

# EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - PGR

**Representantes: Célio Henrique Magalhães Rocha e outros**

**Objeto:** Representação para fins de aferição sobre viabilidade jurídica, objetivando promover a deflagração de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, em **face da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021**, publicada na edição n. 5.916 do Diário Oficial do Estado do Tocantins, veiculada em 25/08/2021, **que autoriza a concessão e demais espécies de parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins e áreas adjacentes.**

**Célio Henrique Magalhães Rocha**, brasileiro, casado, Advogado, inscrito no Conselho Seccional da OAB-TO sob o nº 3.115-B, com endereço profissional na Quadra 501 Sul, Avenida Joaquim Teotônio Segurado, nº 205, Ed. Amazônia Center, Plano Diretor Sul, CEP: 77016-002, Palmas-TO; **Edy Cesár dos Passos Júnior**, brasileiro, casado, Advogado, inscrito no Conselho Seccional da OAB-TO sob o nº 5.598, Servidor Público Federal, com endereço funcional na Quadra 109 Norte, Av. NS 15, ALCNO-14, Bloco BALA II, sala 22, Plano Diretor Norte, CEP: 77001-090, Palmas-TO; **Jander Araújo Rodrigues**, brasileiro, solteiro, Advogado, inscrito no Conselho Seccional da OAB-TO sob o nº 5.574, com endereço profissional na Quadra 501 Sul, CJ. 01, LT. 06, Avenida Joaquim Teotônio Segurado, nº 205, Ed. Amazônia Center, Plano Diretor Sul, CEP: 77016-002, Palmas-TO; **Joelson Guida Pinheiro**, brasileiro, empresário, divorciado, portador do CPF 688.758.271-68 e RG 123.394 / SSP/TO, residente e domiciliado na Quadra 804 Sul, alameda 8, lote 09, Palmas, Tocantins, CEP 77.023-038; **João Marcello de Sousa Lima**, brasileiro, empresário, casado, portador do CPF 009.030.731-37 e do RG 678.113 SSP/TO, residente e domiciliado na Rua T 13, Quadra 16, Lote 13, Setor Santa Fé, Palmas, Tocantins, CEP 77.064-004; **Jorgam de Oliveira Soares**, brasileiro, casado, servidor público estadual, portador do CPF nº 929.783.981-91, RG nº 319.275-SSP-TO, com endereço funcional na Quadra 202 Norte, Avenida LO 04, conjunto 01, Lotes 5 e 6, Plano Diretor Norte, CEP: 77006-218, Palmas-TO; **José Arilon de Souza Rodrigues**, brasileiro, solteiro, portador do CPF 253.137.770-87 e do RG:1.262.981/SSP/TO, residente e domiciliado na Av. Palmas, Quadra5, Lote 5, Setor Bela Vista, Ponte Alta do Tocantins- Tocantins, CEP 77.590-000; **Maria Aparecida Ribeiro de Sousa, brasileira, solteira, portadora do CPF sob número 032.092.071 - 27** e do RG 852.891 SSP/TO, coordenadora do Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins - COEQTO, residente e domiciliada na Comunidade Quilombola do Prata - São Felix do Tocantins – Tocantins, CEP 77.605-000; **Mário Lúcio de Avelar**, brasileiro, solteiro, Procurador da República, portador do CPF nº 472.078.681-20, RG nº 1.586340-PGJ/TO, com endereço funcional na Avenida Rosângela Pofahl Batista, QD. G, LT. 02, nº 500, Procuradoria Regional da República em Goiás, *Park Lozandes*, Goiânia-GO; **Mauro Celso Fontoura**, brasileiro, casado, portador do CPF 800.639.001-06 e da RG 157292/SSP/TO, residente e domiciliado

na Av. Tiradentes, Lote 6, Jardim Brasília – Ponte Alta do Tocantins- Tocantins, CEP 77.590-000; **Paulo Sardinha Mourão**, brasileiro, casado, Agrônomo, com endereço funcional na Quadra 108 Sul, Alameda 14, n. 19, QIF, LT. 30, Plano diretor Sul, CEP: 77.020-118, Palmas-TO; e **Tarcilio Carreiro Quixabeira**, brasileiro, empresário, divorciado, portador do CPF sob n. 300.761.291-87 e do RG sob n. 464.663/SSP/TO, residente e domiciliado na Chácara Mato Grande, Gleba 21, Quarta Etapa, s/n, Mateiros – Tocantins, CEP 77.593-000; e **Zuraildo Matos da Silva**, brasileiro, casado, portador do CPF 010.391.321-11 e do RG 878.599/SSP/TO, residente e domiciliado no Povoado Mumbuca, s/n, Zona Rural, CEP 77.593-000; vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com espeque no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” c/c art. 103, inciso VI, na forma do art. 129, inciso IV, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, valendo-se ainda das disposições elencadas no art. 6º, inciso I, c/c art. 46, parágrafo único, inciso I, ambos da Lei Complementar Federal nº 75/93 na forma do art. 2º, inciso VI, da Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, apresentar a presente

**REPRESENTAÇÃO OBJETIVANDO A DEFLAGRAÇÃO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADI, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, EM FACE DA LEI ESTADUAL N. 3.816/21,**

em razão dos seguintes fundamentos fáticos e jurídicos a seguir deduzidos.

