

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

WANNER MEDEIROS RODRIGUES

A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
EM FACE DE ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS: um estudo de caso sobre o
interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Brasília

Dezembro, 2019

WANNER MEDEIROS RODRIGUES

A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
EM FACE DE ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS: um estudo de caso sobre o
interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. M. Sc. Nicolao Dino de
Castro e Costa Neto

Brasília

Dezembro, 2019

WANNER MEDEIROS RODRIGUES

A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
EM FACE DE ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS: um estudo de caso sobre o
interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, 09 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Adriano Drummond Caçado Trindade

Prof.^a Gabriela Garcia Batista Lima Moraes

Prof. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (Orientador)

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MW249c Medeiros Rodrigues, Wanner
A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM FACE DE ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS: um estudo de caso sobre o interflúvio Tapajós-Jamanxim. / Wanner Medeiros Rodrigues; orientador Nicolao Dino de Castro e Costa Neto. -- Brasília, 2019.
56 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Direito Ambiental. 2. Unidades de Conservação. 3. Direito Administrativo. 4. Discricionariedade Administrativa. I. Dino de Castro e Costa Neto, Nicolao, orient. II. Título.

Agradecimentos

Ao concluir este curso rememoro irremediavelmente seu início, em especial os momentos de indecisão que marcaram a escolha difícil de retornar à UnB após uma década. Naqueles idos de 2014 estava recém-concursado na SEEDF, atuando como professor em São Sebastião, e ainda colhendo os louros de meu mestrado no INPA. Minha vida se dividia entre dar aulas e participar de congressos, desenhar um projeto de doutoramento e escrever artigos sobre comportamento de corte de aves, na esperança de, uma vez terminado meu estágio probatório, seguir licenciado para os braços da pesquisa. O trabalho como professor, apesar de fonte de razoável renda, me atrapalhava os planos acadêmico-científicos, postergando meu retorno à Amazônia e tornando a ideia de ser Doutor (de verdade) cada vez mais distante. Se não pude voltar à Amazônia *in loco* para fazer dela meu objeto de estudo ornitológico, é com grande orgulho que, neste singelo trabalho, faço de meu conhecimento jurídico instrumento de conservação ambiental, trazendo nele a veia conservacionista que, como biólogo, jamais perderei.

Uma vez aprovado no ENEM, avaliação a qual fiz em segredo, fui acometido por uma insegurança arraigada no medo das novas possibilidades que se abriam. Era como deixar de lado um caminho o qual, ainda que sinuoso, trazia segurança – o caminho de seguir cientista. Por conseguinte, a mudança para esta estrada jurídica, então meramente conhecida através de comentários jornalísticos um tanto quanto distorcidos, quase foi perdida previamente à sua nidação. No último dia do prazo de minha de matrícula no curso que agora concluo, estava eu, vivenciando um processo de ansiedade, sentado em um anfiteatro, pronto para me levantar e sair sem oficializar meu retorno à graduação. Agradeço aqui, em primeiro lugar, ao nobre e desconhecido colega que, uma vez aprovado para outro curso e realizando sua matrícula naquela mesma tarde, me convenceu a seguir e fazer a minha. Como coincidências não existem, agradeço, também, aos mentores espirituais que fizeram daquele momento vigorosa luz e de mim afastaram os pensamentos negativos.

Agradeço às minhas famílias, de sangue e de santo, por terem sido compreensivas com meus momentos de ausência, stress e indiferença durante estes cinco anos. Agradeço imensamente a meus pais, Irene e Lauro, por toda paciência e preferência. Pai, obrigado por seu carinho e por compreender que às vezes preciso de espaço. Mãe, obrigado por me envolver em seu amor sempre que preciso. Aos meus irmãos, Diego e Vinícius, agradeço por tentarem me

compreender e por me auxiliarem sempre nesta caminhada. Aos meus tios, primos, e à minha avó, Joana, por todo apoio e auxílio. Aos meus irmãos de fé, em especial Raquel, Ravel, Amanda, Marcelle, Mayara, Diogo e Natascha, por permitirem momentos de compreensão, carinho e aceitação da missão. Aos meus zeladores de santo, Rosa Catarina e Luiz, e aos meus padrinhos, Guida e Cláudio, Cida e Marcelo, pelos ensinamentos e troca de experiências. Vocês me inspiram a ser uma pessoa melhor. Aos ORIXÁS, que comigo sempre estiveram protegendo, zelando e abrindo caminhos, agradeço e saúdo.

SARAVÁ OGUM

SARAVÁ YEMANJA

SARAVÁ XANGÔ, CAÔ!

SARAVÁ OXUM

SARAVÁ IANSÃ

SARAVÁ OMULU

SARAVÁ OXALÁ

SARAVÁ OXOSSI

Na propositura desta monografia, agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Nicolao Dino, por suas valorosas inspirações, excelentes e esclarecedoras conversas, e pelo olhar mais crítico e aprofundado sobre a importância desta discussão sobre os níveis de proteção em Unidades de Conservação, tema caro a nós dois. Foi extremamente gratificante pensar na problemática conservacionista amazônica e poder dividir contigo momentos de reflexão jurídica cristalina, permitindo a emersão de pensamentos que aqui apresento. À professora Carina Oliveira, por suas excelentes proposituras técnicas acerca da forma de escrita jurídica, além de excelentes ideias nos momentos em que fui seu aluno de Iniciação Científica e da disciplina de Projeto de Monografia. Agradeço, ainda, a Rodrigo Costa-Araújo, responsável pela descrição dos Sagui-dos-munduruku, por ter sanado diversas dúvidas sobre a espécie e por ter me enviado o paper de descrição da mesma. Ao INPA, à CAPES, ao CNPQ, ao ICMBio, ao INPE e a todas as demais instituições de pesquisa e fomento que permitiram o desenvolvimento científico nacional no qual alicerço este trabalho.

Agradeço, por fim, aos administradores, professores, secretários e servidores da Universidade de Brasília e da Faculdade de Direito, que permitiram e permitem, em tempos tão

árduos, o funcionamento minimamente viável de nossos espaços. Agradeço à coordenação do curso de Direito desta Universidade, nas pessoas das professoras Gabriela Garcia e Daniela Moraes, pelos esforços especiais tomados para permitirem a formatura de todos. Aos docentes, agradeço em especial aos professores Nicolao Dino, Tarcísio de Carvalho Filho, Adriano Trindade, Carina Oliveira e Paulo Blair, por suas aulas incentivadoras as quais me fizeram, neste trajeto, ganhar paixão pelo Direito. Aos membros da banca, Adriano Trindade, Gabriela Garcia e Nicolao Dino. Agradeço ainda aos membros do Grupo de Estudos em Recursos Naturais desta faculdade (GERN), no qual me recondicionei a discutir pesquisa e ciência ambiental com foco no Direito. Em suma, a todos que buscam concretizar os ensejos de uma universidade pública, gratuita e de qualidade, meus sinceros agradecimentos.

Nunca foi sorte, sempre foi macumba.

RESUMO

A região sudoeste do Pará é uma das subáreas da Amazônia que vem sofrendo mais intensamente os impactos da degradação ambiental. Nesta área estão localizadas as rodovias BR-230, conhecida como Transamazônica, e a rodovia BR163, que formam parte do chamado arco do desmatamento na Amazônia. O Arco do Desmatamento vem apresentando sucessivos recordes negativos nas taxas de degradação ambiental, substituição de cobertura vegetal, exploração florestal e mineração. Como estratégia para a preservação ambiental da região sudoeste do Pará, desde 1998 foram instituídas diversas Unidades de Conservação, em especial na região do Interflúvio Tapajós-Jamanxim. Este interflúvio é conhecido por ser uma zona de endemismos, possuindo uma biota única, a qual deve ser preservada. Ocorre que a instalação de Unidades de Conservação não freou o desmatamento galopante. Além disso, nos últimos anos houve a descrição de novas espécies endêmicas para a região, ensejando maior necessidade de proteção. Neste escopo, sugerimos a aplicação da cláusula de conversibilidade de unidades de conservação como estratégia de conservação ambiental para a região do interflúvio Tapajós-Jamanxim. Tal cláusula está prevista no art. 22 da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e prevê a conversão através de diploma legal de mesmo nível hierárquico daquele que instituiu a Unidade de Conservação. Defendemos a redução da discricionariedade administrativa como forma de concretizar esta conversibilidade de regimes de proteção, de modo a alcançar os princípios ambientais do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, da responsabilidade intergeracional, assim como o princípio corolário do mais alto grau de proteção. A redução da discricionariedade administrativa vem sendo discutida desde o século XVII, com foco na aplicação das teorias *ultra vires* e dos motivos determinantes. Na doutrina mais moderna, a redução da discricionariedade administrativa vem sendo utilizada para que se alcance a defesa a princípios de direito. Aqui, defendemos a aproximação entre o Direito Administrativo e o Direito dos Contratos, a fim de que se promova a redução da discricionariedade administrativa pela aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* e da teoria da imprevisão. Assim, a superveniência de alterações de situações fáticas, como as que ocorreram no interflúvio Tapajós-Jamanxim desde a instalação das Unidades de Conservação, ensejaria a redução da discricionariedade administrativa ao administrador, o qual deveria promover as audiências públicas para que a comunidade se expressasse sobre a conversão de regimes de proteção. No caso do interflúvio Tapajós-Jamanxim, sugerimos que a conversão se dê para unidades de proteção integral dos tipos Refúgios de Vida Silvestre ou

Monumentos Naturais, a fim de que seja possível a preservação e manutenção das populações de espécies endêmicas ao interflúvio. Estas tipologias são compatíveis com a presença de populações tradicionais e com a áreas privadas em seu interior, ao contrário de unidades de proteção integral como Parques Nacionais, incompatíveis com as realidades. A seleção destas tipologias reduz o impacto social da conversão das unidades de conservação. A pretensão jurídica pode ser uma saída para que o administrador inicie o procedimento de conversão de regimes de proteção, e, para tal, elencamos a Ação Cível Pública Ambiental como forma de ação judicial para que sejam cumpridos os objetivos de preservação ambiental na região do interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Unidades de Conservação, Direito Administrativo, Discricionariedade Administrativa.

ABSTRACT

The Amazon Basin is under high anthropological pressure, especially for logging, cattle production and mining. The Eastern Amazon, on southeast Pará state, Brazil, is inside the more deforested Brazilian Amazon Area, known as the Amazonian Arc of Deforestation. This region is under pressure mostly due the presence of roadways, which allow wood transportation. Since 1998 the installation of protected areas on Eastern Amazon has been promoted, focusing on the protection of Tapajós-Jamanxim interfluvium. The Tapajós-Jamanxim interfluvium is an endemic zone, with some unique species that might be preserved. As the installation of protected areas on Tapajós-Jamanxim interfluvium did not stopped deforestation nor habitat loss, other strategies should be considered. Furthermore, since the installation of protected areas came the new description of species on the area, which rises the need to extend the degrees of protection. The Brazilian Nacional System of Protected Areas has a clause for conversion of such protected areas, aiming for highest protection levels. Here, we suggest applying the conversion clause as a strategy of conservation for the Tapajós-Jamanxim interfluvium. We defend the reduction of the discretion of public administration as a way to convert the protected areas to achieve the principles of an ecologically balanced environment, intergenerational responsibility and the highest protection level. The reduction of administrative discretion has been discussed since 17th century, focusing on *ultra vires* theory and self-determination theory of an administrative act. Later, the reduction of the discretion of public administration has been used to reach the goals of principles of Law. We suggest the application of *rebus sic stantibus* clause and unpredictability theory as a way to perform the reduction of administrative discretion, as we defend the approximation between public and private branches of law. Such reduction would require the administrator to initiate the procedure for converting the Protected Areas, starting with the public hearings, under the law. On Tapajós-Jamanxim interfluvium we suggest the conversion into Refúgios de Vida Silvestre and Monumentos Naturais protected areas, since such typologies allow both traditional populations presence and private areas, reducing social impacts when compared to other typologies, as Parques Nacionais. The juridical pretention can be an honest way to request the reduction of the administration discretion. We suggest the Ação Cível Pública Ambiental as a judicial way to perform the conversion of Protection Areas on Tapajós-Jamanxim interfluvium.

