



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Estadual, promove a
presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

tendo por objeto a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, do
Decreto Estadual n.º 54.003, de 05 de abril de 2018, do Rio Grande
do Sul, que *altera o Decreto Estadual n.º 52.144, de 10 de dezembro
de 2014, que criou a Reserva Biológica Estadual Banhado do
Maçarico adequando para a categoria do grupo de proteção
integral Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Maçarico*, pelas
razões de direito a seguir expostas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL,
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. O diploma normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

DECRETO Nº 54.003. DE 5 DE ABRIL DE 2018.

Altera o Decreto Estadual nº 52.144, de 10 de dezembro de 2014, que criou a Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico adequando para a categoria do grupo de proteção integral Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Maçarico.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 82, inciso V, da Constituição do Estado, e considerando os estudos técnicos e o processo de consulta pública realizados no expediente administrativo nº 17/0500-0003246-7, consoante determina os §§ 2º e 3º, do art. 22 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, complementando-se procedimentos que não procederam o Decreto nº 52.144, de 10 de dezembro de 2014, considerando o disposto no art. 13 da Lei Federal nº 9.985/2000, cuja categoria de unidade de conservação e as diretrizes de manejo previstas são as tecnicamente adequadas para a manutenção de todos os alvos de conservação já reconhecidos na área do Banhado do Maçarico.

DECRETA:

Art. 1º - Fica alterada a categoria da Unidade de Conservação Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico, permanecendo no grupo de proteção integral, para a categoria Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Maçarico, passando esta a ser a qualificação da Unidade de Conservação em substituição à Reserva Biológica constante do art. 1º, do "caput" do art. 2º, do "caput" do art. 3º, e dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 52.144, de 10 de dezembro de 2014.

Art. 2º - Fica renumerado o parágrafo único do art. 2º, para § 1º, e inseridos os §§ 2º e 3º, com a seguinte redação:

"Art. 2º ...

...

§ 2º Nas propriedades localizadas dentro dos limites do Refúgio de Vida Silvestre Banhado do Maçarico, serão permitidas atividades compatíveis com os objetivos da unidade de conservação: a pecuária extensiva em campo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

nativo, atividades agrícolas e áreas de residência já estabelecidas quando da criação da Unidade de Conservação.
§ 3º *O regramento dos usos das propriedades inseridas na Unidade de Conservação será estabelecido pelo Plano de Manejo, a fim de garantir que os objetivos de conservação sejam atingidos."*

Art. 3º - Ficam inalterados os objetivos de conservação e os limites da Unidade de Conservação criada pelo Decreto nº 52.144/2014.

Art. 4º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

*PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 5 de abril de 2018.
DOE de 06/04/2018*

*JOSÉ IVO SARTORI,
Governador do Estado.*

2. Inicialmente, cumpre salientar que o ato normativo vergastado – decreto do Poder Executivo estadual – é passível de impugnação via ação direta de inconstitucionalidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, ao tratar da questão dos decretos no ordenamento pátrio, assim se posiciona:

Decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).

*Ele pode conter, da mesma forma que a lei, regras gerais e abstratas que se dirigem a todas as pessoas que se encontram na mesma situação (decreto geral) ou **pode dirigir-se a pessoa ou grupo de pessoas determinadas. Nesse caso, ele constitui decreto de efeito concreto (decreto individual); é o caso de um decreto de desapropriação, de nomeação, de demissão.***

Quando produz efeitos gerais, ele pode ser:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 216.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

- 1. regulamentar ou de execução, quando, quando expedido com base no art. 84, IV, da Constituição, para fiel execução de lei;*
- 2. independente ou autônomo, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro.*

No caso em testilha, a análise do ato normativo combatido não deixa dúvidas de que ele conta com densidade normativa, abstração e generalidade, não se cuidando de mero ato regulamentar, mas de verdadeiro decreto autônomo, sujeitando-se, por isso mesmo, ao controle abstrato de constitucionalidade.

A propósito, relevante recordar que a doutrina pátria vem admitindo o controle de constitucionalidade de decretos autônomos², independentemente de leis preexistentes, e que o Supremo Tribunal Federal também flexibilizou seu entendimento sobre o tema, visualizando, nessa espécie normativa, indiscutível conteúdo normativo³, conforme se verifica pelos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 180/181.

³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 595.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por reprimada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito reprimatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

*da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo "quilombo" realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Decreto nº 52.381/2007, do Estado de São Paulo. Tributo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Benefícios fiscais. Redução de base de cálculo e concessão de crédito presumido, por Estado-membro, mediante decreto. Inexistência de suporte em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, nos termos da LC 24/75. Expressão da chamada “guerra fiscal”. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 150, § 6º, 152 e 155, § 2º, inc. XII, letra “g”, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Não pode o Estado-membro conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, de modo unilateral, mediante decreto ou outro ato normativo, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ. (ADI 4152, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Condição. Objeto. Decreto que cria cargos públicos remunerados e estabelece as respectivas denominações, competências e remunerações. Execução de lei inconstitucional. Caráter residual de decreto autônomo. Possibilidade jurídica do pedido. Precedentes. É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, "a", e 84, inc. VI, "a", da CF. Precedentes. Ações julgadas procedentes. São inconstitucionais a lei que autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe dêem execução. (ADI 3232, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008)