## **1. DO OBJETO**

01.- A presente Representação Administrativa tem por escopo provocar o Procurador-Geral da República, objetivando o seguinte:

1 - Aferir a viabilidade jurídica para deflagração de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, publicada na edição n. 5.916 do Diário Oficial do Estado do Tocantins, veiculada em 25/08/2021, **que autoriza a concessão e demais espécies de parcerias público-privadas das Unidades de Conservação do Estado do Tocantins e áreas adjacentes, por padecer de vício de inconstitucionalidade formal e material, decorrente da eventual ofensa ao art. 24, caput, VI e seu § 2º na forma do art. 225, caput, § 1º, III, da Constituição da República, ensejando violação aos princípios da proibição de proteção deficiente ao meio ambiente e da proibição de retrocesso socioambiental.** Precedentes do Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988 – TO e Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.717-DF e 5016-BA.

02.- Exposto o objeto da representação passa-se nos tópicos a seguir a discorrer sobre a legitimidade dos autores, a pertinência do direito de petição, a contextualização da Lei impugnada, os fundamentos jurídicos de inconstitucionalidade formal e material, bem como a necessidade de acionar o sistema concentrado de controle de constitucionalidade.

## **2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS POSTULANTES**

03.- O art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República,

estabelece que a todos são assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de Petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Elevado à condição de direito fundamental, o direito de petição é assegurado a todos os interessados para a defesa de bem ou valor de natureza individual ou coletiva.

04.- Sobre o tema o STF assim decidiu:

“O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado – mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica –, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva. Entidade sindical que pede ao PGR o ajuizamento de ação direta perante o STF. *Provocatio ad agendum*. Pleito que traduz o exercício concreto do direito de petição. Legitimidade desse comportamento.” (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-8-1995, Plenário, DJ de 8-9-1995.)

05.- É indene de dúvida que os subscritores são partes legítimas para formular a presente representação administrativa em face do Procurador-Geral da República, a fim de que seja proposta a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, pelos argumentos adiante declinados.

### 3. DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA

06.- Em 25 de agosto de 2021, foi sancionada pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Tocantins a Lei Estadual n. 3.816. De acordo com o seu teor, o Poder Executivo fica autorizado a realizar **concessão e demais parcerias público-privadas** previstas no art. 1º, § 3º, da Lei Estadual 3.666, de 13 de maio de 2020, em relação aos serviços, áreas ou instalações para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedida ou não da execução de obras de infraestrutura, nas seguintes unidades de conservação estaduais:

- I - Parque Estadual do Jalapão, criado pela Lei Estadual nº 1.203, de 12 de janeiro de 2001;
- II - Parque Estadual do Cantão, criado pela Lei Estadual nº 996, de 14 de julho de 1998;
- III - Parque Estadual do Lajeado, criado pela Lei Estadual nº 1.224, de 11 de maio de 2001;
- IV - Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Estado do Tocantins, criado pela Lei Estadual nº 1.179, de 4 de outubro de 2000.

07.- Importa salientar que o referido diploma legislativo versa sobre a gestão de 04 (quatro) parques estaduais de enorme relevância ambiental, social, cultural e paisagística, dentre os quais se destaca o Parque Estadual do Jalapão. Conhecido nacionalmente pelos seus belos atrativos naturais, o Parque Estadual do Jalapão é uma unidade de conservação de proteção integral localizada na região leste do estado do Tocantins. O seu território possui uma área de 158.970,95 ha,

distribuída pelos municípios de Mateiros e São Félix do Tocantins.

08.- O Parque Estadual do Jalapão ocupa uma posição estratégica e sua área interconecta-se com outras unidades de conservação, como a área de proteção ambiental do Jalapão, a estação ecológica Serra Geral do Tocantins e o parque nacional das Nascentes do Rio Parnaíba. Este conjunto corresponde uma área de aproximadamente 34 mil km<sup>2</sup> e envolve oito municípios tocantinenses, a saber: Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins.

09.- A região abriga a maior área protegida do Cerrado, e um dos maiores blocos de vegetação nativa remanescentes no Brasil Central. Além da rica biodiversidade, a região acolhe grupos remanescentes de quilombos, assim definidos como grupos étnico-raciais reconhecidos pela trajetória histórica própria, pelas relações territoriais específicas, e pela presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida. Tudo isso faz da região um território de alta relevância ambiental, social e cultural, que é objeto de proteção constitucional e de normas decorrentes de tratados internacionais.

10.- Além de abrigar um enorme patrimônio ambiental e paisagístico, a região do Jalapão acolhe sete comunidades de remanescentes de quilombo, todas elas certificadas pela Fundação Palmares:

Município	Comunidade
Mateiros	Mumbuca
	Ambrósio, Carrapato e Formiga
	Margens do Rio Novo, Riachão e Rio Preto
	Boa Esperança
São Félix do Tocantins	Povoado do Prata
Lagoa do Tocantins/ Novo Acordo/ Santa Tereza do Tocantins	Barra do Aroeira
Ponte Alta do Tocantins	Lagoa Azul

11.- É assente entre os estudiosos que as comunidades remanescentes dos quilombos possuem uma forte relação de pertencimento com a terra. Para as comunidades remanescentes dos quilombos a terra é o espaço onde os descendentes de escravos cultivam a sua identidade, produzem o seu sustento e fazem a sua cultura. Daí que a terra, para eles, não se enquadra no conceito civil de propriedade; ela não é objeto de valor mercadológico, mas espaço de vida, cultura e identidade. É no território que se trava a luta pela reprodução material e cultural; sem território não existe vida, pertencimento, identidade.