Keywords: Environmental Law, Protected Areas, Administrative Law, Administrative Discretion.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. ANÁLISE DOS ELEMENTOS JURÍDICOS CONSOANTES AO AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DE PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DA CLÁUSULA DE CONVERSIBILIDADE DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	11
2.1. REQUISITOS TEÓRICOS PARA O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DE CONVERSIBILIDADE DE REGIMES DE PROTEÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	16
2.1.1. <i>Aplicação da teoria ultra vires e da teoria dos motivos determinantes na análise da discricionariedade dos atos administrativos</i>	18
2.1.2. <i>Aplicação dos princípios de direito na análise da discricionariedade dos atos administrativos</i>	21
2.2. O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE EM ATOS ADMINISTRATIVOS COMO FERRAMENTA PARA ATENDER AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO	24
2.2.1. <i>A redução da discricionariedade administrativa pelo descumprimento de objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação</i>	25
2.2.2. <i>O uso da cláusula rebus sic stantibus para a aplicação do afastamento da discricionariedade administrativa a fim de alcançar o direito fundamental por um meio ambiente ecologicamente equilibrado</i>	28
3. A SUPERVENIÊNCIA DE ALTERAÇÕES AMBIENTAIS QUE ENSEJAM O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS PARA A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM UMA REGIÃO DO SUDOESTE DO PARÁ	32
3.1. AS ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS AMBIENTAIS QUE ENSEJAM O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS PARA A CONVERSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO INTERFLÚVIO TAPAJÓS-JAMANXIM	33
3.2. PROJEÇÃO DA CONVERSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DE USO SUSTENTÁVEL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL NA ÁREA DO INTERFLÚVIO TAPAJÓS-JAMANXIM	39
3.2.1. <i>Características fundiárias das Unidades de Conservação federais de Uso Sustentável do interflúvio Tapajós-Jamanxim</i>	39

3.2.2. <i>Descrição das características das tipologias de Unidades de Conservação de Proteção Integral a fim de evitar entraves ao procedimento de conversão de regimes de proteção.....</i>	43
4. CONCLUSÃO.....	46

e conservados. No Brasil, os valores intrínsecos à conservação ambiental decorrem, em parte, do fomento à pesquisa científica, financiada tanto pelo governo local quanto por organismos internacionais. Tais valores são utilizados dentro da política nacional de meio ambiente a fim de delimitar as formas de ação das esferas de poder, incumbindo ao poder executivo a atuação a fim de garantir a defesa e preservação ambientais. Uma vez que decisões do poder executivo têm sido focadas na resolução de crises e situações momentâneas, faz-se preciso buscar outras ferramentas além dos planos de ação, a fim de se alcançar ações perenes que sejam mais eficazes que a aplicação da chamada “Garantia da Lei e Ordem”. Assim, o estudo mecanismos já positivados no sistema ambiental brasileiro pode conferir aos programas de conservação e preservação ambientais maior efetividade.

As mudanças de fato na Amazônia têm sido mais intensas nos últimos anos, e ensejam a aplicação urgente de políticas de conservação para a manutenção ecossistêmica. No âmbito jurídico, os sistemas de proteção ambiental brasileiros têm a função de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Tais sistemas emergem de diversos diplomas, dentre os quais a Constituição Federal (CF), Tratados e Acordos Internacionais, Leis Federais, Instruções Normativas e outros instrumentos infralegais. Para alcançar um maior grau de proteção ambiental, a legislação brasileira preconiza a seleção de áreas especialmente protegidas, cujas regras para seleção decorrem da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta norma, como será demonstrado, permite não só a criação de Unidades de Conservação (UCs), como também a conversão da tipologia destas unidades a fim de permitir a maior preservação ambiental.

A superveniência de alterações ambientais pode mudar os graus de ameaça das espécies presentes em áreas especialmente protegidas. Assim, alterações como o desmatamento e as queimadas podem aumentar o grau de ameaça de espécies residentes no país. Outro mecanismo de superveniência de alterações ambientais pode ser a simples descrição de novas espécies endêmicas de uma área, as quais podem não estar abarcadas pelas áreas especialmente protegidas. Por conseguinte, as alterações supervenientes em situações fáticas podem afastar a proteção às espécies da fauna e da flora, constante nos objetivos do SNUC¹¹, gerando questionamentos sobre a efetividade das UCs no que tange

<https://web.archive.org/web/20081208141905/http://www.environment.gov.au/soe/2001/publications/the-me-reports/biodiversity/biodiversity01-3.html>>. Acesso em: 18 novembro 2019.

¹¹ “Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies

a proteção da fauna e flora ameaças. Neste contexto jurídico e ambiental, a possibilidade de conversão de UCs nos parece instrumento importante para que se amplie a efetividade das UCs.

A cláusula de conversibilidade de UCs está prevista no art. 22 da Lei Federal n. 9.985/2000¹². Disciplina que a conversão de unidades de Uso Sustentável em unidades de Proteção Integral deva ocorrer através de diploma legal do mesmo grau hierárquico daquele que criou a UC. Assim, o processo para alteração da tipologia de UCs não precisa passar pelo crivo do poder legislativo, possivelmente acelerando a aprovação mudança na tipologia da unidade a fim de que seja alcançado o mais alto grau de preservação ambiental. Consequentemente, a cláusula de conversibilidade pode trazer agilidade no fomento à defesa ambiental, permitindo que ações de conservação ocorram em menor tempo de ação.

Portanto, buscamos aqui abordar a aplicação da cláusula de conversibilidade de regimes de proteção de UCs como alternativa para alcançar a conservação ambiental no interflúvio Tapajós-Jamanxim. Para tal, analisaremos a norma jurídica que autoriza a conversão de regimes de proteção de UCs em conformidade com outras normas, tratados e princípios, através do método sintético do direito¹³. Especificamente, analisaremos o dever-poder estatal para a efetivação da conversão de UCs com a finalidade de proteger espécies ameaçadas e endêmicas, projetando a aplicação da cláusula de conversibilidade de UCs para um mosaico de UCs federais localizado no sudoeste do Pará.

Destarte, partiremos da análise de aspectos principiológicos e práticos da cláusula de conversibilidade de regimes de proteção das UCs no Brasil. Analisaremos conceitos de discricionariedade administrativa, realizando uma breve revisão sobre o tema a partir de requisitos técnicos, utilizando, para tal, as teorias *ultra vires*, teoria dos motivos determinantes e aplicação de princípios e direitos fundamentais. Na sequência, averiguaremos a possibilidade de afastamento da discricionariedade administrativa¹⁴

ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional". BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CF, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

¹² *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**.

¹³ MONEBHURRUN, N. (2015). **Manual de metodologia jurídica**: técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva.

¹⁴ "A discricionariedade administrativa é a margem relativa de liberdade/autonomia/volição conferida pela norma jurídica à Administração Pública para a adoção ou não, entre as estipulações oferecidas alternativa e/ou disjuntivamente, do que melhor atende aos interesses públicos." In: SADDY, A. (2015).

como forma a garantir a efetividade da cláusula de conversão de regimes de proteção de UCs, com a observação de situações fáticas especiais que podem culminar na redução da discricionariedade administrativa como decorrência do descumprimento de objetivos e diretrizes do SNUC através de alterações fáticas supervenientes que ensejem a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*. Por fim, faremos a descrição das alterações de fato supervenientes ocorridas em um mosaico de UCs no sudoeste do Pará, projetando a possibilidade de conversão nas UCs federais de Uso Sustentável em UCs de Proteção Integral no interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Elementos essenciais da definição de discricionariedade administrativa. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** (RECHTD) 7(2):147-165, maio-agosto 2015.

2. ANÁLISE DOS ELEMENTOS JURÍDICOS CONSOANTES AO AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DE PRINCÍPIOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DA CLÁUSULA DE CONVERSIBILIDADE DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

A preservação ao meio ambiente vem, ao longo do tempo, ganhando espaço na discussão jurídica do Brasil. A política nacional de meio ambiente atual é resultante de diversas normas jurídicas que ocupam diversos graus hierárquicos, e seu estudo é importante para entender o funcionamento dos institutos jurídicos relativos à preservação ambiental em nosso país. A CF determina que a preservação do patrimônio natural brasileiro, a proteção de florestas, da fauna e da flora são competência comum entre União, Estados e Municípios¹⁵, incumbindo aos entes federativos legislar de forma concorrente sobre o tema¹⁶. Segundo o art. 225, §1º, VII da CF, cabe ao poder público o dever proteção da fauna e flora, sendo vedadas práticas que incorram em riscos às espécies¹⁷. Para Paulo Affonso Leme Machado¹⁸, a conservação da fauna silvestre não dependeria de legislação complementar, ainda que a eficácia das vedações constitucionais seja fortalecida com leis especiais.

Advinda do campo internacional, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tratado assinado em 1992 e internalizado em 1994¹⁹, tem sido importante instrumento para a proteção da fauna e flora no Brasil. A CDB emergiu da ECO 92, no Rio de Janeiro, e apresenta diversos objetivos para a conservação biológica. Aponta, entre

¹⁵ BRASIL (1988). **Constituição**. Art. 23. “*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VII - preservar as florestas, a fauna e a flora*”.

¹⁶BRASIL (1988). **Constituição**. Art. 24. “*Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*”.

¹⁷ BRASIL (1988). **Constituição**. Art. 225. “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...] § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...] 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*”.

¹⁸ Neste sentido, ver: MACHADO, P. A. F. (2003). **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Ed. Malheiros. Fls. 806 e ss.

¹⁹ BRASIL. (1994). **Decreto Legislativo nº 2**, de 03 de fevereiro de 1994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.

outros temas, formas de conservação *in situ*²⁰ e métodos para a seleção de espécies e áreas especialmente protegidas. A seleção de áreas especialmente protegidas tem, entre suas funções, a proteção de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção²¹. Quanto à força normativa, a CDB deve ser seguida pelo Brasil e demais países dela signatários, haja vista o efeito cogente dos tratados²². Este efeito decorre da ratificação da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, internalizada em 2009²³, e que define a cláusula *pacta sunt servanda*²⁴ como norma a ser seguida pelos signatários de tratados internacionais. O brocardo *pacta sunt servanda* pode ser traduzido simplesmente como “tratados devem ser seguidos” e, portanto, alcança não só a CDB como qualquer outro tratado internacional ratificado. Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, os tratados simples que versem sobre direitos humanos, como o caso das convenções ambientais, tem valor infraconstitucional e supralegal, e, conseqüentemente, a CDB é hierarquicamente superior às Leis²⁵.

²⁰ *Op. cit.* BRASIL. (1994). **Decreto Legislativo nº 2**. “‘Conservação *in-situ*’ significa a conservação de ecossistemas e *hábitats* naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais”. Seriam os meios de preservação e conservação ambiental através da criação de áreas especialmente protegidas com a função de manter a biodiversidade e o hábitat natural, através das Unidades de Conservação.