Cumprе destacar que essa Corte de Justiça também tem seguido esse mesmo entendimento como revelam as ementas que seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 19.739 DE 13 DE AGOSTO DE 2018. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO QUE RESTRINGE A UTILIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DE USO COMUM POR CANDIDATOS. DIREITO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, I, CF C/C ART. 8º DA CE/89. RESTRIÇÃO EXCESSIVA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO (ART. 5º, XVI, DA CF/88). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade para impugnar decreto autônomo que introduz novidade normativa no mundo jurídico, sob pena de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

não haver qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. Precedentes. 2. O Decreto Municipal nº 19.739, de 13 de agosto de 2018, do Município de Caxias do Sul, ao estabelecer o centro esportivo municipal como a única área pública passível de utilização por candidatos e pré-candidatos a cargos eletivos, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 8º, caput, CE/89 c/c art. 22, I, CF/88). Precedentes. 3. A legislação de regência (art. 73, I, da Lei nº 9.504/97), sob a perspectiva do TSE, autoriza a prática de atos de campanha (a exemplo de reuniões e comícios) em áreas públicas de uso comum. 4. Nesse quadro, a restrição imposta pelo ato normativo impugnado, ao impedir que outras áreas públicas da Municipalidade sejam usadas pelos candidatos, mitiga, sensivelmente, a eficácia do preceito constitucional que assegura a liberdade de reunião (art. 5º, XVI, da CF/88), ao mesmo tempo em que contraria a interpretação conferida pelo TSE ao art. 73, I, da Lei das Eleições – o que, num contexto de corrida eleitoral, resulta em flagrante prejuízo às campanhas dos candidatos do Município de Caxias do Sul e, em última análise, aos próprios eleitores. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078844388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. DECRETO EXECUTIVO N 1.448/2005. DECRETO AUTÔNOMO. INOVAÇÃO NORMATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O Decreto impugnado, que "Regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal", guarda indiscutível natureza jurídica de decreto autônomo, e que, fora do permissivo constitucional (CE, art. 82, V e CF, art. 84, IV), inovou na ordem jurídica, introduzindo, no âmbito da Administração Pública do Município de Roque Gonzales, disciplina normativa relativa a atos e formas do processo administrativo. 2. A normatização da matéria - processo administrativo no âmbito da Administração Pública de Roque Gonzales - não prescinde da concorrência do Poder Legislativo Municipal, exigindo a observância do devido processo legislativo constitucional. 3. Proclamada, incidenter tantum, a inconstitucionalidade formal do Decreto nº 1.448/2005, com apoio no art. 97 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 7004355549, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/07/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 12 DA LEI MUNICIPAL N.º 3.293/2011 E DOS DECRETOS EXECUTIVOS N.º 3.800/2011, N.º 3.800-A/2011, N.º 3.807/2011 E N.º 3.844/2011. DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. CRIAÇÃO E DESCRIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES DE CONFIANÇA. O CONTEÚDO DE SUAS DISPOSIÇÕES SE APRESENTA COMO ATOS ADMINISTRATIVOS DOTADOS DE AUTONOMIA JURÍDICA E SUFICIENTE DENSIDADE NORMATIVA. POSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO AO CONTROLE CONCENTRADO, NA MEDIDA EM QUE A MATÉRIA EXIGE A EDIÇÃO DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. PRELIMINAR AFASTADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. DIFERIMENTO DE SESSENTA DIAS. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70049542632, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO EXECUTIVO ESTADUAL Nº 43.911, DE 13 DE JULHO DE 2005. E DECRETO EXECUTIVO ESTADUAL Nº 35.664, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1994. REGULAMENTO DOS CONCURSOS PÚBLICOS. CABIMENTO DA AÇÃO. EXCLUSÃO, EX OFFICIO, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO POLO PASSIVO DA AÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DO CANDIDATO NO PEDIDO DE REVISÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA IGUALDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO EX NUNC. I - Os Decretos Executivos Estaduais nº 43.911/2005 e nº 35.664/1994 instituíram o Regulamento dos Concursos Públicos para os Quadros de Pessoal integrantes da Administração Estadual. São, pois, atos normativos autônomos, passíveis de controle via ação direta de inconstitucionalidade. II - Tratando-se de Decretos do Governador do Estado, é de ser excluída, de ofício, do polo passivo da ação a Assembleia Legislativa do Estado, uma vez que não teve qualquer participação na edição



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

dos mesmos. III - Pudecem de inconstitucionalidade o artigo 30 do Decreto Executivo Estadual nº 43.911, de 13 de julho de 2005, e o artigo 30 do Decreto Executivo Estadual nº 35.664, de 29 de novembro de 1994. A determinação no sentido de que o pedido de revisão seja identificado com o nome completo do candidato implica violação não só ao princípio da impessoalidade, mas também ao da igualdade. A identificação da prova, na via recursal administrativa, torna possível que o certame seja manipulado para beneficiar algum candidato. Ofensa ao artigo 19, caput, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 37, caput, da Constituição Federal. IV - Quanto ao artigo 34 dos Decretos Executivos Estaduais, não há vício de inconstitucionalidade. O fato de o referido dispositivo prever que a Banca Examinadora sujeite sua manifestação sobre os pedidos de reconsideração à autoridade pública responsável pelo concurso não implica ofensa a qualquer princípio constitucional, nem há falar em desconsideração da autonomia técnica e científica dos examinadores. V - Nos termos do artigo 27 da Lei nº 9.868/99, atribui-se efeito ex nunc à decisão, haja vista razões de interesse social e da necessária preservação da segurança jurídica, para assegurar a manutenção dos atos já praticados com base no dispositivo legal que se declara inconstitucional. PRELIMINAR REJEITADA. EXCLUSÃO, DE OFÍCIO, DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO POLO PASSIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM EFEITO EX NUNC. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70039664891, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 03-12-2012)