12.- Assim, a conservação da biodiversidade da região do Jalapão é de relevância não somente pelos seus atributos naturais relevantes, mas também para o desenvolvimento sustentável das comunidades remanescentes dos quilombos que encontram abrigo naquele território e que fazem uso dos recursos naturais para a

sua sobrevivência. O manejo sustentável do capim-dourado na região, por exemplo, cuja planta é colhida pela população local e usada como matéria-prima para o artesanato tradicional, é importante vetor de renda e sustento. De fato, o extrativismo e o artesanato são alternativas de renda das comunidades da região, que se valem de conhecimentos ancestrais na utilização dos recursos naturais causando baixo impacto ambiental.

13.- A referida Lei Estadual, e que incide diretamente sobre 4 Unidades de Conservação (UC), consiste em um inédito precedente legislativo de concessão de espaços territoriais especialmente protegidos *stricto sensu* à iniciativa privada. Para além de contrariar o regime jurídico constitucional de proteção de áreas protegidas, a referida lei tramitou de forma expedita perante o Poder Legislativo, e não foi precedida de diálogo minimamente transparente com a sociedade civil. Essa peculiaridade vem gerando temor e apreensão entre a população local, que ressenete a falta de informações e ao mesmo tempo se vê diante da iminência de assistir os objetivos que nortearam a criação do Parque capturados por interesses de grupos econômicos e empresariais.

14.- Pior: a referida Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, ignorou os termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, dentre outros, consagra o direito às comunidades tradicionais de serem consultadas de forma prévia, livre e informada diante da proposição de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. É dizer, as comunidades quilombolas não tiveram o direito assegurado de previamente participar das discussões legislativas, de construir o desejável consenso decisório. Tudo isso é o prenúncio de que os contratos de concessão serão firmados ao arrepio das comunidades da região e em termos social e ambientalmente inaceitáveis.

15.- É importante ainda dizer que o Poder Legislativo estadual desconheceu a necessária participação da sociedade no instante de elaboração da lei, assim como os próprios Conselhos Gestores das Unidades de Conservação relacionados. **Sobre este aspecto, ressalta-se que a única iniciativa de consulta se limitou a uma audiência pública realizada em 19 de agosto de 2021<sup>1</sup>, convocada após a publicização do assunto pelos órgãos de imprensa e da forte manifestação contrária advinda de setores da sociedade civil.**

16.- A promulgação da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, coloca em risco os atributos naturais do Cerrado existentes nas diversas Unidades de Conservação, bem como as populações tradicionais que dependem diretamente das suas formações florestais para a sua sobrevivência. Essa circunstância é agravada pela abrangência e, ao mesmo tempo, inexistência de quaisquer condicionantes estabelecidas na Lei para efeito de elaboração dos respectivos contratos de concessão. Sem dúvida, a Lei abre ampla margem para que atividades econômicas associadas à lógica do mercado subvertam os objetivos estabelecidos de proteção da fauna, da flora e das populações tradicionais sobrepostas e localizadas no entorno

---

<sup>1</sup><https://al.to.leg.br/noticia/10320/audiencia-debate-impactos-da-concessao-de-parques-estaduais>

das Unidades de Conservação afetadas, em evidente inobservância ao disposto no art. 23, VI e VII, e artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal.

17.- A Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, é absolutamente incompatível com o entendimento doutrinário - e a dicção constitucional - que considera o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental. Com efeito, a Constituição Federal, quando disse no art. 225, *caput*, que o meio ambiente é ‘um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’, terminou por estabelecer um correspondente dever de solidariedade de amplitude intergeracional que assiste à generalidade das pessoas. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, das presentes e futuras gerações. Trata-se dos princípios do desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> e da solidariedade ou equidade intergeracional<sup>3</sup>.

18.- **A atribuição do papel de gestor das Unidades de Conservação à iniciativa privada, mediante a simples concessão ou contratos de parceria público-privada, viola as quatro finalidades principais do SNUC (Lei N, 9.985, de 18 de julho de 2000): conservação da natureza, limitação do aproveitamento submetido à lógica do mercado (=gozo público), pesquisa científica e uso econômico sustentável dos seus componentes.** Embora as diferentes modalidades de área protegida realcem, em menor ou maior escala, um ou vários desses objetivos, é inegável, dentre eles, a primazia absoluta da finalidade conservacionista. Sem ela não existe unidade de conservação.

19.- Noutros termos, o direito-dever de preservação ambiental sobrepõe-se ao interesse particular, de grupos, e não se compraz com a lógica do lucro, objetivo nuclear da iniciativa privada e que certamente orienta a lógica dos contratos de concessão. Parece claro, portanto, que a Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, contraria o dever do Estado na sua especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, o meio ambiente, direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual. Trata-se, é bom frisar, de direito irrenunciável, vale dizer, que não pode ser atribuído à iniciativa privada, seja por concessão simples ou mediante parceria público-privada.

20.- Não menos importante é a constatação de que a incolumidade do meio

---

<sup>2</sup> O desenvolvimento socioeconômico, por assim dizer, deve dar-se com governança, respeito ao meio ambiente e ao princípio da dignidade da pessoa humana. O Estado e os indivíduos têm o dever constitucional fundamental de responder aos anseios das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras. A propósito, o STF já decidiu: “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” (STF, ADI-MC 3540, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.05.2009).

