava-se com a criação da APA do Jamanxim, *“promover a regularização de ocupações existentes desde a época em que fora criada a FLONA do Jamanxim, além de permitir o regular assentamento de novas ocupações, atendendo uma demanda social existente”*.

Portanto, ao aumentar a área que seria objeto de proteção ambiental e recrudescer o nível protetivo de outra área (de unidade de uso sustentável para proteção integral, por passar a integrar o Parque

Nacional do Jamanxim), compensando-se devidamente a atividade antrópica, **tenho que o modelo adotado pelo Presidente da República à época, ao editar a MP 758/2016, não possui qualquer mácula de inconstitucionalidade, no desempenho de suas atribuições constitucionais.**

E mais: antes da edição da MP em questão, a Rodovia BR-163 já dividia o Parque Nacional do Jamanxim em duas porções, não se afigurando oneração demasiada e desproporcional na atividade legiferante frente à situação anteriormente existente.

Em abono, *mutatis mutandis*, transcreva-se o seguinte julgado:

“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, CF/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”. (ADI 3.646, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 2.12.2019, grifo nosso)

O princípio de proibição de retrocesso dos direitos fundamentais é objeto de intensa polêmica. Significa, em síntese, que, em relação aos direitos fundamentais que dependem de regulamentação pelo legislador, as legislações posteriores estariam impedidas de reverter conquistas já

asseguradas por legislações anteriores. Ou seja, o direito, uma vez assegurado pelo legislador, não poderia ser por ele revisto.

Para Canotilho, esse princípio determinaria que qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem que houvesse criação de mecanismos compensatórios, seria inconstitucional. (Canotilho, Direito Constitucional, p. 321)

É importante destacar que não se sabe ao certo se o Prof. Canotilho ainda sustenta essa visão, tendo em vista sua renúncia doutrinária, sabidamente, à tese de Constituição dirigente, quando certa feita em evento em Coimbra, ao ser questionado, declarou que "A Constituição dirigente morreu!", provocando uma enormidade de viúvos no Brasil.

No entanto, ainda que tenha retrocedido a tal declaração e mantido a linha original, sua aceitação não é universal pela doutrina. Como exemplo de doutrinadores resistentes à aplicação irrestrita desse princípio, lembro os portugueses Vieira de Andrade e Afonso Vaz. Para estes, não é possível que o princípio da proibição do retrocesso seja genericamente acolhido. Sustentam que o legislador goza de liberdade conformativa desses direitos, podendo revê-los e que a interpretação da Constituição não poderia levar à destruição da autonomia do legislador.

Ao analisar o regime dos direitos fundamentais sociais na Constituição Portuguesa, Vieira de Andrade assim se manifesta quanto ao princípio da proibição do retrocesso:

"A proibição do retrocesso não pode constituir um princípio jurídico geral nesta matéria, sob pena de se destruir a autonomia da função legislativa, degradando-se a mera função executiva da Constituição. A liberdade constitutiva e a auto-revisibilidade, ainda que limitadas, constituem características típicas da função legislativa e elas seriam praticamente eliminadas se, em matérias tão vastas como as abrangidas pelos direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização e a respeitar os direitos por ele criados". (ANDRADE, Vieira de. Os Direitos Fundamentais

na Constituição Portuguesa de 1976 , p. 408-409)

De outro lado, antevejo que a proteção deficiente também poderia gerar a pecha de inconstitucionalidade material da atuação do Poder Legislativo, na medida em que a promulgação da Lei 13.542/2017 esvaziou em parte a compensação gestada pela MP 758/2016.

Repise-se que essa MP claramente era baseada em três pilares: i) recategorização e transformação de área com aproximadamente trezentos e quatro mil hectares (304.000 ha) da Floresta Nacional do Jamanxim em uma nova Área de Proteção Ambiental, a ser denominada APA do Jamanxim; ii) recategorização e transformação em ampliação do Parque Nacional do Rio Novo de outra área com aproximadamente quatrocentos e trinta e sete mil hectares (437.000 há) e iii) a área remanescente com aproximadamente quinhentos e cinquenta e sete mil hectares (557.000 ha) seja mantida como Floresta Nacional (Flona).

É bem verdade que o Congresso Nacional, durante o Projeto de Lei de Conversão 17/2017 acabou retirando parte das salvaguardas instituídas pelo Presidente à época, todavia acabou exercendo dentro do espaço constitucionalmente que lhe é reservado, do ponto de vista formal, **sem macular a edição da medida provisória.**

Nesse sentido, registro a bem-vinda solução adotada pelo Eminentíssimo Ministro Relator de facultar ao Poder Executivo Federal a compensação de, no mínimo, a área diminuída, até o máximo do que estava previsto na Medida Provisória, com o objetivo de impedir o retrocesso na proteção ambiental.