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO AUTÔNOMO. CABIMENTO. A regra é descaber o controle concentrado de constitucionalidade quanto a atos regulamentares, tal qual os decretos. Todavia, em se tratando de decreto autônomo, há de se admitir o cabimento da ação direta, sob pena de inexistir qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. REMANEJAMENTO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS. DESNECESSIDADE DE LEI. O mero remanejamento administrativo, repercutindo exclusivamente no âmbito interno da administração, sem a criação de qualquer órgão público, prescinde de lei. Ao reverso, trata-se de típico ato inerente à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj @ mp.rs.gov.br

competência administrativa, jamais legislativa. DIVISÃO DE INTELIGÊNCIA MUNICIPAL. OBTENÇÃO E SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES. CONSTITUCIONALIDADE. Nenhuma inconstitucionalidade há na atribuição a divisão de inteligência municipal de buscar informações, notadamente junto a órgãos públicos, visando auxiliar a atuação da Administração Pública, sem qualquer ofensa a direitos fundamentais. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050130954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 22/10/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. DECRETO QUE INCLUI MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. POSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE POR SE TRATAR DE ATO NORMATIVO AUTÔNOMO E ABSTRATO. MATÉRIA QUE REFOGE À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. OFENSA A AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL VERIFICADAS. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 93, II, 95, V, 108 § 4º, 109 E 110, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 99, § 1º, 127, §§ 1º, 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022912612, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 12/05/2008)

Relativamente à questão das reservas naturais, cumpre observar que a Exma. Sra. Procuradora-Geral da República manejou ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, tombada sob o n.º 5.676/RJ, ainda não julgada definitivamente, em que impugna decreto executivo do Estado do Rio de Janeiro que reduziu o território da área de proteção ambiental de Tamoios, situação assemelhada à discutida nesta sede.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Logo, inquestionável a possibilidade de submissão do ato normativo fustigado ao controle concentrado de constitucionalidade.

3. O Decreto Estadual n.º 52.144, de 10 de dezembro de 2014, havia criado a Reserva Biológica Banhado do Maçarico, situada no Município de Rio Grande, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica criada a Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico, situada no Município de Rio Grande, com área aproximada de 6.253 (seis mil, duzentos e cinquenta e três) hectares.

Art. 2º - A criação da Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico tem como objetivos principais:

I - preservar a dinâmica hídrica das áreas de nascentes que alimentam o sistema hidrológico do Taim ao Sul e as drenagens naturais associadas ao estuário da Laguna dos Patos;

II - preservar amostras das fisionomias palustres do banhado do Maçarico e seus ecossistemas associados;

III - preservar uma área de reconhecida importância internacional para a conservação das aves;

IV - garantir a integridade de habitats para manter populações de espécies ameaçadas de extinção;

*V - preservar áreas insubstituíveis para uma população isolada de *Scytalopus iraiensis* (Macuquinho-da-Várzea); e*

*VI - preservar áreas de importância para a reprodução da espécie migratória *Sporophila palustris* (Caboclinho-de-Papo-Branco).*

§ 1 - A administração da Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico propiciará as condições para a realização, por instituições nacionais e estrangeiras, de pesquisas básicas e aplicadas à promoção de atividades de educação ambiental. (Parágrafo único renumerado para 1º, pelo Decreto n.º 54.003, de 5 de abril de 2018)

§ 2 - Nas propriedades localizadas dentro dos limites do Refúgio de Vida Silvestre Banhado do Maçarico, serão permitidas atividades compatíveis com os objetivos da unidade de conservação: a pecuária extensiva em campo nativo, atividades agrícolas e áreas de residência já



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

estabelecidas quando da criação da Unidade de Conservação. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 54.003, de 5 de abril de 2018)

§ 3 - O regramento dos usos das propriedades inseridas na Unidade de Conservação será estabelecido pelo Plano de Manejo, a fim de garantir que os objetivos de conservação sejam atingidos. (Parágrafo incluído pelo Decreto nº 54.003, de 5 de abril de 2018)

Art. 3º - A Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico fica compreendida dentro de dois polígonos fechados, denominados Polígono I e Polígono II, com descrições obtidas no datum Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS 2000), no plano de projeção UTM fuso 22S, sendo que as bases utilizadas para a obtenção destas coordenadas foram imagens de satélite Rapid Eye (2011), de resolução espacial de 5 m, conforme segue:

1 - Polígono I: Inicia no vértice 1 de coordenadas 371997,3171 E e 6437018,5439 N de onde segue em sentido sudeste por 2.107,161 m até atingir o vértice 2 com coordenadas 373939,3767 E e 6436201,1644 N, de onde segue em sentido sudoeste por 1.724,555 m até atingir o vértice 3 com coordenadas 373181,5559 E e 6434655,8186 N, de onde segue em sentido oeste-sudoeste por 430,726 m atingindo assim o vértice 4 com coordenadas 372823,6909 E e 6434417,6427 N, daí segue em sentido sudoeste por 2.113,533 m até o vértice 5 que possui coordenadas 372295,4974 E e 6432379,7765 N, daí segue por 877,462 m em sentido sul-sudoeste até o vértice 6 de coordenadas 372200,1566 E e 6431505,8579 N, de onde segue por 793,960 m em sentido oeste-sudoeste até atingir o vértice 7 que possui coordenadas 371529,3449 E e 6431079,9245 N, deste ponto segue também em sentido sudoeste por 314,344 m até o vértice 8 que possui coordenadas 371303,7271 E e 6430860,1555, daí segue em sentido sul-sudoeste por 457,537 m até o vértice 9 que possui coordenadas 371114,9924 E e 6430444,4978 N, daí segue por 681,153 m em sentido sudoeste até atingir o vértice 10 que possui coordenadas 370669,4658 E e 6429927,7510 N, a partir daí seguem mais 534,923 m no sentido sudoeste até o vértice 11 de coordenadas 370367,0354 E e 6429489,5106 N, deste em sentido sul-sudoeste distam mais 347,447 m até o vértice 12 de coordenadas 370266,5100 E e 6429160,0327 N, daí são mais 806,567 m no sentido sudoeste até o vértice 13 de coordenadas 370068,5353 E e 6428375,9271 N, deste ponto distam mais 290,683 m em sentido oeste-noroeste até o vértice