<sup>3</sup> Parte da compreensão de que qualquer que seja a compreensão do princípio do desenvolvimento sustentável “nenhuma delas pode deixar de contemplar seu âmago: a novíssima ideia de que as futuras gerações merecem tanta atenção quanto as atuais”. A propósito, VEIGA, José Eli da. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora 34, 2015.

ambiente não pode ser comprometida por interesses econômicos. É plena a incompatibilidade entre os objetivos de preservação ambiental e a gestão privada das unidades de conservação, considerando que é dever do Poder Público, na disciplina do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, a tutela e gestão das áreas protegidas *stricto sensu*. Admitir-se o entendimento contrário implica a admissão da tese de que é possível dispor do interesse público primário, situação que importa, além da diminuição da proteção do meio ambiente, a renúncia do poder estatal (ADI 3.540 MC, Rel. Min. Celso de Mello) - por natureza irrenunciável.

21.- O exame mais detido indica assim que a Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, padece do vício de inconstitucionalidade formal e material. Há de fato ofensa ao art. 24, *caput*, VI, e seu § 2º; e ao art. 225, *caput*, § 1º, III, todos da Constituição da República. Para além desses vícios de inconstitucionalidade a referida Lei importa na violação aos princípios da proteção eficiente ao meio ambiente e proibição de retrocesso socioambiental; há violação ainda do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, na linha do que decidiu o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.988 – TO e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.717-DF e 5016-BA.

#### **4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

##### **4.1 DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ESTADUAL N. 3.816, DE 25 DE AGOSTO DE 2021. INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA – EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DECORRENTE DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTABELECIDADA PELO ART. 24, *CAPUT*, VI, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PRECEDENTE DO STF – ADI Nº 4988-TO**

22.- A Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, tem clara natureza de norma em sentido formal e material. Além de ter sido produzida pelo Poder Legislativo, a referida Lei tem caráter geral e abstrato, posto que disciplina as relações jurídicas entre os sujeitos de direito; o caráter geral se refere à aplicação da norma a um número indeterminado, desconhecido, de indivíduos. Ademais, o legislador, a princípio, não pode saber com exatidão os sujeitos que serão atingidos pela norma; o caráter abstrato, por sua vez, reflete-se na ideia de que a lei é um comando que tende a se repetir sucessivas vezes, sempre que se configurar, no mundo real, a situação hipotética prevista na norma. De fato, não se trata de um evento certo, concreto, que irá ocorrer e pronto: a norma esgotará seus efeitos. Ao contrário, a norma terá, provavelmente, sucessivas aplicações.

23.- O tema tem imbricação com a repartição constitucional de competência. Inserida na Constituição brasileira, nos artigos 22 a 24, ela aborda as competências Legislativa (para legislar) e de cunho administrativo (competência material). Interessa aqui a competência legislativa, que é a competência para legislar sobre determinadas matérias.

24.- O critério que norteia a repartição de competência é o princípio da predominância dos interesses. Assim, caberiam à União os assuntos de interesse geral/nacional, que exigiriam tratamento uniforme em todo país (p. ex., emissão de moeda); aos Estados, os temas de interesse regional (p. ex., instituir regiões metropolitanas); e aos Municípios, as matérias de interesse local (p. ex., organizar e prestar o transporte coletivo).

25.- A competência legislativa está dividida em competência privativa (art. 22), concorrente (art. 24), suplementar (art. 24 § 2º) e reservada (art. 25). A competência privativa da União pode ser delegada atendendo os requisitos descritos no parágrafo único do artigo 22, pelo qual permite-se à União dispor de matérias privativas da sua competência para os Estados e o Distrito federal por intermédio de Lei Complementar.

26.- A competência concorrente (art. 24) é compartilhada entre União, os Estados-membros e o Distrito Federal. Na competência concorrente a União se limita a estabelecer apenas normas gerais (art. 24 § 1º), e os demais entes federados normas especiais. Caso a União não crie lei federal acerca das normas gerais, poderá o Estado criar tais normas exercendo a competência legislativa plena (art. 24 § 3º). Na hipótese de ocorrer a superveniência de lei federal sobre as normas gerais, esta suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24 § 4º), seguindo assim o princípio da hierarquia das normas.

27.- Se, todavia, inexitem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, como dito, exercer a chamada competência supletiva (Manoel Gonçalves. 2015. P. 83).

28.- A competência reservada é por sua vez atribuída aos Estados-membros e ao Distrito Federal, conforme mencionado no parágrafo primeiro do artigo 23 da CF. É reservada aos Estados as competências que a constituição não veda, sendo determinada pelo critério da exclusão.