Por fim, quanto à suposta afetação de direitos indígenas, segundo informações prestadas pela Presidência da República:

“42. A Terra Indígena Sawré, por exemplo, fica há mais de 73 quilômetros do Parque Nacional do Jamanxim e do traçado referencial da ferrovia, conforme identifica-se da figura a seguir. (...)”

43. As Terras indígenas Baú e Menkragnoti localizam-se fora do Parque Nacional do Jamanxim e distam, respectivamente, mais de 31 quilômetros e mais de 53 quilômetros do traçado referencial da ferrovia.

44. As Terras Indígenas Praia do Mangue e Praia do Índio encontram-se ao norte do Parque Nacional do Jamanxim, distantes da área desafetada pela a MP nº 578/2016, convertida na Lei nº 13.452/2017 e localizam-se, respectivamente, 4 km e 7 km do traçado referencial da ferrovia.

[...]

46. Conclui-se, portanto, que quanto à integridade de seu território, não houve nenhuma alteração ou supressão de qualquer Terra Indígena próxima ao Parque Nacional do Jamanxim.

47. Quanto à área de afetação em relação ao empreendimento, primeiramente, é preciso esclarecer o conceito infralegal de comunidade afetada. No processo de Licenciamento Ambiental, são consideradas comunidades potencialmente afetadas aquelas cujas terras se localizam em um raio de até 10 quilômetros do eixo da ferrovia, conforme prescreve a Portaria Interministerial nº 060/2015.

48. Verifica-se, no caso, que as Terras Indígenas Sawré, Baú e Menkragnoti não podem ser são consideradas comunidades potencialmente afetadas porque encontram-se fora do raio de 10 quilômetros do traçado referencial da ferrovia. Apenas as Terras Indígenas Praia do Mangue e Praia do Índio se localizam dentro do raio, sendo consideradas comunidades afetadas.

49. Justamente por isso, a FUNAI é interveniente obrigatório no processo de licenciamento ambiental. E, no âmbito desse processo, é garantida a participação dos povos indígenas antes da decisão sobre a instalação do

empreendimento. As etapas do procedimento relacionado ao componente indígena no licenciamento são detalhadas na Instrução Normativa FUNAI nº 2/2015.

[...]

53. Salienta-se que os órgãos envolvidos têm mantido diálogo constante com essas comunidades, com a realização de reuniões. Foram ouvidas as etnias do Parque Indígena do Xingu, Munduruku, Kayapó, além de outras, nas cinco sessões públicas presenciais da Audiência Pública nº 14 de 2017 para que as populações indígenas pudessem se manifestar.

[...]

55. Uma das últimas reuniões presenciais realizada foi documentada no site da Empresa Pública de Planejamento e Logística (EPL), responsável por parte dos estudos ferroviários, e contou com participação da Secretária de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriação do PPI e de representantes das etnias do Xingu, Kayapó, Mundukurue Panará (disponível em: <https://www.epl.gov.br/indigenas-apresentam-consideracoes-sobre-projeto-daferrograo>)[3].

56. Verifica-se, assim, que povos indígenas interessados estão sendo efetivamente acompanhados pela FUNAI, com participação ampla em audiências públicas, tendo seus argumentos amplamente considerados no processo de concessão, não havendo, portanto, que se falar em ofensa aos direitos indígenas ou à Convenção 169/OIT".(eDOC 23, p. 15-18)

Portanto, conforme prossegue a Presidência da República: *“as referidas terras indígenas não estão na área de desapropriação do Parque Nacional do Jamanxim. As Terras Indígenas Praia do Mangue, Praia do Índio, Sawré, Baú e Menkragnoti localizam-se fora do PARNA Jamanxim. Além disso, nenhuma*

delas é interceptada pela posposta de traçado da ferrovia” (eDOC 23, p. 15), inexistindo vulneração de qualquer direito das populações tradicionais.

3) Voto

Ante o exposto, **acompanho o voto do Eminentíssimo Ministro Relator**, votando pela improcedência da presente ADI, declarando a constitucionalidade da alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxin, operada pela Lei 13.542/2017, originariamente realizada pela MP 758/2016, facultando ao Poder Executivo Federal atuar para fins de retornar à compensação ambiental prevista originalmente na citada MP.

Em revisão