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

14 que possui coordenadas 369787,6163 E e 6428448,4431 N, de onde distam mais 1546,976 m em sentido sul-sudoeste até o vértice 15 de coordenadas 369459,1584 E e 6426932,7016 N, de onde segue em sentido sul-sudoeste por mais 1.003,729 m até o vértice 16 de coordenadas 368961,6635 E e 6426059,6024 N, daí segue por mais 1.158,446 m no sentido oeste-noroeste até atingir o vértice 17 de coordenadas 367838,4504 E e 6426337,3195 N, daí por mais 378,060 m no sentido sul-sudoeste até o vértice 18 de coordenadas 367691,9936 E e 6425989,0012 N, daí até o vértice 19 de coordenadas 366814,6062 E e 6424235,4678 N por mais 1.972,964 m no sentido sul-sudoeste, daí segue em sentido sul-sudoeste por 451,092 m até o vértice 20 que possui coordenadas 366653,1177 E e 6423813,8944 N, a partir daí segue para oeste por 525,429 m até o vértice 21 de coordenadas 366134,3558 E e 6423889,3591 N, daí segue para oeste-noroeste por 234,464 m até o vértice 22 que tem coordenadas 365928,4500 E e 6424001,0749 N, daí segue para norte por 391,373 m até atingir o vértice 23 de coordenadas 365984,6162 E e 6424389,3600 N, daí segue para oeste-noroeste por 1.064,245 m até o vértice 24 de coordenadas 364958,4902 E e 6424666,8814 N, daí segue em sentido norte por 3.101,482 m até o vértice 25 de coordenadas 365046,1728 E e 6427756,5309 N, daí segue em sentido leste-nordeste por 1.101,954 m até o vértice 26 de coordenadas 366135,7468 E e 6427921,9438 N, daí segue no sentido norte-nordeste por 928,824 m até o vértice 27 de coordenadas 366577,8329 E e 6428737,3446 N, daí segue por mais 1.706,114 m em sentido nordeste até o vértice 28 que possui coordenadas 367640,1574 E e 6430075,9410 N, daí segue por 994,758 m em sentido oeste-noroeste até o vértice 29 que possui coordenadas 366755,4999 E e 6430531,7049 N, a partir daí segue por 561,551 m em sentido nordeste até o vértice 30 de coordenadas 367053,3652 E e 6431007,3599 N, daí segue para norte-nordeste por 1.905,026 m até o vértice 31 de coordenadas 367539,0259 E e 6432851,2675 N, daí segue por mais 1.643,724 m no sentido nordeste até o vértice 32 de coordenadas 368557,8774 E e 6434147,6057 N, daí segue por mais 415,396 m para leste-nordeste até o vértice 33 de coordenadas 368921,7799 E e 6434347,0401 N, deste segue em sentido sudeste por 1.406,911 m até o vértice 34 de coordenadas 370093,6201 E e 6433572,5697 N, deste segue por mais 3.930,771 m em sentido nordeste até atingir o vértice 35, o qual coincide com o ponto inicial do polígono 1.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

II - Polígono II: Inicia no vértice 36 de coordenadas 363712,8831 E e 6424475,7714 N, deste em sentido leste-sudeste por 2.012,035 m até atingir o vértice 37 de coordenadas 365676,4849 E e 6424070,6285 N, daí segue por 501,371 m em sentido sudeste até chegar ao vértice 38 de coordenadas 366115,5073 E e 6423830,6484 N, a partir daí segue por 665,390 m no sentido leste-sudeste até o vértice 39 que possui coordenadas 366774,9163 E e 6423736,9727 N, daí segue por 1.321,772 m em sentido sul-sudoeste até o vértice 40 de coordenadas 366229,1531 E e 6422533,1352 N, deste segue por 976,815 m em sentido sudoeste até atingir o vértice 41 de coordenadas 365633,9828 E e 6421758,5771 N, daí segue em sentido sul-sudoeste por 660,243 m até o vértice 42 de coordenadas 365437,3693 E e 6421128,2884 N, daí segue por sentido sudeste por mais 1.290,215 m até atingir o vértice 43 de coordenadas 366579,1750 E e 6420527,5104 N, daí segue por 873,169 m em sentido sudoeste até o vértice 44, que possui coordenadas 366052,5211 E e 6419831,0482 N, daí segue em sentido sul-sudoeste por 676,248 m até o vértice 45 que tem coordenadas 365783,6920 E e 6419213,8014 N, daí segue para sul-sudoeste por 692,392 m até o vértice 46 de coordenadas 365636,5812 E e 6418537,2180 N, daí segue por mais 410,106 m em sentido sul-sudoeste até o vértice 47 de coordenadas 365515,6272 E e 6418145,3545 N, daí segue por mais 409,059 m em sentido sul até o vértice 48 que tem coordenadas 365455,8819 E e 6417740,6816 N, a partir daí segue em sentido sul-sudoeste por 501,523 m até o vértice 49 de coordenadas 365338,1254 E e 6417253,1795 N, daí segue por mais 427,926 m em sentido sul até o vértice 50 de coordenadas 365298,4826 E e 6416827,0938 N, daí segue no sentido oeste por mais 1.496,192 m até o vértice 51 de coordenadas 363807,2809 E e 6416934,8747 N, deste segue em sentido oeste-noroeste por 1.312,560 m até o vértice 52 de coordenadas 362665,7250 E e 6417578,5179 N, deste segue em sentido nordeste por 480,422 m até o vértice 53 de coordenadas 362860,6761 E e 6418015,8795 N, deste segue por 549,283 m em sentido nordeste até o vértice 54 de coordenadas 363085,6292 E e 6418518,2713 N, deste segue em sentido norte-nordeste por 2.127,339 m até o vértice 55 de coordenadas 363503,8548 E e 6420598,9619 N, deste segue em sentido norte-noroeste por mais 843,207 m até o vértice 56 de coordenadas 363242,8506 E e 6421397,9643 N, deste em sentido norte-nordeste segue por mais 2.557,569 m até atingir o vértice 57 de coordenadas 363798,6281 E e 6423892,5912