29.- Importa-nos aqui o tema da competência legislativa concorrente<sup>4</sup> pela sua relação com a norma estadual impugnada. No exercício da competência concorrente a Constituição **criou o denominado “condomínio legislativo”**, de modo que: I - cabe à União, relativamente aos tópicos de competência concorrente, legislar apenas sobre normas gerais; II) sem contrariar as regras gerais, cabe aos Estados e ao DF preencher as lacunas para atender peculiaridades regionais; III) ausente lei federal sobre as normas gerais, os Estados e o DF podem legislar plenamente sobre o assunto (perceba que a omissão federal, no que se refere às competências privativas, não autoriza os Estados e o DF a suprirem a falta de regulamentação); IV) surgindo lei federal geral, suspende-se a norma estadual apenas no que for contrário (repare que não há revogação, porquanto o ente federativo que produziu as normas não é o mesmo – União versus Estados/DF –, o

---

<sup>4</sup> <https://blog.grancursosonline.com.br/dicas-de-reparticao-constitucional-de-competencias/>



que evidencia a ausência de hierarquia entre os entes da Federação); V) Municípios não possuem competência concorrente, não podendo, portanto, legislar plenamente em caso de omissão federal (mas podem suplementar lei federal e estadual já existentes, para cuidar de interesse local, por força do art. 30, II, da CF).

30.- Como dito, no âmbito da distribuição vertical de competências legislativas, **caberá aos estados o exercício da competência suplementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e a competência legislativa plena — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).**

31.- Dentre outras matérias previstas no texto constitucional como de competência legislativa concorrente entre União e Estados-Membros, estão temas diretamente relacionados à gestão do meio ambiente, nomeadamente a disciplina concernente a “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”, conforme preleciona o art. 24, VI, da Constituição Federal.

32.- **A União, no exercício da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, editou a Lei Federal n. 9.985/2000.** Esse ato normativo regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dar outras providências.

33.- Da leitura da Lei Federal n. 9.985/2000, verifica-se que o objetivo central da Lei consiste na preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica; a possibilidade de realização de pesquisas científicas; o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; etc. Dentre os seus diversos dispositivos legais não consta a possibilidade de a **administração pública delegar à iniciativa privada a gestão e conservação dos espaços ambientais**. É compreensível: o constituinte e o legislador infraconstitucional impuseram esses ônus à Administração Pública, conforme a dicção do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal; e o disposto no art. 11, *caput*, da Lei Federal n. 9.985/2000.

34.- Observe-se, a propósito, que não passou despercebido ao legislador ordinário a possibilidade de gestão das unidades de conservação por entidades de direito privado. O art. 30 da Lei n. 9.985/2000 estabelece que: “As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”, o que não é o caso da lei impugnada.

35.- Assim parece claro que o legislador ordinário não fechou os olhos para possibilidade de a Administração Pública contratar a iniciativa privada para a efetivação dos serviços públicos de gestão das unidades de conservação. **Todavia ela não admitiu toda e qualquer entidade privada, mas somente aquela na forma de “organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos**

**afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.”, afastando, por conseguinte, o caráter econômico.**

36.- A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup> ensina que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público “são pessoas jurídicas de Direito privado, **sem fins lucrativos**, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar, serviços sociais, não exclusivo do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de Parceria.”

37.- Também Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>6</sup> esclarece que as organizações da sociedade civil de interesse público foram introduzidas:

“...pela Lei 9.790, de 23.3.99. De acordo com ela, tal qualificativo é atribuível, vinculadamente, a pessoas jurídicas de Direito Privado requerentes, para fins de habilitá-las a firmar termos de parceria com o Poder Público, com o qual se credenciam a receber recursos ou bens públicos emprenhados neste vínculo cooperativo entre ambos, desde que tais pessoas:

**a) não tenham fins lucrativos;**

b) sejam prepostas a determinadas atividades socialmente úteis (arroladas no art. 3º, quais, exempli gratia, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável etc.);

c) não estejam no rol das impedidas (listadas no art. 2º, como, por exemplo, sociedades comerciais, organizações sociais, instituições religiosas, cooperativas, sindicatos e entidades criadas pelo Governo); e

d) consagrem em seus estatutos uma série de normas (preestabelecidas no art. 4º) sobre estrutura, funcionamento e prestação de contas.”

38.- **Tem-se assim que a gestão de unidades de conservação pode ser realizada por entidades privadas, mas não como estabelecido pela Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, na forma de concessão e demais parcerias público-privadas, que visam o retorno econômico.** De fato, a concessão e a parceria público-privada - ao contrário do ‘termo de parceria’ - são contratos administrativos (com as modalidades patrocinada e administrativa) e sempre envolvem a transferência de remuneração pelo Poder Público ou a concessão de uma garantia especial.

39.- Nesses termos não se pode afastar o entendimento de que a Lei n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, foi além dos que estabeleceu o legislador federal quando editou a Lei n. 9.985, de julho de 2000. Com efeito, a Lei do SNUC se preocupou em afastar a possibilidade de terceirizar a gestão das unidades de conservação as entidades privadas com fim lucrativo. No particular, releva notar que, para os efeitos da Lei nº 9.790/99, nos termos do Decreto nº 3.100/99, é considerada sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio auferido mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

---

<sup>5</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª ed. Atlas, 2009, p. 43.

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

40.- Parece assim claro que o legislador constituinte e o ordinário afastaram taxativamente a possibilidade de concessão às entidades privadas da gestão das unidades de conservação. A razão parece simples: impedir que os conflitos de interesse existentes possam turbar a boa gestão administrativa e, sobretudo, a defesa do interesse público primário da conservação da natureza.