²¹ *Idem. Ibidem.* “**Artigo 7 Identificação e Monitoramento.** Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, em especial para os propósitos dos Artigos 8 10: a) Identificar componentes da diversidade biológica importantes para sua conservação e sua utilização sustentável, levando em conta a lista indicativa de categorias constante no anexo I [...]**ANEXO I - Identificação e Monitoramento. 1. Ecossistemas e habitats compreendendo grande diversidade, grande número de espécies endêmicas ou ameaçadas, ou vida silvestre, os necessários às espécies migratórias; de importância social, econômica, cultural ou científica, ou que sejam representativos, únicos ou associados a processos evolutivos ou outros processos biológicos essenciais**”.

²² *Jus cogens* é o princípio pelo qual as nações não podem derrogar as normas constantes nos tratados das quais são signatárias. Estas normas só podem ser alteradas por outras de mesma hierarquia, ou seja, por outros tratados. Accioly faz uma intensa descrição sobre as discussões que levaram à aprovação do princípio cogente de normas internacionais e exemplifica vastamente suas formas de ação. *In: ACCIOLY, H. (2018) Manual de direito internacional público.* [s. l.]. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmb&AN=edsmb.000013757&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 6 novembro 2019.

²³ BRASIL (2009). **Decreto n 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.

²⁴ A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, em seu artigo 26, traz o princípio de que tratados firmados devem ser seguidos. *In verbis*: “***Pacta sunt servanda*** - *Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé*”. Disponível em: <<https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2016/07/portugal-declaracao-sobre-a-cv-69.pdf>>. Acesso em: 6 novembro 2019.

²⁵ O tema de Direito dos Tratados é amplamente debatido na literatura jurídica brasileira. A título de exemplificação, José Francisco Rezek é claro ao declarar que não há dúvidas sobre a prevalência de tratados

No âmbito legal, a Lei Federal 9.985/2000²⁶ regulamenta os instrumentos de conservação do meio ambiente previstos no art. 225 da CF, em especial através da criação do SNUC. O SNUC traz as formas de conservação *in situ* do Brasil ao criar 12 categorias²⁷ de UCs²⁸, agrupadas como unidades de proteção integral e de uso sustentável. As unidades de Proteção Integral objetivam a preservação da natureza²⁹, ao passo que as unidades de Uso Sustentável visam compatibilizar o uso dos recursos naturais com a proteção ambiental, através de técnicas de manejo sustentáveis. Além de apresentar as condições formais para a implantação de cada tipologia de UC no Brasil, o SNUC traz a possibilidade de conversão das tipologias das UCs. Assim, o SNUC prevê que UCs de Uso Sustentável podem ser, sempre que se faça necessário, convertidas em UCs de Proteção Integral³⁰. A conversão de tipologias de UC para mais alto grau de proteção ambiental deve ser realizada pelo mesmo tipo de diploma legal que criou a unidade. A conversão pode ainda atingir a totalidade ou apenas parcialmente a área especialmente protegida. Para a conversão de UCs, a norma exige apenas a realização prévia de Audiências Públicas. Acreditamos, porém, que a conversão pode ser obrigatória se as unidades não atenderem aos objetivos e diretrizes do SNUC.

sobre as leis internas, sejam elas anteriores ou posteriores ao tratado. Em outros ordenamentos, como nos Estados Unidos, porém, os tratados possuem a mesma força da legislação nacional ordinária *In: REZEK, J. F. (2005). Direito internacional público: curso elementar. 10. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva. pp. 96 e ss.*

²⁶ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**.

²⁷ Não é nosso objetivo discorrer sobre as tipologias de unidades de conservação descritas no SNUC. Para tal, indicamos as seguintes obras: MACHADO, Paulo Affonso Leme (2003). **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Ed. Malheiros; SILVA, A. L. M. da. (2005). **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, volume 2. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

²⁸ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**. “Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - **unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção**”. Grifo Nosso.

²⁹ As unidades de conservação de proteção integral podem ter usos indiretos, como os de pesquisa e monitoramento de fauna, e mesmo usos diretos, desde que definidos na **Lei 9.985/2000**. Segue excerto: Art. 7º. “§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”.

³⁰ As normas de criação de UC estão dispostas no art. 22 da lei 9.985/2000, e serão pormenorizadas posteriormente. No que tange a possibilidade de conversão de tipologias de unidades, segue o §5º do art. 22 do diploma legal: “§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo”.

Nesta esteira, o art. 4º da Lei Federal 9.985/2000 traz os objetivos do SNUC. Dentre estes objetivos, destacamos os objetivos n. 1 e 2, *in verbis*: “I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional”³¹. Assim, a conversão de regimes de proteção em UCs seria uma forma de alcançar estes objetivos e atingir o mais alto grau de proteção ambiental. Os objetivos superiores do SNUC, ao versarem sobre diversidade biológica e presença de espécies ameaçadas, estão calçados em diversos princípios constitucionais de Direito Ambiental, e a conversão de regimes de proteção de UCs se torna uma ferramenta para alcançar a execução destes princípios. Dentre os princípios de Direito Ambiental que estão relacionados ao instituto da conversão de regimes de proteção em UCs, destacamos o princípio do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da solidariedade intergeracional, os princípios da precaução e prevenção e o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, segundo Américo Luís Martins da Silva³², é um direito humano fundamental de terceira geração, reconhecido na ordem internacional. Para Edis Milaré³³, o direito ao meio ambiente equilibrado constitui uma expansão do direito fundamental à vida, e vem sendo empregado em constituições recentes, como as da Espanha e de Portugal. O princípio é originário da conferência de Estocolmo para o meio ambiente, de 1972. Encontra-se reproduzido na declaração do Rio de Janeiro (ECO 92) e foi absorvido pela CF, sendo um princípio de Direito Ambiental explícito no caput do art. 225 da CF³⁴. No que tange a conservação da fauna e da flora, o princípio nº 2 da conferência de Estocolmo determina que “os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e

³¹ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000.

³² SILVA, A. L. M. DA. (2005). **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, volume 2. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, pp. 408 e ss.

³³ MILARÉ, E. (2004). **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais., pp. 136 e ss.

³⁴ O art. 225 da CF inicia com os dizeres “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, sendo este o princípio de viver em um ambiente não poluído. BRASIL (1988). **Constituição**.

futuras”³⁵. A parte final deste trecho expõe, ainda, o princípio da solidariedade intergeracional.

O princípio da solidariedade intergeracional, portanto, está intimamente ligado ao princípio do direito humano a um ambiente naturalmente conservado. Presente na parte final do art. 225 da CF, o princípio da solidariedade intergeracional é amplamente discutido na literatura. É classificado como princípio da cooperação por Américo Luís Martins da Silva³⁶ e engloba o conceito de princípio do desenvolvimento sustentável de Norma Sueli Padilha³⁷. Independentemente da classificação, a ideia central deste princípio é a de que a preservação ambiental deve permitir o bem-estar das gerações futuras. A preservação de espécies ameaçadas e endêmicas, a qual decorre de valores intrínsecos e incomensuráveis da diversidade biológica, certamente é aspecto abarcado por este princípio. Logo, o dever de preservação de espécies únicas decorre da aplicação do princípio solidariedade intergeracional, e é dever do agente estatal preservar o ambiente a fim de garantir a preservação de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção.

Para a efetivação do princípio da solidariedade intergeracional faz-se necessária a interrupção de ações potencialmente agressivas ao ambiente e a adoção de boas práticas ambientais. Estas questões se relacionam aos princípios da precaução e da prevenção. O princípio da precaução é utilizado para casos de ameaças reais de dano ambiental, tendo como instrumento principal os estudos de impacto ambiental consoantes do art. 225, §1º, I, CF. Por sua vez, o princípio da prevenção é usado como base para impedir que ocorram danos ao meio ambiente a partir de ações cautelares, em casos de perigo concreto. Para Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção é pilar do Direito Ambiental pois este ramo do Direito se preocupa com os riscos que as ações atuais podem ter para a qualidade de vida das gerações atuais e futuras³⁸. O princípio da prevenção poderia, portanto, ser

³⁵ ONU – Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1972). **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano**, publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano em junho de 1972. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>>. Acesso em: 10 novembro 2019.

³⁶ *Op. cit.* SILVA, A. L. M. DA. (2005). **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, volume 1. pp. 417 e ss.

³⁷ PADILHA, N. S. (2010). **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier. pp. 243 e ss.

³⁸ *Idem, Ibid.* pp. 253 e ss.

aplicado em casos de mudanças de realidade de fato, nas quais toma-se conhecimento de um perigo concreto antes desconhecido.

Já o princípio da vedação ao retrocesso ambiental decorre de decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), não sendo explícito na legislação pátria. Foi reconhecido inicialmente no julgamento de um acórdão (RE 302.906/SP, j. 26.08.2010, rel. Min. Herman Benjamin)³⁹ que versa sobre a demolição de uma construção em prol da preservação de uma área verde em uma cidade brasileira. O princípio da não regressão, ou da proibição ao retrocesso ambiental, reside na ideia de que os avanços ambientais alcançados no passado não serão perdidos na geração atual, sendo, de toda forma, uma derivação do princípio da solidariedade intergeracional. No entanto a aplicação do princípio pode ser considerada controversa, haja vista ter sido afastada sua aplicação, pelo STF, em ao menos três ocasiões⁴⁰. De toda sorte, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental é uma construção jurisprudencial que leva em conta valores de outros princípios de Direito Ambiental, se inter-relacionando aos princípios da prevenção, precaução, solidariedade intergeracional e ao direito fundamental por um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, proteger o princípio corolário do mais alto grau de proteção ambiental é forma de atender aos pressupostos dos demais princípios de proteção ambiental que se relacionam com a temática da conversibilidade de UCs.

2.1. REQUISITOS TEÓRICOS PARA O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DE CONVERSIBILIDADE DE REGIMES DE PROTEÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

Conforme já indicado, a cláusula que prevê a conversibilidade de regimes de proteção em unidades de conservação está disposta no art. 22 da Lei Federal nº

³⁹ STJ. (2010). **RECURSO ESPECIAL** Nº 302.906 SP 2001/0014094-7 686209 RS 2004/0111329-9. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 01/12/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3419096&n_um_registro=200100140947&data=20101201&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 11 novembro 2019.

⁴⁰ HUMBERT, G. (2019). **Princípios da “Vedação ao Retrocesso” e “Prevalência da Norma Mais Restritiva”**: mais dois mitos do direito ambiental. **Portal Direito Ambiental**. Coluna direito ambiental em debate. [s.l]. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/principios-da-vedacao-ao-retrocesso-e-prevalencia-da-norma-mais-restritiva-mais-dois-mitos-do-direito-ambiental/>>. Acesso em: 10 novembro 2019.

9.985/2000, a Lei do SNUC⁴¹. Esta cláusula traz a possibilidade de conversão de UCs de Uso Sustentável em unidades de Proteção Integral e elenca, para tal, uma única condição *sine qua non*: a realização de Consulta Pública. Consideramos este requisito uma exigência meramente formal para a conversão de regimes de proteção. As questões que abordam o interesse da administração em efetuar a conversão de UCs são, por outro lado, campo rico para a pesquisa jurídica e permitem a adoção de interpretações diversas para que seja alcançado o mais alto grau de proteção ambiental. O legislador, ao usar o verbo “*poder*” na cláusula de conversibilidade, colocou a possibilidade de o administrador optar pela mudança nos regimes de proteção das UCs, deixando livre a motivação para a prática do ato administrativo. Em uma análise mais pura e simples, o ato administrativo do poder executivo para a conversão de UCs seria meramente discricionário⁴² e haveria, portanto, espaço para o administrador optar pela conversão ou não dos regimes de proteção ambiental de acordo com critérios de conveniência e oportunidade. Parece-nos claro que esta é a regra geral prevista na lei do SNUC, o que, no entanto, não afasta outras interpretações.