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

N, a partir daí segue em sentido norte-noroeste por mais 587,176 m até atingir o vértice 58 que coincide com o ponto inicial do polígono II.

Art. 4º - A administração e o gerenciamento da Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico ficará a cargo da Secretaria do Meio Ambiente - SEMA.

Art. 5º - A Reserva Biológica Estadual Banhado do Maçarico fica sujeita ao regime especial da Lei dos Crimes Ambientais, nos termos da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e da Lei nº 9.518, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal Estadual do Rio Grande do Sul, e suas alterações, bem como as proibições estabelecidas no art. 259 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e demais legislações pertinentes de proteção da natureza.

Art. 6º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Nada obstante, em 05 de abril de 2018, através do Decreto Estadual n.º 54.003, ora guerreado, a categoria da área de proteção ambiental integral foi alterada para Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Maçarico.

As categorias das áreas das Unidades de Proteção Integral, por sua vez, são definidas pela Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que *regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.*

Referida legislação federal, em seu artigo 7º, divide as unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza em: I – Unidades de Proteção Integral; e II – Unidades de Uso Sustentável.

Ainda de acordo com a normativa federal, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL,
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

categorias de unidade de conservação: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; e V – Refúgio de Vida Silvestre (artigo 8º).

A definição de *Reserva Ecológica*, categoria da qual antes fazia parte o Banhado do Maçarico (Decreto Estadual n.º 52.144/2014), é dada pelo artigo 10 da Lei Federal n.º 9.985/2000:

Art. 10 - A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

O artigo 13 da Lei Federal n.º 9.985/2000, por sua vez, trata das disposições relativas a *Refúgio de Vida Silvestre* – nova categoria do Banhado do Maçarico, de acordo com o Decreto Estadual n.º 54.003/2018, ora impugnado –, trazendo regras menos restritivas em relação à proteção ambiental:

Art. 13 - O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

§ 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 4º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Do cotejo entre os conceitos legais acima referidos e do teor dos decretos estaduais acima transcritos, percebe-se, assim, que o Chefe do Poder Executivo estadual alterou substancialmente o regime de proteção de área ambiental da Unidade de Proteção Integral de que faz parte o Banhado do Maçarico.

Indevidamente, porém.

Com efeito, a Constituição Federal dedicou um capítulo de seu texto à proteção ambiental, trazendo, para o âmbito constitucional, a preocupação com o meio ambiente, o que representou significativo e necessário avanço na concreção desse direito de caráter meta individual, típico de terceira geração⁴,

⁴ LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. pp. 131/132.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

atribuído, de modo genérico e difuso, a todo o gênero humano⁵,
como já proclamado pelo Supremo Tribunal Federal:

REFORMA AGRARIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PREVIA DO PROPRIETARIO RURAL QUANTO A REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI N. 8.629/93, ART. 2., PAR. 2.) - OFENSA AO POSTULADO DO DUE PROCESS OF LAW (CF, ART. 5., LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATORIA - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. REFORMA AGRARIA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. - O POSTULADO CONSTITUCIONAL DO DUE PROCESS OF LAW, EM SUA DESTINAÇÃO JURÍDICA, TAMBÉM ESTA VOCACIONADO A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE. NINGUEM SERÁ PRIVADO DE SEUS BENS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5., LIV). A UNIÃO FEDERAL - MESMO TRATANDO-SE DE EXECUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA - NÃO ESTA DISPENSADA DA OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR, NO DESEMPENHO DE SUA ATIVIDADE DE EXPROPRIAÇÃO, POR INTERESSE SOCIAL. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE, EM TEMA DE PROPRIEDADE, PROTEGEM AS PESSOAS CONTRA A EVENTUAL EXPANSÃO ARBITRÁRIA DO PODER ESTATAL. A CLÁUSULA DE GARANTIA DOMINIAL QUE EMERGE DO SISTEMA CONSAGRADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA TEM POR OBJETIVO IMPEDIR O INJUSTO SACRIFICIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E VISTORIA EFETUADA PELO INCRA. A VISTORIA EFETIVADA COM FUNDAMENTO NO ART. 2., PAR. 2. , DA LEI N. 8.629/93 TEM POR FINALIDADE ESPECIFICA VIABILIZAR O LEVANTAMENTO TECNICO DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE O IMÓVEL RURAL, PERMITINDO A UNIÃO FEDERAL - QUE ATUA POR INTERMEDIO DO INCRA - CONSTATAR SE A PROPRIEDADE REALIZA, OU NÃO, A FUNÇÃO SOCIAL QUE LHE E INERENTE. O ORDENAMENTO POSITIVO DETERMINA QUE ESSA