41.- Com efeito, não se pode permitir que os aspectos mercantilistas que caracterizam os contratos de concessão distorçam os objetivos perseguidos pelas unidades de conservação, quando se sabe que a implantação e a gestão das unidades frequentemente conflitam com interesses econômicos relevantes. É preciso proteger os parques e as unidades de conservação do interesse da ação humana, da empresa mercantil ou de interesses econômicos diversos. As unidades de conservação existentes estão aquém do necessário à proteção das áreas naturais representativas dos nossos ecossistemas e grande parte das que existem ressentem de problemas fundiários, de ameaças de caçadores, da agropecuária circundante e mesmo do turismo predatório. Faltam ações por parte do Poder Público no sentido de efetivamente implantá-las e manejá-las. É necessário, portanto, mais do que a inovação, que a Lei seja cumprida.

42.- Em síntese, o regime jurídico das unidades de conservação inscrito no art. 225, *caput*, § 1º, III, da Constituição da República e na Lei Federal n. 9.985/2000 são firmes em atribuir ao Poder Público a criação, manutenção e gestão das unidades de conservação. A delegação da atividade de gestão das unidades de conservação às entidades privadas com fins lucrativos viola o princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c art. 2º da Lei Federal n. 9.784/99). **A Lei n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, assim, extrapola os critérios constitucionais de repartição de competência, inovando a ordem jurídica em prejuízo do meio ambiente e a pretexto de suplementar a Lei Federal (art. 24, *caput*, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil).**

43.- Sobre o tema, o STF decidiu:

EMENTA - STF: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. **FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.** IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente - APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário.

3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer

individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.

4. Ação direta julgada procedente. (ADI 4988, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018).

44.- Com a sua sempre percuciente autoridade, Paulo Affonso Leme Machado<sup>7</sup> ensina que “não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar da *mens legis* ambiental federal, como no caso em debate”.

45.- Enfim, a Lei n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, contraria o sistema constitucional de repartição de competências legislativa (art. 24 da CF) quando delegou à iniciativa privada a gestão e conservação das unidades de conservação no Tocantins; por demais, a Lei vergastada feriu o art. 225, *caput*, § 1º, III, da Constituição da República ao conferir uma proteção deficitária ao meio ambiente e em oposição ao conteúdo do art. 11 da Lei do SNUC, quando trata do regramento dos Parques Nacionais, aplicados, por simetria, aos Parques Estaduais.

#### **4.2 DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI ESTADUAL N. 3.816, DE 25 DE AGOSTO DE 2021 – EVENTUAL EXCESSO E ABUSO ESTABELECIDO PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO AO FLEXIBILIZAR A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DELEGAÇÃO À INICIATIVA PRIVADA DA GESTÃO DE PARQUES AMBIENTAIS - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE AO MEIO AMBIENTE E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI N. 4.717-DF e ADI N. 5016-BA**

46.- A inconstitucionalidade de uma norma ou ato normativo, de acordo com os ensinamentos solidificados da doutrina, pode ocorrer tanto pela violação substancial de preceitos da Lei Fundamental – inconstitucionalidade material ou *nomoestática* – quanta pela não observância do devido processo legislativo do qual derivou a lei – inconstitucionalidade formal, orgânica ou nomodinâmica<sup>8</sup>.

47.- A propósito do tema ensina o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal – STF:

Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. **Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição.**

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24ª ed. p. 146).

<sup>8</sup>[http://ww3.lfg.com.br/artigo/20080604195014930\\_direito-constitucional\\_descubra-o-que-e-inconstitucionalidade-nomodinamica-e-inconstitucionalidade-nomoestatica.html](http://ww3.lfg.com.br/artigo/20080604195014930_direito-constitucional_descubra-o-que-e-inconstitucionalidade-nomodinamica-e-inconstitucionalidade-nomoestatica.html)

48.- Nessa trilha de pensamento, segundo o magistério do constitucionalista *Uadi Lammêgo Bulos*<sup>9</sup>, as normas derivadas, ao serem criadas, podem padecer da inconstitucionalidade material, que infringe o conteúdo da manifestação constituinte originária pelo desvio ou excesso do poder de legislar. Nesse caso, as consequências são danosas, porque a inconstitucionalidade repercute em toda a ordem jurídica, corrompendo a substância das normas supremas do Estado.

49.- O ato jurídico inconstitucional é aquele cujo conteúdo ou forma se contrapõe, de maneira expressa ou implícita, ao conteúdo do preceito constitucional, como a legislação estadual impugnada. De fato, a Lei n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, fere na dúplici vertente a Constituição Federal. Assim, exposto o vício de ordem formal, impede constatar a violação ao conteúdo da norma em si.

50.- Do art. 1º da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, extrai-se que o **Poder Executivo é autorizado a realizar concessão e demais parcerias público-privadas previstas no art. 10, § 3º, da Lei Estadual 3.666, de 13 de maio de 2020, acerca dos serviços, áreas ou instalações para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedida ou não da execução de obras de infraestrutura**, nas seguintes unidades de conservação estaduais:

I - Parque Estadual do Jalapão, criado pela Lei Estadual nº 1.203, de 12 de janeiro de 2001;

II - Parque Estadual do Cantão, criado pela Lei Estadual nº 996, de 14 de julho de 1998;

III - Parque Estadual do Lajeado, criado pela Lei Estadual nº 1.224, de 11 de maio de 2001;

IV - Monumento Natural das Árvores Fossilizadas do Estado do Tocantins, criado pela Lei Estadual nº 1.179, de 4 de outubro de 2000.