Ao analisarmos, por exemplo, o emprego dos princípios de Direito Ambiental, da CDB e dos princípios de Direito Administrativo no campo da conversão das UCs, nos parece natural o afastamento da discricionariedade administrativa com a finalidade de alcançar o mais alto grau de proteção ambiental. O afastamento da discricionariedade administrativa, inclusive, tem sido plano de muitos trabalhos jurídicos nas últimas décadas, focados no estudo dos motivos que ensejam os atos administrativos. O motivo está intimamente relacionado com a finalidade dos atos administrativos, e dele nasce a distinção entre atos discricionários e atos vinculados⁴³. Lucas Rocha Furtado defende que

⁴¹ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**. “Art. 22. *As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [...] § 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. [...] § 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.*” **Grifo Nosso**.

⁴² Os atos administrativos discricionários são aqueles que dependem da ação volitiva do administrador. Di Pietro descreve que os atos volitivos alcançam o motivo e o conteúdo dos atos, sendo o móvito antecedente à prática do ato, e o conteúdo se referindo ao objeto pelo qual o ato se torna possível. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (2009). **Direito administrativo**. 22. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas.

⁴³ FURTADO, L. R. (2016). **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum. pp. 214 e ss.

para se conhecer o motivo é necessário que se conheçam “*as circunstâncias de fato e de direito que levam o administrador a praticar determinado ato*”⁴⁴.

O Desembargador Cláudio Abrahão de Oliveira afirma que, na atualidade, o campo da discricionariedade administrativa pode ser objeto de avaliação e controle, com a adoção de novos valores e mesmo de princípios, ainda que não expressos na CF⁴⁵. Aduz ainda que os atos administrativos devem se adequar, por exemplo, ao princípio da proporcionalidade, gerando ao administrador obrigações a fim de atender necessidades públicas. Em uma análise sobre a discricionariedade administrativa, Fernanda Carolina Pelisser⁴⁶ ressalta a importância da Teoria dos Motivos Determinantes⁴⁷ e a necessidade de motivação dos atos administrativos. A análise conjunta destes fatores e dos princípios gerais de direito nos permite estudar de forma mais pontual a possibilidade de afastamento da discricionariedade administrativa.

2.1.1. Aplicação da teoria *ultra vires* e da teoria dos motivos determinantes na análise da discricionariedade dos atos administrativos.

A ideia de limitação da discricionariedade administrativa é antiga. Na doutrina britânica, cabe aos juízes o exame do mérito das ações discricionárias, com a finalidade de afastar o abuso de poder, pela aplicação da teoria *ultra vires*⁴⁸. Esta doutrina vem sendo aplicada desde os anos 1600⁴⁹, tendo sido ampliada e recepcionada em diversos países do

⁴⁴ *Idem*. p. 214.

⁴⁵ OLIVEIRA, C. B. (2019). A Discricionariedade Administrativa: Considerações sobre limites e possibilidade de controle. **Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJERJ. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1386912/revista-18.pdf>>. Acesso em: 12 novembro 2019.

⁴⁶ PELISSER, F.C. (2011). O controle judicial da discricionariedade administrativa no estado democrático de direito. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 7-19. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.73.01.pdf>. Acesso em: 12 novembro 2019.

⁴⁷ Para Di Pietro, a teoria dos motivos determinantes relaciona o ato administrativo com os motivos nos quais fora fundamentado e, se inexistentes ou falsos os motivos, nulo será o ato. *Op. cit.* DI PIETRO, M. S. Z. (2009).

⁴⁸A teoria *ultra vires* é central na doutrina de revisão judicial de atos administrativos na Inglaterra. Para Wade e Forsyth, “*The simple proposition that a public authority may not act outside its powers (ultra vires) might fitly be called the central principle of administrative law*”. In: WADE, H. W. and FORSYTH, C. F. (1961). **Administrative law**. 9ª ed. London: Oxford Publisher, p. 35.

⁴⁹ *Idem*, p. 14. “*After the abolition of the Star Chamber in 1642, and the destruction of most of the Privy Council's executive power by the Revolution of 1688, a new situation arose. [...]The King's Bench made its writs of mandamus, certiorari, and prohibition, as well as its ordinary remedy of damages, available to anyone who wished to dispute the legality of administrative acts of the justices and of such other authorities*

continente europeu⁵⁰. A Teoria *ultra vires* prevê a nulidade dos atos dos administrativos produzidos além dos poderes do administrado. Ultimamente esta teoria vem sendo alvo de críticas por estar sendo considerada redundante⁵¹. No Brasil, a teoria é bastante aplicada no contexto do Código Civil, sendo alvo de frequentes julgados, em especial em matérias de Direito Empresarial⁵², onde possui jurisprudência sólida. No campo do Direito Administrativo, as opiniões do STF e do STJ sobre a validade da teoria *ultra vires* já foram opostas, como iremos demonstrar.

Em sede de recurso especial, datado de 2004 e sob relatoria da ministra Eliana Calmon, decide o STJ que o Ministério Público tem legitimidade para exigir a realização de obras de recuperação ambiental, afirmando a ementa que a administração pública está submetida a lei mesmo no que tange os campos da conveniência e da oportunidade⁵³. Esta decisão jurisprudencial do STJ evidencia que a teoria da *ultra vires* é reconhecida pelo tribunal e que, em questões ambientais, da administração pode ter afastada a

as there were. [...] All through this time the courts were steadily extending the doctrine of ultra vires and the principles of judicial review. These rules were applied without distinction to all the new statutory authorities, such as count y councils, hoards of works, school boards and commissioners, just as they had been to the justices of the peace.”

⁵⁰ Exemplos de aplicação da teoria na Alemanha e em outros países europeus podem ser encontrados em MÖLLERS, C. (2011). German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6 July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell. **European Constitutional Law Review**, 7(1), 161-167.

⁵¹ FORSYTH, C. (1996). Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review. **The Cambridge Law Journal**, 55(1), 122-140.

⁵² A título de exemplificação, apresentamos a ementa de um agravo de instrumento julgado pelo TJDF: “**AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL.** [...] 01. “Está positivada a Teoria Ultra Vires no Direito brasileiro, com as seguintes ressalvas: (a) o ato *ultra vires* não produz efeitos apenas em relação à sociedade; (b) sem embargo, a sociedade poderá, por meio de seu órgão deliberativo, ratificá-lo; (c) o Código Civil amenizou o rigor da Teoria Ultra Vires, admitindo os poderes implícitos dos administradores para realizar negócios acessórios ou conexos ao objeto social, os quais não constituem operações evidentemente estranhas aos negócios da sociedade (...)”. (Enunciado 219 do CJF).

02. “O Superior Tribunal de Justiça tem mitigado os rigores da **teoria da *ultra vires***, mesmo após a edição do novo Código Civil [...]”

In: TJDF. (2018). **AGRAVO DE INSTRUMENTO** Nº 0717644-16.2018.8.07.0000 Acórdão nº 1151002. Relator: Desembargador Romeu Gonzaga Neiva. DJE: 17/09/2018.

⁵³ “**ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** [...]”

1. Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.

2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la”.

In: STJ. (2004). **RECURSO ESPECIAL** Nº 429570 GO 2002/0046110-8. Relatora: Ministra Eliana Calmon. DJ: 22/03/2004.

discricionariedade de seus atos. Por sua vez, o STF muitas vezes se posicionou no sentido de defender o mérito administrativo na forma do princípio constitucional da reserva da administração. O Desembargador Cláudio Abrahão de Oliveira expõe que, em diversos julgados, o STF se distanciou da análise da valoração de critérios de conveniência e oportunidade⁵⁴, visando proteger o princípio constitucional da separação de poderes⁵⁵, afastando, assim, a aplicação da teoria *ultra vires*.

O cenário de análise da discricionariedade dos atos administrativos evoluiu, se tornando praxe uma análise mais aprofundada de critérios de conveniência e oportunidade caso a caso. Com isso, decisões que apenas defendem o mérito administrativo tem se tornado raras. Em contraposição, a aplicação da teoria dos motivos determinantes tem se tornado crescente na jurisprudência, ainda que a visão de que o administrado possui direitos tenha demorado a chegar no Brasil⁵⁶. A adoção da teoria dos motivos justificantes pelo STF ocorre, ao menos, desde 1975⁵⁷. Foi utilizada na construção de teses em diversos temas, como para afastar a discricionariedade em processos de demissão de servidores públicos⁵⁸ ou para considerar a extradição um ato discricionário⁵⁹. A aplicação da teoria vem atrelada com a análise dos fatos e da norma jurídicos, no sentido de se verificar a possibilidade de afastamento da discricionariedade, caso a caso. Assim, a aplicação da

⁵⁴ *Op. cit.* OLIVEIRA, C. B. (2019). p. 21.

⁵⁵ Exemplos de julgados com este teor são encontrados em: STF. (2012). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** Nº 427574 MG – ED. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 13/02/2012, onde o acórdão traz a informação de que “*Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo*”; e STF. (2011). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 3343. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 22/11/2011, na qual a ementa traz a seguinte informação: “*ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes*”.

⁵⁶ *Op. cit.* OLIVEIRA, C. B. (2019). p. 22. “*A exigência de fundamentação dos atos decisórios, discricionários ou vinculados, passou a ser tratada como direito do administrado, mas sua implantação não foi rápida no Brasil*”.

⁵⁷ Fernanda Carolina Pelisser fez uma revisão sobre a atuação do STF diante do tema. Deixamos, a título de curiosidade, breve excerto de seu trabalho. “*Já em 1975, a teoria dos motivos determinantes fora citada pelo STF. [...] foi confirmada a procedência da teoria dos motivos determinantes, ressaltando que, no caso, não se vislumbrou a desconformidade da motivação do ato do prefeito com os substratos fáticos e jurídicos do caso*”. In: OLIVEIRA, C. B. (2019), p. 13. *op. cit.*

⁵⁸ Como exemplo, citamos os seguintes julgados: STF. (2013). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** Nº 589998 – PI. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ: 04/04/2013 e STF. (2015). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 1923 – DF. Relator: Ayres Brito. DJ: 04/05/2015.

⁵⁹ STF (2011). **PETIÇÃO AVULSA NA EXTRADIÇÃO** Nº 1.085 - República Italiana. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 08/06/2011.

teoria dos motivos determinantes é atrelada com atos vinculados a conceitos jurídicos indeterminados, restando ainda outras opções para o afastamento da discricionariedade. É neste sentido o voto do Ministro Luiz Fux sobre a petição avulsa de extradição 1.085. Neste caso, o ministro apresentou uma fórmula, advinda da doutrina, no sentido de resolver a aparente dicotomia entre atos administrativos discricionários e atos administrativos vinculados. Segue trecho do importante voto:

*“O pós-positivismo jurídico, conforme argutamente aponta Gustavo Binenbojm, “não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade” (Uma Teoria do Direito Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 208). **Esses diferentes graus de vinculação ao ordenamento se pautam por uma escala decrescente de densidade normativa vinculativa, a saber: (i) atos vinculados por regras; (ii) atos vinculados por conceitos jurídicos indeterminados; e (iii) atos vinculados diretamente por princípios**”.*⁶⁰ Grifo Nosso.