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 481.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

VISTORIA SEJA PRECEDIDA DE NOTIFICAÇÃO REGULAR AO PROPRIETÁRIO, EM FACE DA POSSIBILIDADE DE O IMÓVEL RURAL QUE LHE PERTENCE - QUANDO ESTE NÃO ESTIVER CUMPRINDO A SUA FUNÇÃO SOCIAL - VIR A CONSTITUIR OBJETO DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PREVIA E PESSOAL DA VISTORIA. A NOTIFICAÇÃO À QUE SE REFERE O ART. 2.º, PAR. 2.º, DA LEI N. 8.629/93, PARA QUE SE REPUTE VÁLIDA E POSSA CONSEQUENTEMENTE LEGÍTIMA EVENTUAL DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA, HÁ DE SER EFETIVADA EM MOMENTO ANTERIOR AO DA REALIZAÇÃO DA VISTORIA. ESSA NOTIFICAÇÃO PREVIA SOMENTE CONSIDERAR-SE-A REGULAR, QUANDO COMPROVADAMENTE REALIZADA NA PESSOA DO PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL RURAL, OU QUANDO EFETIVADA MEDIANTE CARTA COM AVISO DE RECEPÇÃO FIRMADO POR SEU DESTINATÁRIO OU POR AQUELE QUE DISPONHA DE PODERES PARA RECEBER A COMUNICAÇÃO POSTAL EM NOME DO PROPRIETÁRIO RURAL, OU, AINDA, QUANDO PROCEDIDA NA PESSOA DE REPRESENTANTE LEGAL OU DE PROCURADOR REGULARMENTE CONSTITUÍDO PELO DOMINUS. O DESCUMPRIMENTO DESSA FORMALIDADE ESSENCIAL, DITADA PELA NECESSIDADE DE GARANTIR AO PROPRIETÁRIO A OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, IMPÕRTA EM VÍCIO RADICAL QUE CONFIGURA DEFEITO INSUPERÁVEL, APTO A PROJETER-SE SOBRE TODAS AS FASES SUBSEQUENTES DO PROCEDIMENTO DE EXPROPRIAÇÃO, CONTAMINANDO-AS, POR EFEITO DE REPERCUSSÃO CAUSAL, DE MANEIRA IRREMISSEÍVEL, GERANDO, EM CONSEQUÊNCIA, POR AUSÊNCIA DE BASE JURÍDICA IDONEA, A PRÓPRIA INVALIDAÇÃO DO DECRETO PRESIDENCIAL CONSUBSTANCIADOR DE DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA. PANTANAL MATO-GROSSENSE (CF, ART. 225, PAR. 4.º) - POSSIBILIDADE JURÍDICA DE EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NELE SITUADOS, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. - A NORMA INSCRITA NO ART. 225, PARÁGRAFO 4.º, DA CONSTITUIÇÃO NÃO ATUA, EM TESE, COMO IMPEDIMENTO JURÍDICO À EFETIVAÇÃO, PELA UNIÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

FEDERAL, DE ATIVIDADE EXPROPRIATORIA DESTINADA A PROMOVER E A EXECUTAR PROJETOS DE REFORMA AGRARIA NAS AREAS REFERIDAS NESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL, NOTADAMENTE NOS IMÓVEIS RURAIS SITUADOS NO PANTANAL MATO-GROSSENSE. A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, AO IMPOR AO PODER PÚBLICO DEVER DE FAZER RESPEITAR A INTEGRIDADE DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL, NÃO O INIBE, QUANDO NECESSARIA A INTERVENÇÃO ESTATAL NA ESFERA DOMINIAL PRIVADA, DE PROMOVER A DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA FINS DE REFORMA AGRARIA, ESPECIALMENTE PORQUE UM DOS INSTRUMENTOS DE REALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE CONSISTE, PRECISAMENTE, NA SUBMISSÃO DO DOMÍNIO À NECESSIDADE DE O SEU TITULAR UTILIZAR ADEQUADAMENTE OS RECURSOS NATURAIS DISPONÍVEIS E DE FAZER PRESERVAR O EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 186, II), SOB PENA DE, EM DESCUMPRINDO ESSES ENCARGOS, EXPOR-SE À DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO À QUE SE REFERE O ART. 184 DA LEI FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. - O DIREITO À INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE - TÍPICO DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - CONSTITUI PRERROGATIVA JURÍDICA DE TITULARIDADE COLETIVA, REFLETINDO, DENTRO DO PROCESSO DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, A EXPRESSÃO SIGNIFICATIVA DE UM PODER ATRIBUÍDO, NÃO AO INDIVÍDUO IDENTIFICADO EM SUA SINGULARIDADE, MAS, NUM SENTIDO VERDADEIRAMENTE MAIS ABRANGENTE, À PRÓPRIA COLETIVIDADE SOCIAL. ENQUANTO OS DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO (DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS) - QUE COMPREENDEM AS LIBERDADES CLÁSSICAS, NEGATIVAS OU FORMAIS - REALÇAM O PRINCÍPIO DA LIBERDADE E OS DIREITOS DE SEGUNDA GERAÇÃO (DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS) - QUE SE IDENTIFICA COM AS LIBERDADES POSITIVAS, REAIS OU CONCRETAS - ACENTUAM O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, OS DIREITOS DE TERCEIRA



