



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

---

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, RELATOR DA  
ADI 6.553

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (arts. 103, § 3º; e 131 da Constituição de 1988; bem como art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, respeitosamente, manifestar-se nos termos que se seguem.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, tendo por objeto a Lei nº 13.452/2017, resultado da conversão da Medida Provisória nº 758/2016, que "*altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim(...)*".

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/PFE-ICMBIO/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.**

Conforme observam as anexas Informações nº 00001/2023/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, o desenho normativo adotado pela Lei nº 13.452/2017 acabou por "*suprimir o ganho ambiental advindo com a alteração do regime jurídico de uma área de 51 mil hectares*" e "*careceu de embasamento técnico oriundo do ICMBio, enquanto pressuposto*

## ***lógico para qualquer proposição de criação e/ou alteração de uma unidade de conservação"***

[1].

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).

Recorda-se, a esse respeito, que, nos termos da Lei nº 9.985/2000 (art. 7º, *caput*, §§ 1º e 2º), o objetivo básico de uma unidade de conservação de proteção integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos naquele diploma legislativo; ao passo que o objetivo básico de uma unidade de conservação de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais<sup>[2]</sup>.

Como muito bem observado pelo e. Min. Alexandre de Moraes em voto proferido no julgamento da ADI nº 3.646, "*A transformação de unidades de conservação de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, florestas nacionais, reservas extrativistas, entre outras) em unidades de conservação de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais ou refúgios da vida silvestre) implica aumento da proteção ambiental sobre a área delimitada, pois o regime de preservação dessa segunda categoria é mais intenso que o aplicável às unidades de conservação*".

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<sup>[3]</sup>.

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).

Tanto é assim que esse Supremo Tribunal Federal já proferiu - à luz do art. 22, §§ 2º e 6º da Lei nº 9.985/2000 - julgamento no sentido de que a realização de estudos técnicos constitui requisito indispensável para a ampliação dos limites de unidade de conservação ambiental:

MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação. Estação ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do mandado de segurança. Inteligência do art. 66 [sic] [\[4\]](#), §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Votos vencidos. **A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública.**

(MS 24665, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2004, DJ 06-10-2006 PP-00033, grifou-se)

No caso em tela, portanto, em que se trata de diminuição de área de proteção integral em unidade de conservação ambiental - a qual acarreta, na prática, a redução da proteção ao meio ambiente -, a existência de estudos técnicos atestando a viabilidade da medida normativa possui caráter ainda mais fundamental do que no supracitado caso julgado por essa Corte.

Aliás, em voto condutor do julgamento proferido na ADI nº 4.717, a e. Min. Cármen Lúcia fez constar que a melhor interpretação do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos seja precedida de *"amplo debate parlamentar e 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 equilibrado"* (ADI nº 4.717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018) [\[5\]](#).

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.**

A lei impugnada, portanto, foi editada na contramão do dever imposto ao Poder Público de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o qual é estabelecido pelo art. 225 da Constituição Federal.

De igual modo, entende-se que o texto legal questionado afronta os princípios da "vedação do retrocesso"<sup>[6][7]</sup>, da "proibição de proteção ineficiente" e do dever de "progressividade da proteção ambiental"<sup>[8][9]</sup>, decorrentes do supracitado dispositivo constitucional.

Deve-se reconhecer, então, que a conversão da Medida Provisória nº 758/2016 na Lei nº 13.452/2017 resultou no descumprimento pelo Poder Público, em sua projeção representada pelo Parlamento, dos deveres constitucionais de "*preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas*"; e de "*proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade*", estabelecidos nos incisos I e VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Sem embargo de toda a exposição anterior, cabe apenas reiterar que o entendimento ora exposto **não traduz, como dito, de forma alguma, posicionamento institucional no sentido de que a implantação da estrada de ferro EF-170, por si só considerada, seria lesiva ao meio ambiente.** De fato, quando concluída, e desde que observados todos os requisitos ambientais, a "Ferrogrão" significará elevada capacidade de transporte e competitividade no escoamento da produção pelo Arco Norte, papel esse que, atualmente, é realizado pela BR-163, possibilitando inclusive mitigar o tráfego de caminhões naquela rodovia, proporcionando menor emissão de gases de efeito estufa decorrentes desse tráfego.

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.

Brasília, 26 de maio de 2023.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS

Secretária-Adjunta de Contencioso

ANTÔNIO MARINHO DA ROCHA NETO

Advogado da União

Notas

1. <sup>^</sup> Grifou-se.

2. <sup>^</sup> Lei nº 9.985/2000: "Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável. § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção

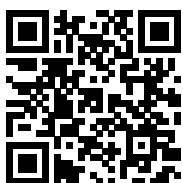


*Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: (...) III - Parque Nacional; (...) Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; (...)"*

3. <sup>^</sup> *Eis a razão dos vetos contidos na Mensagem nº 199/2017: "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."*
4. <sup>^</sup> *Onde se lê "art. 66, §§ 2º e 6º" na ementa, leia-se "art. 22, §§ 2º e 6º". Entende-se que se trata de mero erro material.*
5. <sup>^</sup> *Fl. 26 do acórdão de julgamento do mérito da ADI nº 4.717.*
6. <sup>^</sup> *De acordo com Canotilho, "(...) a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da protecção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 2007. (org.) Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1-57. p. 05/06).*
7. <sup>^</sup> *O Min. Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, em sede doutrinária, sustenta ser "seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do*

*meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção." (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012).*

8. <sup>^</sup> *Conforme ressaltado nas Informações nº 00001/2023/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (doc. anexo), "O exercício do poder-dever de proteção ambiental por parte do Poder Público e, neste incluso os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto ao desempenho efetivo da tutela que seja demandado para garantia da qualidade ecologicamente equilibrada do meio ambiente, cabe ainda o dever estatal de atuar progressivamente. Para além do Poder Público se afastar das iniciativas normativas e administrativas que representem recuos na proteção ambiental consagrada também se exige que o nível de proteção seja crescente".*
9. <sup>^</sup> *Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, "a cláusula de progressividade veicula a necessidade de a tutela legislativa dispensada a determinado direito fundamental ser permanentemente aprimorada e fortificada, vinculando juridicamente os Poderes Públicos à consecução de tal objetivo" (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: Senado Federal. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília/DF, 2012. p. 155).*

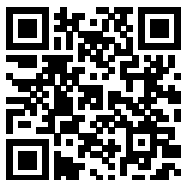


---

Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1179553130 e chave de acesso 7fb3baa5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-05-

2023 15:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor:  
Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1179553130 e chave de acesso 7fb3baa5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA. Data e Hora: 26-05-2023 15:11. Número de Série: 54664235703156436221200423366. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

revistacultivar.com.br