Assim, a avaliação da discricionariedade dos atos administrativos vem alcançando um patamar de análise caso a caso. A vinculação por princípios de direito, apesar de ser considerada por Fux como menos densa, ganha contorno importante quando analisada à luz do Direito Internacional, uma vez que os tratados são regras vinculantes dos atos administrativos, ainda que advindas de princípios. Sabendo, portanto, que os tratados possuem efeito cogente, a análise do afastamento da discricionariedade de atos administrativos pode ser tomada pela observação dos princípios de direito que estejam consoantes em tratados internacionais ratificados. É este o foco da seção subsequente.

2.1.2. Aplicação dos princípios de direito na análise da discricionariedade dos atos administrativos.

A ideia de afastamento da discricionariedade administrativa pode tomar outros contornos ao analisarmos o histórico administrativo continental. Muitos doutrinadores relacionam a origem do princípio da legalidade administrativa ao período de revolução francesa, sendo comum a descrição de trabalhos de pensadores como Montesquieu e Rousseau como origem do Direito Administrativo. Paulo Otero, em contraponto, afirma que é um mito imaginar que a revolução francesa implementou pacificamente a ideia de subordinação do executivo ao parlamento, através da criação do princípio da legalidade administrativa. Aduz que, ao contrário, movimentos de desconfiança entre os poderes

⁶⁰ *Op. cit.* STF (2011). **PETIÇÃO AVULSA NA EXTRADIÇÃO.**

geraram tal princípio⁶¹. Para o autor, o garantismo da jurisdição administrativa é um subproduto dos conflitos da época e o princípio da separação dos poderes foi mero pretexto usado com a finalidade de alargar a esfera discricionária da administração.⁶² Neste sentido, Gustavo Binbenjamen defende que a administração usou a ideia de separação de poderes para manter sob sua tutela um sistema contencioso que não oferecia garantias judiciais, e que apesar de revestido de valores de garantismo, o sistema contencioso administrativo foi usado para, de fato, fortalecer o poder discricionário do administrador⁶³.

O princípio da legalidade abre as portas ao uso de outros princípios jurídicos no Direito Administrativo. Alexandre Araújo Costa defende, num contexto de Direito Comparado, que o sistema jurídico na atualidade vem deixando de ser um conjunto de normas, e passa a ser, gradativamente, um conjunto de princípios⁶⁴. Neste sentido, rememoramos o voto do Ministro Luiz Fux no pedido de extradição 1.085⁶⁵, quando o magistrado afirmou haverem três graus distintos de vinculação dos atos administrativos, podendo tal vinculação ser advinda de regras, de conceitos jurídicos indeterminados ou de princípios. Neste campo, a possibilidade de vinculação dos atos administrativos por regras é de interpretação mais simples, extenuada exhaustivamente em diversos manuais de Direito Administrativo. A segunda possibilidade de vinculação, decorrente de conceitos jurídicos indeterminados, é explicada pela teoria dos motivos determinantes. Cremos que tanto a vinculação legal quanto a vinculação pela teoria dos motivos

⁶¹ OTERO, P. (2003). **Legalidade e Administração Pública** - O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina. p. 271.

⁶² *Idem, ibidem*, p. 275.

⁶³ BINENBOJIM, G. (2005). Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-32, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855/44713>>. Acesso em: 12 Novembro 2019.

⁶⁴ “Cada vez mais os juízes exercem o controle de razoabilidade dos atos estatais, que envolve uma avaliação do próprio mérito administrativo e legislativo, muito além do tradicional controle de legalidade. Essa mudança ocorre na medida em que o direito público deixa de ser encarado como um conjunto de regras e passa a ser efetivamente operado como um conjunto de princípios, que oferecem as pautas para avaliação da legitimidade do exercício de poder político.” In: COSTA, A. A. (2008). **O controle de razoabilidade no direito comparado**. Brasília: Thesaurus. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/livros/o-controle-da-razoabilidade-no-direito-comparado/>>. Acesso em: 13 novembro 2019.

⁶⁵ *Op. cit.* STF (2011). **PETIÇÃO AVULSA NA EXTRADIÇÃO**.

determinantes foram amplamente debatidas no tópico anterior. Resta, portanto, a discussão sobre a vinculação da atividade administrativa por princípios de direito. Cremos residir aqui possibilidade do afastamento da discricionariedade administrativa, a qual, em nossa análise de caso concreto, tornaria a cláusula de conversão de regimes de proteção de UCs em obrigação ao administrador.

Partimos da aplicação do princípio da eficiência no campo da discricionariedade administrativa. Previsto na CF, o princípio da eficiência traz incrustado o valor de que o administrado e o cidadão podem, além de exigir da administração o cumprimento legal, exigir que se alcancem os melhores resultados possíveis⁶⁶. O princípio da eficiência apresenta baixa divergência doutrinária, restando discussões acerca dos limites que as normas podem impor aos atos administrativos⁶⁷. O Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira, ao versar sobre discricionariedade e eficiência, aduz que o campo da discricionariedade não pode justificar resultados medíocres e ineficientes, e os eleitos devem agir de forma a cumprir seus mandatos com foco no resultado prometido. Para tal, além de promessas de campanha, é dever do poder executivo cumprir o ordenamento jurídico em suas normas e princípios, a fim de buscar a eficiência da administração⁶⁸. A busca por soluções administrativas que ampliem a eficiência pode, portanto, culminar no afastamento da discricionariedade, fazendo com que, à luz do princípio da eficiência, atos administrativos percam parte de sua esfera de discricionariedade. O autor afirma ainda que as normas que versam sobre direitos fundamentais determinam uma clara limitação à discricionariedade administrativa⁶⁹.

Em um ensaio sobre a discricionariedade administrativa na atualidade, Thiago Marrara afirma que este instituto passa por uma renovação contraditória. Se por um lado,

⁶⁶ *Op. cit.* OLIVEIRA, C. B. (2019). p. 35 e ss.

⁶⁷ Neste sentido, indicamos a revisão feita por Alexandre Santos de Aragão sobre o tema. ARAGÃO, A. S. (2004). A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44672>>. Acesso em: 13 novembro 2019.

⁶⁸ *Op. cit.* OLIVEIRA, C. B. (2019). p. 38. “No exercício da discricionariedade, por força da Constituição, a Administração tem a obrigação de buscar a solução mais eficiente, devidamente justificada no processo administrativo, **e que reflita o atendimento dos princípios e valores reconhecidos no ordenamento jurídico**, notadamente a dignidade da pessoa humana.” Grifo Nosso.

⁶⁹ *Idem. ibidem.* p. 40 e ss. “*Um dos limites ao exercício da discricionariedade administrativa é a preservação da máxima efetividade das normas que tratam de direitos fundamentais. [...] Assim, dentro de tal contexto, um dos fundamentos que podem ser usados para justificar a redução do uso da discricionariedade, é a conformação do ato com direitos considerados fundamentais, ou seja, aqueles considerados mais importantes para uma vida digna em sociedade.*”

forças como normas programáticas e leis com planos de ação de concretização gradual ampliam o campo da discricionariedade, por outro a proteção de direitos fundamentais e do interesse público em busca da melhor ação administrativa acabam por reduzir a discricionariedade do administrador⁷⁰. O autor declara que valores como conveniência e oportunidade devem ceder espaço à ideia de flexibilidade administrativa. Explica, ainda, que os mecanismos de redução de discricionariedade se filiam em dois grupos: o da redução integral da discricionariedade a partir da especial situação de um caso fático⁷¹, e o da autovinculação, ou teoria dos fatos próprios, onde a administração teria sua discricionariedade afastada com a finalidade de manter um padrão de julgamento⁷². No caso em tela, o afastamento da discricionariedade administrativa para a aplicação da cláusula de conversibilidade de UCs se filia ao grupo de alterações especiais do caso fático, dada a superveniência da ocorrência de espécies ameaçadas e endêmicas.

2.2. O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE EM ATOS ADMINISTRATIVOS COMO FERRAMENTA PARA ATENDER AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.

A redução da discricionariedade administrativa a partir de situações fáticas supervenientes ganha destaque em sistemas jurídicos onde os direitos fundamentais são constitucionalizados⁷³. É neste tipo de sistema constitucional que o Brasil se enquadra, e

⁷⁰ “Assim, para decidir, não basta que a autoridade estatal considere os interesses públicos primários tradicionalmente reconhecidos pela Constituição. Para além disso, compete-lhe observar os direitos fundamentais em seu conjunto. Por isso, de sua margem de discricionariedade estão necessariamente excluídas as decisões que não sejam capazes de promover interesses públicos sem concretizar — ou, ao menos, proteger — direitos fundamentais.” In: MARRARA, Thiago. (2012). A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitador da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, mai. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8648>>. Acesso em: 13 novembro 2019.

⁷¹ *Idem, ibidem*. “Nessa situação, a discricionariedade garantida no plano abstrato por uma regra jurídica específica transforma-se em vinculação administrativa, mas não por uma decisão direta do legislador, e sim por uma consequência da interpretação sistemática do ordenamento jurídico em face do caso concreto”. p. 224.

⁷² *Idem, ibidem*. “De acordo com essa formulação teórico-normativa, se a administração pública tratou uma situação anterior de uma forma, é natural que mantenha o mesmo padrão de tratamento para casos futuros, a não ser que haja uma justificativa legítima e válida para a alteração do padrão decisório”. p. 226.

⁷³ *Idem, ibidem*. “Ora, na medida em que o direito administrativo subordina-se ao direito constitucional e que a Constituição protege direitos fundamentais de modo explícito, o direito administrativo não está autorizado a sacrificar completa e desarrazoadamente direitos fundamentais constitucionalizados”. p. 225.

é neste ponto que cremos se inserir a cláusula de conversibilidade de UCs. Assim, faz-se necessária análise da aplicação do afastamento da discricionariedade administrativa como ferramenta para que seja alcançado o mais alto grau de proteção ambiental, através da defesa dos princípios de Direito Ambiental, tais quais a responsabilidade intergeracional, os princípios da prevenção e precaução, da vedação ao retrocesso e do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2.2.1. A redução da discricionariedade administrativa pelo descumprimento de objetivos e diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado pela doutrina um direito humano fundamental⁷⁴. Este direito está relacionado a valores intrínsecos ao meio ambiente, sendo claramente um termo jurídico aberto. Está entre os chamados direitos de terceira geração, difusos. A CF traz, no art. 225, objetivos e metas para que o exercício deste direito seja alcançado, e a regulamentação legal veio com o advento da Lei do SNUC⁷⁵. A lei do SNUC, além de delimitar o conceito de UCs, apresenta todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com seus objetivos, diretrizes e características específicas. Defendemos que a desvirtuação das UCs e o descumprimento dos objetivos e diretrizes do SNUC são indícios de alterações nas características do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como já foi extensamente discutido, afastar o equilíbrio de um ambiente configura o descumprimento de mandamentos de direitos fundamentais. Tal descumprimento, por sua vez, pode promover o afastamento da discricionariedade administrativa. No caso da conversão de regimes de proteção de UCs, portanto, a defesa de objetivos do SNUC poderia ser elencada como motivo que ensejasse a vinculação dos atos administrativos, e, assim, retirar o espaço volitivo do administrador em converter UCs.