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

GERAÇÃO, QUE MATERIALIZAM PODERES DE TITULARIDADE COLETIVA ATRIBUIDOS GENERICAMENTE A TODAS AS FORMAÇÕES SOCIAIS, CONSAGRAM O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E CONSTITUEM UM MOMENTO IMPORTANTE NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO, EXPANSÃO E RECONHECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS, CARACTERIZADOS, ENQUANTO VALORES FUNDAMENTAIS INDISPONÍVEIS, PELA NOTA DE UMA ESSENCIAL INEXAURIBILIDADE. CONSIDERAÇÕES DOUTRINARIAS. (MS 22164/SP – São Paulo. Mandado de Segurança, STF, Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. j. 30/10/1995)

Essa especial importância conferida ao meio ambiente levou o constituinte a impor, ao Estado e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente não só para as presentes, mas, também, para as futuras gerações, em respeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida de todos quantos integrem os grupos sociais que dele partilham.

Não é por outra razão que a proteção do meio ambiente transcende a órbita doméstica de cada Estado, projetando-se a nível internacional, em um compromisso de todas as nações com esse direito que é de toda a humanidade.

Como assevera José Afonso da Silva⁶:

Cumpra compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência,

⁶ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 69/70.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: “a qualidade da vida”.

Nesse contexto, a Carta Magna estatuiu, em seu artigo 225, as normas fundamentais de proteção ao meio ambiente em nosso ordenamento jurídico, dispondo que:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

§ 2º - *Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

§ 3º - *As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

§ 4º - *A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.*

§ 5º - **São** indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - *As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.*

§ 7º *Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.*

Essas regras e princípios são de observância obrigatória pelos demais entes federados, pois, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para se organizarem, sendo que apenas o Poder Constituinte originário apresenta essa característica. Logo, por simetria, imperativa a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e regras gerais adotados a nível federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nesse sentido, a advertência de Raul Machado Horta⁷:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

No Estado do Rio Grande do Sul, a observância dos princípios e regras insculpidos na Constituição Federal resta positivada, expressamente, nos artigos 1º e 8º, *caput*, da Carta da Província, que assim preceituam:

Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.
(...)

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...)

Assim posta a matéria, convém recordar que a Constituição Federal atribuiu ao Poder Público algumas obrigações com o fito de assegurar o direito de todos ao meio ambiente

⁷ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

ecologicamente equilibrado, impondo-lhe, entre outros, o dever de definir os espaços territoriais especialmente protegidos, como deflui do artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Carta Magna, *in verbis*:

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:*

(...)

A Constituição Estadual, por sua vez, não destoia da Carta da República no que tange à cláusula de reserva legal aqui tratada, cosoantes observa-se da regra inserida no artigo 251, parágrafo 1º, inciso II, *in verbis*:

Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações. cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

(...)

*II - **preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, obras e monumentos artísticos, históricos e naturais, e***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, definindo em lei os espaços territoriais a serem protegidos;
(...)

Nessa ordem, incumbe ao Poder Público, no âmbito de sua atuação, seja ele federal, estadual ou municipal, definir os espaços territoriais que serão objeto de especial proteção, não se lhe exigindo, para tal fim, a edição de lei específica, mas, apenas, a observância dos critérios estabelecidos na Lei Federal n.º 9.985/2000. E isso, porque a competência para dispor sobre proteção do meio ambiente é concorrente entre União, Estados e Municípios⁸, mas a esses dois últimos impõe-se o dever de observar as regras gerais estabelecidas em lei editada pela União⁹.

A **alteração ou supressão** desses espaços territoriais especialmente protegidos, entretanto, devem observar um **procedimento específico**, tendo a Constituição exigindo, para tal fim, a edição de **lei em sentido formal**, independentemente da forma

⁸ Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

Vl - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

⁹ Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(lei ou decreto) pela qual foi esse espaço definido como de especial proteção¹⁰.

A Carta Federal, na verdade, autoriza a alteração ou supressão do espaço territorial especialmente protegido, mas, dada a relevância do interesse a ser preservado, condiciona sua efetivação à edição de lei formal, ou seja, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, colocando na mão dos representantes do povo a responsabilidade pelo levantamento da garantia antes instituída.

Nessa linha, é o entendimento já manifestado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

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 INTERGERACIONAIS - 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,

¹⁰ MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 674-676.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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 3540 MC/DF – Distrito Federal, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005)

MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. 2. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006. (MS 26064, Relator(a): Min. EROS GRAU. Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-03 PP-00546 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 163-167 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 140-142)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO). DECRETO QUE ESTABELECE PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS AO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO. FARTA DISCIPLINA LEGAL. EVENTUAL OFENSA CONSTITUCIONAL MERAMENTE REFLEXA OU INDIRETA. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ART. 225, § 1º, III, DA CARTA MAGNA. EXIGÊNCIA DE LEI APENAS PARA A ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, SITUAÇÃO DIVERSA DO CASO SUB JUDICE. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O patrimônio espeleológico nacional goza de proteção legal, assim como encontra farta regulamentação em Lei o licenciamento ambiental de atividades potencialmente nocivas às cavidades naturais subterrâneas. Artigos 3º, 16, 17 e 19 da Lei nº 7.805/89. Lei nº 8.876/94. Artigos 2º, II e IX, 3º, V, 4º, III, e 10 da Lei nº 6.938/81. Art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Artigos 2º, IV, 3º, V, 4º, VII, 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L da Lei nº 6.938/81. 2. É cediço na doutrina que “a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336). 3. O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. 4. O thema iudicandum sub judice revela: (i) a Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por fito a impugnação de Decreto Presidencial que determina a classificação das cavidades naturais subterrâneas brasileiras de acordo com o seu grau de relevância, definindo parâmetros para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar tais recursos naturais; (ii) o próprio Decreto nº 99.556/90, nos seus consideranda, registra ser editado tendo em vista o disposto na Lei nº 6.938/81, a qual define que são recursos ambientais o subsolo e o solo, tratando do licenciamento ambiental para a proteção desses recursos nos artigos 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L; (iii) nenhum dispositivo do Decreto atacado realiza a alteração ou supressão de um espaço territorial especialmente protegido, bem como não se determina que as Unidades de Conservação existentes devem ser desprezadas no bojo do licenciamento ambiental de que trata o mencionado regulamento; (iv) conforme dispõe o art. 28 da Lei nº 9.985/2000, “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”, sendo que eventual descumprimento dessa proibição no caso concreto deverá ser combatido pelas vias ordinárias, e não em sede abstrata. 5. A alegação de que o Executivo desbordou dos lindes da sua competência regulamentar resolve-se no plano da legalidade, não avançando à seara constitucional senão reflexa ou indiretamente. Precedentes (ADI 2243, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2000, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-02 PP-00255; ADI 1900 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00157; ADI 2626, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2004, DJ 05-03-2004 PP-00013 EMENT VOL-02142-03 PP-00354; ADI 1670, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2002, DJ 08-11-2002 PP-00021 EMENT VOL-02090-02 PP-00315). 6. Agravo conhecido e desprovido. (ADI 4218 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2013 PUBLIC 19-02-2013)

O Superior Tribunal de Justiça também já se pronunciou sobre o tema:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado 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 (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).

3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade ? diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural ?, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um ?sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada? existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art.

3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação ?os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente ? SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização?, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental ?tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade? (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

10. *A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem ? e no caso do Estado, devem ? ser combatidos pelo desforço imediato, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.*

11. *O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer ? pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental? (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).*

12. *Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.*

13. *A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.*

14. *No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).*

15. *A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado ? sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas ? substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.

18. Recurso Especial provido.

(REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010)

E o Pleno do Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se manifestou pela inconstitucionalidade até mesmo de medida provisória que altere áreas especialmente protegidas, diante da violação ao artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Carta Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA ACÇÃO 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. ACÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*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, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)*

Vale referir, ainda, quanto a tal aspecto, a precisa observação do Dr. Eduardo Viegas, DD. Promotor de Justiça do Rio Grande do Sul¹¹, em artigo em que comentava a extinção, por meio de decreto do Presidente da República, de espaço territorial especialmente protegido:

(...)

Percebe-se, assim, que a CF não estabeleceu o modo de instituição dos espaços territoriais especialmente protegidos, que podem ser criados por ato do executivo ou do legislativo,

¹¹ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-set-09/ambiente-juridico-extincao-renca-meio-decreto-inconstitucional>. Acesso em 24 de janeiro de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

mas o constituinte resolveu dificultar a redução ou a supressão desses locais com características especiais, possibilitando-as desde que por ato do parlamento.

A finalidade é não permitir que áreas por vezes estabelecidas somente a muito custo, precedidas de estudos técnicos e consulta popular, e estruturadas com plano de manejo, órgão gestor, conselho consultivo/deliberativo, sejam desconstituídas por um "canetaço".

A Lei 9.985/2000 regulamentou o dispositivo constitucional acima transcrito, reforçando o seguinte:

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.

(...)

A cláusula de reserva legal, inserida no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, combinado com os artigos 1º, 8º e 251, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual é, assim, o parâmetro para aferição da constitucionalidade de atos normativos infraconstitucionais que disponham sobre a alteração ou supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, importando, sua transgressão, em vício de inconstitucionalidade passível de controle concentrado de constitucionalidade.

Consolidando esse entendimento, Paulo de Bessa Antunes¹², ao discorrer sobre os fundamentos constitucionais das áreas protegidas e das unidades de conservação, sustenta que *a definição de áreas a serem especialmente protegidas poderá ser feita mediante leis ou decretos, conforme o caso. Contudo, nos termos da norma constitucional, a supressão e a alteração de áreas*

¹² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 561.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

protegidas somente poderão ser feitas por lei. A expressão lei deve ser entendida em seu sentido formal. O constituinte atribuiu à Administração o dever de demarcar áreas a serem especialmente protegidas, porém não admitiu que esta mesma Administração pudesse promover alterações ou supressões destas áreas sem o consentimento do Congresso Nacional.

Desse modo, impõe-se reconhecer que o Poder Executivo estadual desatendeu o modelo estabelecido constitucionalmente para alteração do espaço territorial anteriormente definido como de Reserva Biológica para Refúgio da Vida Silvestre, não tendo sido editada lei formal para tanto.

E, ainda que o Chefe do Poder do Executivo alegue que a mudança foi embasada em estudos técnicos e consulta popular, bem como que a área especialmente protegida não foi alterada, já que permanece sendo espaço territorial de proteção integral, inegável que houve violação à cláusula de reserva legal já mencionada, tendo em vista que houve mudança na categoria de unidade de conservação, com regras menos restritivas de proteção, o que exige lei em sentido formal.

Em conclusão, o decreto atacado é flagrantemente inconstitucional, merecendo ser expungido do mundo jurídico.

4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

a) notificado o Governador do Estado para que, querendo, preste informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa do ato normativo, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade do Decreto n.º 54.003, de 05 de abril de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul**, por ofensa aos artigos 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, combinado com os artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 24 de janeiro de 2020.

FABIANO DALLAZEN,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)