51.- O ato legislativo impugnado é antes de tudo um temerário precedente legislativo, pois inaugura um novo modelo de gestão de unidades de conservação mediante a atribuição de contrato de concessão à iniciativa privada – de forma genérica e sem estabelecer quaisquer condicionantes. Tal como concebida, a Lei exonera a Administração Pública de sua responsabilidade, fazendo tábula rasa do dispositivo constitucional que estabelece a responsabilidade do Poder Público pela criação, manutenção e gestão das unidades de conservação (art. 225, *caput*, § 1º, III, da CF); ademais, clara a violação ao art. 11, *caput*, da Lei Federal n. 9.985/2000, que estabelece como objetivo básico dos parques nacionais e estaduais (por simetria) a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, de modo a possibilitar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

52.- **Desnatura a Constituição Federal os termos amplos com que a Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, estabeleceu a concessão das unidades de conservação; não há encargos de obrigações ao particular contratado, seja**

---

<sup>9</sup>Bulos, *Uadi Lammêgo Bulos*. – 7ª ed. rev. e atualizada – São Paulo: Saraiva, 2012. PG. 266.

**para fins de conservação, manutenção e tampouco as necessárias contrapartidas para as unidades de proteção.** Assim, não resta dúvida de que o interesse primário de conservação ambiental foi subvertido para fins outros que não os de Lei, de modo que, tal com redigida, a Lei impugnada ameaça a integridade do patrimônio ambiental, o bioma cerrado<sup>10</sup>.

53.- Ademais de não prever o regime de responsabilidade pública de preservação socioambiental, o ato legislativo impugnado não dispôs das implicações e dos impactos resultantes das concessões, sobretudo para as populações tradicionais que habitam o Parque Estadual do Jalapão, nem tampouco da forma de participação das comunidades quilombolas na gestão da unidade de conservação, do sistema de governança do território, da realização e da implementação dos mecanismos de repartição de benefícios. Nesse sentido, é de sabença que na região do Parque Estadual do Jalapão estão abrigadas comunidades quilombolas que sobrevivem do extrativismo para a confecção de artesanatos <sup>11</sup> e que encontram no turismo solidário fonte importante de receita.

54.- **Não menos grave é a violação<sup>12</sup> ao disposto no art. 6, 1, a e b, da Convenção n. 169 da OIT, que institui o dever de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais sobre as medidas administrativas e legislativas suscetíveis de afetá-las diretamente. De fato, não foram realizadas consultas prévias, tampouco foram disponibilizadas as informações necessárias a uma tomada de posição por partes das comunidades remanescentes dos quilombos da região do Jalapão.**

55.- Observa-se ainda que a Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, não observou o disposto no art. 5º, incisos VIII, IX e X, da Lei Federal n. 9.985/2000. De acordo com os seus termos, o SNUC deverá ser regido por diretrizes onde **o processo de criação e de gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes**, considerando as condições e as necessidades sociais e econômicas locais. Nessa mesma linha devem ser **consideradas as condições e as necessidades das populações locais no desenvolvimento** e na adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais, de modo que sejam **garantidos às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos**, o que sequer foi contemplado pelo ato legislativo censurado.

56.- Ao não estabelecer quaisquer condicionantes ambientais para a gestão das unidades de conservação referenciadas, o diploma legislativo impugnado revela a sua precariedade, ensejando **eventual violação aos princípios da proibição da**

---

<sup>10</sup><https://www.embrapa.br/contando-ciencia/bioma-cerrado>

<sup>11</sup><https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2020-09/tocantins-inicia-colheita-do-capim-dourado>

<sup>12</sup><http://www.mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/noticias-to/mpf-propoe-acao-civil-publica-para-garantir-consulta-previa-a-populacao-local-sobre-concessao-do-parque-estadual-do-jalapao>

**proteção deficiente ao meio ambiente e da proibição de retrocesso socioambiental**, incorrendo, em tese, em inconstitucionalidade material, por afronta ao art. 225, *caput*, § 1º, III, da Constituição Federal.

57.- Sem querer parecer repetitivo, o art. 225, *caput*, da Constituição Federal, preconiza que 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. O artigo em questão, ao inaugurar o capítulo do meio ambiente no texto maior, deixou assente que o meio ambiente é um direito fundamental. Esse é também o entendimento de José Afonso da Silva<sup>13</sup> quando se expressa nos seguintes termos:

[o meio ambiente] “é direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, protegendo-se a qualidade da vida humana, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. E assegurar o direito fundamental à vida.”

58.- Para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – também segundo o comando constitucional – ficou o Poder Público incumbido da criação e manutenção de espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III), onde se incluem nesse grupo os parques ambientais, a exemplo do Jalapão. Correlatas ao dever de criação de unidades de conservação existem também a obrigação de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I), bem como a de proteção da função ecológica da fauna e da flora (art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal).

59.- **A Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, violou os critérios da proporcionalidade e razoabilidade ao delegar a gestão de parques estaduais à iniciativa privada. Com isso expôs bem jurídico de máxima importância à vulnerabilidade, no caso a proteção ecológica de área reconhecidamente importante pelos seus atributos. Há assim violação ao princípio da proibição da proteção insuficiente, porquanto o núcleo protetivo estabelecido pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil afirma o dever do Poder Público de gerir as unidades de conservação, e, por consequência, o dever de afastar interesses outros não afetos aos seus objetivos, dentre eles certamente aqueles relativos ao mercado.**

60.- A proibição de proteção insuficiente ou deficiente em matéria ambiental vem sendo encampada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se infere do seguinte precedente:

EMENTA – STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-

---

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18ed. rev. atual. EC 27. São Paulo: Malheiros, 2000, p.876.

Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. **3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.** 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 4988, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018).

61.- O referido acórdão calha como luva no caso das concessões estabelecidas em Lei pelo Estado do Tocantins para efeitos de gestão de unidades de conservação. De fato, a malsinada Lei enseja clara violação aos critérios da proporcionalidade (e razoabilidade) na atuação do legislador estadual quando expõe bens jurídicos de relevante valor à gestão de particulares sem quaisquer condicionantes e mediante a lógica do lucro. Patente, pois, a violação do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente.

62.- Ademais, o STF quando apreciou a ADI N. 3.450<sup>14</sup> **foi claro em afirmar que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica. Ora, mais clareza solar impossível.** Não podem, de fato, as unidades de conservação ser submetidas à lógica do mercado na sua gestão/exploração, mormente quando o exercício da atividade econômica pode comprometer o núcleo essencial do direito fundamental e levar ao seu esvaziamento ou mesmo a sua supressão.

63.- Nesse sentido:

[...]

A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. (...)’ (ADI 3.540 MC, Rel. Min.

---

<sup>14</sup>(ADI 3540 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)



Celso de Mello)”.  
[...]

64.- O princípio da proibição da proteção deficiente também recebeu da lavra do ex-Ministro Celso de Mello, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade N. 4.901/DF – que versava sobre a constitucionalidade do Código Florestal/2012, o seguinte excerto:

[...]

“Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo.

**Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal”**

[...]

65.- Também de aplicação à hipótese o princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tal princípio, originado do princípio da proibição de retrocesso social, vem recebendo crescente adesão da doutrina internacional. Segundo Canotilho, o princípio impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por outras medidas estatais subsequentes:

**“(…) O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial.** Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003). (...)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

66.- A propósito do princípio da não regressão ambiental (*non-régression*) diferentemente não ensinam, *Ingo Wolfgang Sarlet* e *Tiago Fensterseifer*:

[...]

Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um

nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente'. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302).

[...]

67.- Para fins de aplicação do princípio de não regressão *Ingo Wolfgang Sarlet* e *Tiago Fensterseifer* preconizam que medidas que restringem direitos sociais/ecológicos devem ser submetidas a um rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e a sua razoabilidade, tendo em conta também o núcleo essencial dos direitos ambientais:

[...]

“Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo ‘existencial’) dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos”. (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302).

[...]

68.- Tem-se assim como certo que **a lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos**. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais. É o que ensina a doutrina:

“à garantia constitucional da proibição do retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de ‘não piorar’ as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico - e o mesmo vale para a estrutura organizacional - administrativa -, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto de proteção do meio ambiente, uma obrigação de ‘melhorar’, ou seja, de aprimorar tais condições normativas - e também fáticas - no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo” (INGO WOLFGANG SARLET, TIAGO FENSTERSEIFER, Direito Constitucional Ambiental, 5º ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017, p. 308).

69.- Diferente entendimento não perfilha o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA - STF: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. **ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.** AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. **4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019);

EMENTA - STF - CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). **AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.** CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. Ao disciplinar regra de dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos, o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação dada pela Lei 12.377/2011, usurpa a competência da União, prevista no art. 21, XIX, da Constituição Federal, para definir critérios na matéria. 3. A dispensa de outorga de direito de uso de recursos hídricos para perfuração de poços tubulares afronta a incumbência do poder público de controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V). 4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º). **Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.** 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5016, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018).

70.- **As premissas expostas conduzem a único entendimento: a Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, padece também do vício de inconstitucionalidade material, por violar o disposto no art. 225, caput e seu § 1º, III, da Constituição da República, e ferir os princípios da proibição da proteção deficiente e da proibição de retrocesso ambiental.**

## 5. DOS PEDIDOS

71.- Em face de todo o exposto, os subscritores, com espeque no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” c/c art. 103, inciso VI, na forma do art. 129, inciso IV, todos da Constituição Federal, requerem a Vossa Excelência o seguinte:

a) Seja recebida e autuada a presente representação para efeito de ajuizamento da competente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material;

b) Seja solicitada a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 10 da Lei Federal nº 9.868/99, da Lei Estadual n. 3.816, de 25 de agosto de 2021, até o eventual julgamento de mérito, considerando os danos irreparáveis ao meio ambiente e à população remanescente dos quilombos que vivem na região do Parque Estadual do Jalapão; e

c) Sejam os representantes cientificados a respeito da apreciação e tramitação da representação.

Pede deferimento.

De Palmas-TO para Brasília-DF, aos 06 de setembro de 2021.

Célio Henrique Magalhães Rocha  
Representante

Edy César dos Passos Júnior  
Representante

Jander Araújo Rodrigues  
Representante

Jorgam de Oliveira Soares  
Representante

Mário Lúcio de Avelar  
Representante

Paulo Sardinha Mourão  
Representante

Mauro Celso Fontoura  
Representante

Tarcilio Carreiro Quixabeira  
Representante

José Arilon de Souza Rodrigues  
Representante

João Marcello de Sousa Lima  
Representante

Joelson Guida Pinheiro  
Representante

Zuraildo Matos da Silva  
Representante

Maria Aparecida Ribeiro de Sousa  
Representante