Superada esta fase de abstrações, devemos compreender os objetivos e as diretrizes do SNUC, a fim de que possamos ser capazes de evidenciar em quais condições ambientais o administrador teria reduzida sua discricionariedade no que tange a conversão de regimes de proteção em UCs. O art. 4º da lei do SNUC⁷⁶ apresenta os

⁷⁴ *Idem, ibidem.*

⁷⁵ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985.**

⁷⁶ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985.** “Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos: I - **contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais**; II - **proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional**; III - **contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais**; IV - **promover o**

objetivos do sistema. São apresentados primacialmente os objetivos relacionados com a preservação do meio ambiente, com foco na manutenção da diversidade biológica, na proteção de espécies ameaçadas e na preservação da biodiversidade de ecossistemas naturais. Os três primeiros objetivos do SNUC estão, portanto, intimamente relacionados com as funções das UCs de Proteção Integral. Edis Milaré, ao comentar sobre os objetivos das UCs, afirma que o critério mais importante é o da “*sustentabilidade do próprio espaço natural em si, ou seja, a perpetuação dos sistemas vivos, da estrutura e das funções dos ecossistemas situados naquela área*”⁷⁷. Parece-nos ter sido esta também a visão do legislador, haja vista que os objetivos do SNUC relacionados com as UCs de Uso Sustentável são elencados após os objetivos de UCs de uso integral.

O legislador seguiu a mesma dogmática ao trazer, no art. 5º do SNUC⁷⁸, as diretrizes do sistema. Inicia o texto legal com valores intimamente ligados à conservação

desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.”

⁷⁷ *Op. cit.* MILARÉ, E. (2004). **Direito do Ambiente**. p. 242.

⁷⁸ *Op. cit.* BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**. “Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que: I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente; II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação; III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; IV - **busquem o apoio** e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas **para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas**, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação; V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional; VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação; VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres; VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais; IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais; X - garantam 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; XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros

de recursos naturais, como a presença de amostras ecológicas significativas e viáveis das espécies, o desenvolvimento de pesquisas científicas e a conservação ambiental *in situ*. Por outro lado, as diretrizes relacionadas exclusivamente às UCs de Uso Sustentável estão elencadas a partir do inciso VI deste artigo. Tal opção do legislador nos parece uma ressonância das diretrizes da CDB e dos valores indicados no art. 5º da CF. Assim, está para nós cristalino que o SNUC presa, primariamente, pela conservação ambiental, em especial de espécies e ecossistemas ameaçados. Por conseguinte, defendemos o afastamento ou a redução da discricionariedade administrativa no que tange o dever-poder estatal para a conversão de UCs de Uso Sustentável em UCs de Proteção Integral, sempre que esta conversão permitir alcançar os objetivos e os princípios superiores do SNUC⁷⁹.

Aqui nos alinhamos à opinião de Maria Sylvia Zanella di Pietro, no sentido de que o regramento administrativo pode atingir determinadas atividades estatais, não deixando discricionárias ao administrador⁸⁰. Este poder vinculado gera o direito subjetivo de os particulares exigirem que as autoridades editem atos, sob a pena de a administração ser corrigida na esfera judicial. Cabe ao estado, porém, averiguar se há elementos objetivos suficientes para tornar a cláusula de conversibilidade de UCs em atividade vinculada. Tal averiguação, no entanto, carece de parâmetros normativos claros e, desta forma, sugerimos a análise da cláusula *rebus sic stantibus* como fator determinante ao afastamento da discricionariedade administrativa com a finalidade de atender aos princípios e diretrizes superiores do SNUC. Assim, para aplicar os efeitos jurídicos anteriormente defendidos, na conversão de UCs de uso sustentável em UCs de proteção integral, deve ser demonstrada superveniência de alterações ambientais que ameacem,

necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos; XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.” Grifo Nosso.

⁷⁹ Aqui, defendemos como objetivos e diretrizes superiores do SNUC aqueles advindos da repetição de valores de máxima proteção ambiental advindos de normatizações superiores ao próprio SNUC, como a CDB e a CF. Os chamamos de superiores por dois motivos: 1) por constarem, também, em normas superiores que versam sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e 2) por serem apresentados de forma topograficamente superior nas normas, indicando sua maior importância diante dos demais objetivos e diretrizes.

⁸⁰ *Op. cit.* DI PIETRO, M. S. Z. (2009).

minimamente, a manutenção da diversidade biológica, a proteção de espécies ameaçadas ou a proteção e restauração da diversidade ambiental.

2.2.2. *O uso da cláusula rebus sic stantibus para a aplicação do afastamento da discricionariedade administrativa a fim de alcançar o direito fundamental por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

Tendo em vista a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fator afastador da discricionariedade administrativa, no campo da conversão de regimes de proteção em UCs, e considerando, ainda, que a análise de objetivos e diretrizes superiores do SNUC pode ser ferramenta para promover a vinculação de atos administrativos, partiremos agora para a análise de motivos que possam ensejar o ataque ao núcleo jurídico dos objetivos e diretrizes superiores do SNUC. Quando estes valores, listados nos objetivos I, II e III do SNUC, são atingidos, a continuidade da atividade econômica da UC de Uso Sustentável se torna imprópria, dada a agressão e direitos fundamentais. Creemos que o dever do estado, nos casos em que couber a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, resida na abertura de processo administrativo que enseje a conversão da UC de Uso Sustentável em UC de Proteção Integral.

No Direito Civil, a cláusula *rebus sic stantibus* é forma de controle da autonomia da vontade. Arnoldo Wald ressalta que a importância da cláusula *rebus sic stantibus* está no fato de que ela serviu de base para a consolidação da teoria da imprevisão⁸¹. A cláusula se tornou explícita no Brasil apenas em 1931, e hoje a teoria da imprevisão se aplica a diversos campos, como na revisão de valor de aluguel, no âmbito da lei do inquilinato, ou na revisão de cláusulas contratuais desproporcionais, sob égide do Código de Defesa do Consumidor.⁸² A cláusula *rebus sic stantibus* é, portanto, um instituto jurídico aplicado para a extinção e revisão contratuais por motivos supervenientes à celebração do contrato⁸³. É aplicada em resoluções contratuais sempre que sobrevier a chamada

⁸¹ “A importância real da tal cláusula, que os modernos tratadistas transformaram em teoria da imprevisão, conforme reconhece a doutrina, data dos fins do século XIX”. In: WALD, A. 2006 **Obrigações e contratos**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva. p. 274.

⁸² Arnoldo Wald traz uma revisão onde lista diversas áreas de emprego da teoria da imprevisão, explicitando as origens e a evolução da teoria com base na cláusula *rebus sic stantibus*. *Idem, ibidem*. pp. 273 e ss.

⁸³ Carlos Alberto Gonçalves dispõe que “algumas vezes o contrato se extingue sem ter alcançado seu fim, ou seja, sem que as obrigações tenham sido cumpridas. Várias causas acarretam esta extinção anormal. Algumas são anteriores ou contemporâneas à formação do contrato. Outras, supervenientes”.]Grifo

onerosidade excessiva⁸⁴, afastando a aplicação do brocado latino *pacta sunt servanda*⁸⁵. A ideia da teoria da imprevisão, portanto, é a de que alterações imprevisíveis nas situações de fato quebram o equilíbrio entre as partes contratantes e promovem alterações contratuais insustentáveis, restando a resolução contratual ou a via judicial como saídas⁸⁶. A exceção decorrente da superveniência de situações de fato é conhecida pelo brocado *exceptio non adimpleti contractus*.

Para Romeu Felipe Bacellar Filho, o brocado *pacta sunt servanda* perdeu força com a edição do Código Civil de 2002 (CC)⁸⁷. O autor defende que a CF permitiu a aproximação dos institutos contratuais dos ramos Público e Privado do Direito a partir da constitucionalização dos temas de Direito Civil e Administrativo. Esta constitucionalização permite, inclusive, que a administração pública realize acordos e

nosso. In: GONÇALVES, C. R. 2019. **Direito civil brasileiro, volume 3**: contratos e ato unilaterais. 16 Ed. São Paulo: Saraiva Educação. p. 182.

⁸⁴ Sílvio de Sávio Venosa, ao tratar sobre revisão judicial dos contratos, afirma que os contratantes tem, no estabelecimento do negócio jurídico, uma mira na previsão de situações futuras, e que mudanças imprevisíveis em situações futuras podem ensejar a revisão dos contratos. In: VENOSA, S. S. 2007. **Direito Civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 7. Ed. São Paulo: Atlas. p. 430.

⁸⁵ Brocado latino que prevê que os contratos devem ser cumpridos, sendo reconhecido como princípio da intangibilidade dos contratos. Este é o princípio empregado nos casos de resolução normal dos contratos. Porém há contratos que se protraem no tempo, e o decorrer temporal pode alterar situações de fato. Assim, o contrato pode ser alvo de consequências supervenientes que acarretem em quebra insuportável da equivalência entre as partes. Estas constatações são aplicadas em Direito Privado desde a idade média e originaram o princípio da revisão dos contratos, ou princípio da onerosidade excessiva. Portanto, os contratos deveriam ser cumpridos apenas se fossem mantidas as condições nos quais o pacto fora acordado, uma vez que alterações na situação de fato ensejariam alterações contratuais que levariam à resolução contratual, na chamada Teoria da Imprevisão. Estes fatores permitiram, ainda na idade média, a criação de uma cláusula de resolução contratual por motivos supervenientes, através da glosa *contractus qui habent tractum sucessivum et dependentiam de futuris rebus sic stantibus intelliguntur*, conhecida na atualidade por cláusula *rebus sic stantibus*. Para mais sobre o tema, sugerimos as leituras dos manuais de Carlos Roberto Gonçalves e Sílvio de Sávio Venosa.

⁸⁶ Neste sentido, diz VENOSA: “Pelo princípio da reciprocidade ou equivalência das condições, [...] deve existir certo equilíbrio nas prestações dos contratantes, desde o momento da estipulação até o momento de seu cumprimento. **Se um fator externo rompe este equilíbrio, estará autorizada a intervenção**”. Grifo nosso. In: VENOSA, S. S. 2007. **Direito Civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 7. Ed. São Paulo: Atlas. p.431

⁸⁷ “O *pacta sunt servanda*, que constituía mola mestra dos contratos regidos pelo Direito Privado, foi substituído pelo princípio da função social dos contratos, como se depreende do art. 421 do novo Código Civil: ‘A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato’”. In: FILHO, F. R. B. 2011. A Administração Pública entre o Direito Público e o Direito Privado. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**. ano 4. n. 8, jul-dez. p. 12. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/05/administracao-publica-direito-publico-privado.pdf>>. Acesso em: 30 novembro 2019.

transações, institutos previstos apenas no CC⁸⁸. Outro fator destacado por Romeu Felipe Bacellar Filho é o de que o CC permite aplicar a *exceptio non adimpleti contractus* para contratos administrativos⁸⁹. É no art. 478 CC⁹⁰ que reside a possibilidade de alteração contratual por superveniência de alterações fáticas pela aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, sendo este artigo a própria cláusula *exceptio non adimpleti contractus*. À vista disso, no sentido de aplicação de normas características de Direito Privado no Direito Público, Divanir José da Costa defende a existência de normas de Direito Privado que se destacam pela concentração de interesse e utilidade públicos, sendo tais normas classificadas como normas privadas de ordem pública. Estas normas, e sua aplicação, são vistos como um reflexo do dirigismo constitucional e dos próprios direitos de terceira geração⁹¹. O autor defende que, a fim de atender aos princípios constitucionais e à aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, conceitos como ato jurídico perfeito e direito adquirido sejam flexibilizados⁹².

Isto posto, partiremos, no próximo capítulo, para a projeção da aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* em um mosaico de UCs onde houve superveniência de

⁸⁸ “A Administração Pública pode celebrar acordos e transacionar a fim de evitar litígios despropositados que somente prejudicariam o bom andamento de suas atividades. A transação pressupõe, portanto, a existência de um espaço de conformação outorgado pela lei ao administrador (em outras palavras, discricionariedade) [...]. Aceita-se, portanto, a possibilidade da Administração utilizar-se do instituto da transação, previsto expressamente no novo Código Civil em seu artigo 840”. In: *Idem, ibidem*. p.13.

⁸⁹ “Inobstante, restando configurada impossibilidade material de cumprimento do contrato pelo particular, fora das hipóteses previstas no art. 78, incisos XIV e XV, da Lei nº 8.666/93, **deve incidir, diretamente, o art. 478, do novo Código Civil** — que prevê a ***exceptio non adimpleti contractus*** — independentemente de se tratar de situação de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra ou tempo de descumprimento do contrato pela Administração Pública”. Grifo nosso. In: *Idem, ibidem*. p.12.

⁹⁰ “Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, **em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis**, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação”. In: BRASIL. (2002). **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

⁹¹ COSTA, D. J. 2007. Direito público e privado, ordem pública e direito social. **Revista de Informação Legislativa**. a. 44 n. 175 jul./set. p. 112. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139954/Ril175%20-%20Dilvanir%20J%20da%20Costa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 novembro 2019.

⁹² “Aconselha-se a **flexibilização dos conceitos de ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada, em atenção às fontes reais do direito, a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* e dos princípios do enriquecimento sem causa e da equidade, que restituem o equilíbrio e a justiça aos casos concretos mal solucionados**. Recomenda-se a soberania constitucional para rever e corrigir eventuais distorções em atos legislativos, administrativos e jurisdicionais de concessão de vantagens atentatórias à moralidade administrativa, em qualquer tempo e com efeito imediato e geral.” Grifo nosso. In: *idem, ibidem*. p. 115.

alterações de situações fáticas que ensejam a aplicação da teoria da imprevisão, configurando *exceptio non adimpleti contractus*.

3. A SUPERVENIÊNCIA DE ALTERAÇÕES AMBIENTAIS QUE ENSEJAM O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS PARA A CONVERSÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM UMA REGIÃO DO SUDOESTE DO PARÁ

O conhecimento científico sobre a biodiversidade amazônica vem sendo constantemente ampliado com a realização de pesquisas científicas na região. As pesquisas recentes confirmam que a alta biodiversidade amazônica decorre de variados mecanismos de especiação, tais quais os propostos pela teoria da biogeografia de ilhas, de MacArthur e Wilson⁹³, e pela teoria dos refúgios, de Haffer⁹⁴. Em destaque, a chamada Amazônia Oriental⁹⁵ e a microrregião de Itaituba⁹⁶ possuem altas taxas de endemismo⁹⁷,

⁹³ A teoria de Biogeografia de ilhas explica a especiação por deriva genética com populações vivendo em isolamento, como ilhas. É muito aplicada para o ambiente amazônico pois é base da teoria das Barreiras Geográficas, que explica que uma espécie continental entraria em isolamento genético pela impossibilidade de atravessar uma barreira natural, como uma cordilheira de montanhas ou um rio. Foi proposta originalmente por MacArthur e Wilson e possui mais de 20 mil citações em artigos científicos. MACARTHUR, R. H. & WILSON, E. O. (1967). **The theory of island biogeography**. Princeton University Press, Princeton. 224p.

⁹⁴ A teoria dos refúgios é uma das principais linhas de pesquisa que explicam a origem da biodiversidade em solo amazônico. Em suma, as espécies se refugiaram, entraram em isolamento geográfico e, por mecanismos de deriva genética, durante os sucessivos períodos quentes e frios do período Pleistoceno, se diversificaram. HAFFER, J. (2008). Hypotheses to explain the origin of species in Amazonia. **Brazilian Journal of Biology**, 68(4 suppl), 917–947. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-69842008000500003>. Acesso em: 13 outubro 2019.

⁹⁵ A Amazônia Oriental é a subdivisão da região amazônica que ocupa os estados do Pará, Mato Grosso, Amapá, Tocantins e Maranhão. É uma região mais ameaçada e mais degradada, principalmente pela presença de criação de gado, extração de madeira, rodovias e mineração. O instituto IMAZON apresenta um quadro com os impactos sofridos pela região ao longo dos últimos 30 anos. Disponível em: <<https://imazon.org.br/a-ameaca-a-biodiversidade-na-amazonia-oriental-n-6/>>. Acesso em: 13 outubro 2019.

⁹⁶ A divisão do território brasileiro em mesorregiões e microrregiões decorre de um trabalho desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) publicado em 1990. A microrregião geográfica de Itaituba é formada pelos municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão. Para mais, ver: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf> e <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/2231-np-divisoes-regionais-do-brasil/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em: 13 outubro 2019.

⁹⁷ O fenômeno do endemismo está relacionado à ocorrência exclusiva de uma espécie biológica em dado local. É um dos principais fatores biológicos utilizados na seleção de áreas prioritárias à conservação ambiental, dada a característica insubstituível de um habitat com ocorrência de endemismo. O tema é abordado de forma elegante no artigo de Morrone. MORRONE, J. J. (1994). On the Identification of Areas of Endemism. **Systematic Biology**, 43(3), 438–441. Disponível em:

indicando a importância dos processos de especiação nesta área. Além disso, a microrregião de Itaituba apresenta grande número de espécies ameaçadas de extinção⁹⁸, gerando grande apreensão sobre a conservação florestal *in situ*. Neste capítulo discorreremos sobre as alterações de fato que justificam o afastamento da discricionariedade administrativa e, num segundo momento, projetamos a conversão de regimes de proteção para as UCs federais de Uso Sustentável localizadas no interflúvio Tapajós-Jamanxim.

3.1. AS ALTERAÇÕES DE SITUAÇÕES FÁTICAS AMBIENTAIS QUE ENSEJAM O AFASTAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS* PARA A CONVERSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO INTERFLÚVIO TAPAJÓS-JAMANXIM.

A região sudoeste do Pará vem passando por grandes alterações fáticas ao longo das últimas décadas. Estas alterações decorrem não só do recuo da cobertura florestal, em decorrência do desmatamento. Somada à degradação para exploração florestal, agropecuária e mineradora, a biota da microrregião de Itaituba enfrenta a instalação de um complexo de hidrelétricas no rio Tapajós⁹⁹. Como contrapartida aos procedimentos de licenciamento ambiental, os Estudos de Impacto Ambiental na bacia do rio Tapajós culminaram na ampliação do conhecimento sobre riqueza e diversidade de espécies da região. As pesquisas recentes indicam que o interflúvio Tapajós-Jamanxim é uma zona de endemismo na Amazônia, possuindo uma biota única e insubstituível, de valor

<https://www.jstor.org/stable/2413679?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 13 outubro 2019.

⁹⁸ A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN) é responsável por estudos de disponibilidade de habitat e quantitativo de espécies, gerando listas de espécies ameaçadas, tendo desenvolvido uma tabela com diversos graus de ameaça de extinção. A lista vermelha de espécies ameaçadas de extinção é um dos principais produtos da IUCN, sendo usada como mecanismo de produção de políticas públicas para conservação ambiental desde 1964. IUCN (2019). **The IUCN Red List of Threatened Species**. Disponível em: <<https://www.iucn.org/resources/conservation-tools/iucn-red-list-threatened-species>>. Acesso em: 13 outubro 2019.

⁹⁹ Sobre o assunto, recomendamos a leitura de FEARNESIDE, P. M. (2015). Amazon dams and waterways: Brazil's Tapajós Basin plans. **Ambio**, 44(5), 426–439 e FEARNESIDE, P. M. (2016). Environmental and Social Impacts of Hydroelectric Dams in Brazilian Amazonia: Implications for the Aluminum Industry. **World Development**, 77, 48–65.

incomensurável. Estes fatos fizeram com que o interflúvio Tapajós-Jamanxim¹⁰⁰ entrasse no foco de pesquisas científicas, especialmente na última década.

O interflúvio Tapajós-Jamanxim ocupa uma área de 1.200.000 hectares, similar à soma dos territórios dos estados de Pernambuco e Sergipe. Dentre as espécies endêmicas da região, que ensejam especial proteção, destacamos o Dançador-de-coroa-dourada e Sagui-dos-munduruku. O Dançador-de-coroa-dourada¹⁰¹ é uma espécie de ave passeriforme, redescoberta em 2003 e atualmente constante na lista vermelha de fauna ameaçada de extinção, da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN)¹⁰². No paper sobre a redescoberta da espécie, Fabio Olmos e José Pacheco ressaltam a então ausência de UCs de Proteção Integral na área do interflúvio¹⁰³, alertando para o grande risco de perda de biodiversidade. Já o Sagui-dos-munduruku¹⁰⁴ é uma nova espécie de

¹⁰⁰ O Rio Jamanxim é um afluente do Rio Tapajós, com nascente na região da Serra do Cachimbo e foz próxima à sede do município de Itaituba-PA. O interflúvio Jamanxim-Tapajós apresenta endemismos que justificam, per si, a necessidade de mais alto grau de proteção ambiental, como será demonstrado. O Rio Jamanxim foi destaque nos noticiários nacionais pela construção ilegal de uma ponte de madeira, dentro do Parque Nacional do Jamanxim, sendo a ação investigada, inclusive, pelo MPF. Mais em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-investiga-ponte-irregular-sobre-o-rio-jamanxim>>. Acesso em: 13 outubro 2019.

¹⁰¹ O Dançador-de-coroa-dourada (*Lepidothrix vilasboasi*) foi descrito em 1969 e redescoberto em 2003. Trata-se da primeira espécie de ave híbrida descrita. Habita um trecho do interflúvio Tapajós-Jamanxim. Para mais detalhes sobre a espécie, seu histórico, redescoberta e descrição de hibridismo, ver: SNOW, D. & SHARPE, C.J. (2019). Golden-crowned Manakin (*Lepidothrix vilasboasi*). In: DEL HOYO, J., ELLIOTT, A., SARGATAL, J., CHRISTIE, D.A. & DE JUANA, E. (eds.). **Handbook of the Birds of the World Alive**. Lynx Edicions, Barcelona. Disponível em: <<https://www.hbw.com/node/57074>>. OLMOS, F., & PACHECO, JF (2003) Rediscovery of Golden-crowned Manakin *Lepidothrix vilasboasi*. **Cotinga** 20: 48-50. Disponível em: <<http://www.neotropicalbirdclub.org/wp-content/uploads/2016/10/C20-Pacheco.pdf>>; <<https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/descoberta-primeira-especie-hibrida-de-passaros-da-amazonia-22232389>>. Acesso em: 01 outubro 2019.

¹⁰² BIRDLIFE INTERNATIONAL 2016. *Lepidothrix vilasboasi*. **The IUCN Red List of Threatened Species** 2016: e.T22701040A93810502. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2305>>. Acesso em: 01 outubro 2019.

¹⁰³ “The rio Jamunxim has been considered a priority region for the creation of new protected areas in the Brazilian Amazon. We hope our discovery will highlight the need to conserve the Jamunxim region and assure the future not only of *L.vilasboasi* but also of the entire ecosystem of which it is a part.” In: DIAS, C., LIMA, K. DE A., ARARIPE, J., ALEIXO, A., VALLINOTO, M., SAMPAIO, I., RÊGO, P. S. do. (2018). Mitochondrial introgression obscures phylogenetic relationships among manakins of the genus *Lepidothrix* (Aves: Pipridae). **Molecular Phylogenetics and Evolution**, 126, 314–320. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S105579031730595X>>. Acesso em 01 outubro 2019.

¹⁰⁴ O Sagui-dos-Munduruku é uma nova espécie de primata descoberta na região sudoeste do Pará, sendo endêmica do interflúvio Jamanxim-Tapajós. Mais sobre a espécie em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/terra-da-gente/especiais/noticia/2019/08/01/nova-especie-de-sagui-e-descoberta-em-um-dos-pontos-mais-desmatados-da-amazonia.ghtml>> e <<http://portalamazonia.com/opiniaio/luciana-frazaomico>>

primata, descrita em 2018. No paper de descrição da espécie, Rodrigo Costa-Araújo e seus colaboradores são enfáticos ao afirmar que a espécie já corre risco de extinção¹⁰⁵, em especial pelas pressões promovidas pelo Arco do Desmatamento da Amazônia¹⁰⁶. Apesar de já ameaçada a espécie ainda não possui um status oficial que indique o grau de ameaça, em decorrência de ter sido recém descrita e, portanto, não consta na lista de fauna ameaçada da IUCN¹⁰⁷.

No que tange a preservação de espécies *in situ*, o interflúvio Tapajós-Jamanxim apresenta um total de sete UCs federais, sendo uma Área de Proteção Ambiental, quatro Florestas Nacionais e dois Parques Nacionais (Figura 1 e Tabela 1). Apenas as Florestas Nacionais do interflúvio Tapajós-Jamanxim possuem Plano de Manejo, um instrumento importante para a definição das finalidades das unidades¹⁰⁸. No que tange a preservação das espécies nas áreas especialmente protegidas, o Sagui-dos-munduruku ocupa uma UC de proteção integral, uma vez que a espécie está presente em cerca de 40% do Parque Nacional do Jamanxim, ocupando a margem esquerda do Rio. Por sua vez, o Dançador-de-coroa-dourada é encontrado apenas em UCs de Uso Sustentável, nas Florestas

munduruku-nova-especie-de-primata-que-ocorre-no-interfluvio-tapajos-jamanxim-estado-do-para>. Acesso em 02 outubro 2019.

¹⁰⁵ “*Considering the scarcity of information on diversity and distribution of Mico species and the intensive habitat reduction in the Arc of deforestation, which entirely encompasses their ranges, more studies are urgently needed in order to generate the information necessary for science driven conservation initiatives.*”. In: COSTA-ARAÚJO R, de MELO FR, CANALE GR, HERNÁNDEZ-RANGEL SM, MESSIAS MR, ROSSI RV, SILVA FE, da SILVA MNF, NASH SD, BOUBLI JP, FARIAS IP, HRBEK T. (2019). The Munduruku marmoset: a new monkey species from southern Amazonia. **PeerJ** 7:e7019.

¹⁰⁶ O arco do desmatamento é a região no entorno da chamada Transamazônica, a BR 230, na qual os índices de desmatamento e de incêndios estão entre os mais altos para a região norte do país. O interflúvio Tapajós-Jamanxim é também afetado pela BR 163, cujo leito é paralelo ao Rio Jamanxim. Para mais informações, indicamos o grupo de pesquisas do professor Philip Fernside, do INPA, assim como o seguinte livro: PRINTES, R. C. (2017). **Adeus Amazônia: conflitos agrários e socioambientais por trás do desmatamento no sudoeste do Pará**. Curitiba: Editora Prismas.

¹⁰⁷ O grau de ameaça indicado pela IUCN decorre de estudos de tamanho populacional, área de ocupação e estimativas ecológicas da espécie. Haja vista ter sido descrita apenas em 2019, tais estudos ainda estão indisponíveis para o Sagui-dos-munduruku, motivo pelo qual a espécie não teve seu grau de ameaça de extinção aferido pela IUCN.

¹⁰⁸ Conforme a lei 9985-2000, o plano de manejo é um “*documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade*”. BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. 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.

Nacionais do Crepori¹⁰⁹, de Itaituba 2¹¹⁰, do Jamanxim¹¹¹ e na Área de proteção Ambiental do Tapajós¹¹².

Dada a superveniência de alterações de fato que atacam os objetivos e diretrizes superiores do SNUC, a saber, a ausência de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção nas UCs de Proteção Integral, consideramos o interflúvio Tapajós-Jamanxim um modelo para a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* no sentido de afastar a discricionariedade administrativa para aplicar a cláusula de conversibilidade de regimes de proteção de UCs. A análise parte, agora, para as características intrínsecas das UCs do interflúvio, no sentido de averiguarmos quais fatores podem influenciar na conversão destas unidades a fim de que seja alcançado o mais alto grau de proteção ambiental.

¹⁰⁹ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2010). **Plano de manejo da Floresta Nacional do Crepori.** Curitiba. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/crepori_plano%20de%20manejo.pdf>. Acesso em: 16 outubro 2019.

¹¹⁰MAXIMIANO, M. 2017. **Determinantes físicos e ecológicos que afetam as assembleias de aves no sudeste da Amazônia:** o papel da história na distribuição das espécies. Dissertação (Mestrado). INPA, Manaus. Disponível em: <https://btd.inpa.gov.br/bitstream/tede/3054/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20final%202019_Marina%20Maximiano.pdf>. Acesso em: 16 outubro 2019.

¹¹¹ Em estudo de campo realizado em 2010 pelo autor do presente trabalho.

¹¹² *Op cit.* MAXIMILIANO, M. 2017.

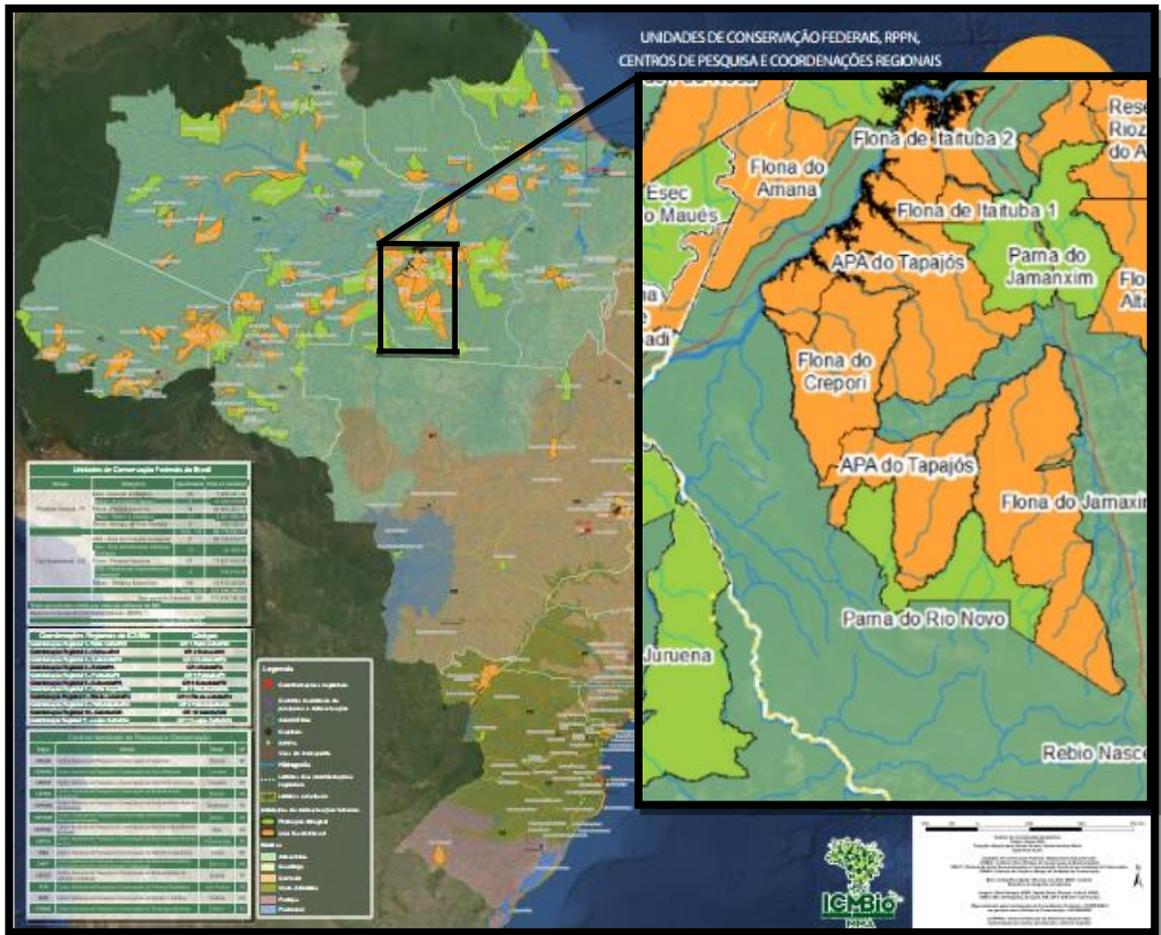


Figura 1 – Mapa das Unidades de Conservação Federais, Centros de Pesquisa e Coordenações Regionais do ICMBio, com destaque a região do interflúvio Tapajós-Jamanxim. Em laranja as Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Em verde, as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Fonte: BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2019). **Unidades de Conservação Federais:** Mapeamento elaborado pelo ICMBio. [s.l]. Atualizada em julho de 2019. **(Destaque nosso).** Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/dados_vetoriais/MapaUCS_junho_2019_web.pdf>. Acesso em: 15 outubro 2019.

Tabela 1: Unidades de Conservação federais que abrangem o interflúvio, indicando o tamanho destas áreas, seu diploma de criação, Bioma protegido, existência de plano de manejo, assim como a presença das espécies endêmicas Dançador-da-coroa-dourada e Sagui-dos-munduruku. Legenda: *Parte das áreas (do Parque Nacional do Jamanxim e da Floresta Nacional de Itaituba 2) se encontram fora do Interflúvio Tapajós-Jamanxim; **Em saída de campo realizada nestas áreas, em 2010, o autor não detectou a presença do Dançador-de-coroa-dourada nas áreas do Parque Nacional do Jamanxim e da Floresta Nacional de Itaituba 1, na região da foz do Rio Novo. Em uma pesquisa sobre a Assembleia de aves da Região, Marina Maximiano encontrou o mesmo vazio geográfico na região do Parque Nacional do Jamanxim. Por estes motivos cremos que as regiões do Parque Nacional do Jamanxim e da Floresta Nacional de Itaituba 1 não sejam habitadas pela espécie. ***Por estar em uma área de maior altitude, por ser região de ecótono entre Amazônia e Cerrado, além de não ter sido detectada a presença da espécie em pesquisas anteriores, o consideramos improvável a ocorrência do Dançador-da-coroa-dourada no Parque Nacional do Rio Novo. Legenda: APA = Área de Proteção Ambiental, Flona = Floresta Nacional, Parna = Parque Nacional.

Unidade de Conservação Federal	Área (x1000 ha)	Diplomas legais de criação/alteração	Possui plano de manejo	Bioma	Presença do Dançador-de-coroa-dourada	Presença do Sagui-dos-munduruku
APA do Tapajós	2.040	Decreto s/nº, de 13 de fevereiro de 2006 / Lei nº 12.678, de 25 de junho de 2012	Não	Amazônia	Sim	Sim
Flona do Crepori	740	Decreto s/nº de 13 de fevereiro de 2006 / Lei nº 12.678 de 25 de junho de 2012	Sim	Amazônia	Sim	Sim
Flona de Itaituba 1	213	Decreto nº 2.481 de 02 de fevereiro de 1998/ Lei n.º 12.678 de 25/06/2012	Sim	Amazônia	Não**	Sim
Flona de Itaituba 2	397*	Decreto nº 2.481 de 02 de fevereiro de 1998/ Lei n.º 12.678 de 25/06/2012	Sim	Amazônia	Sim	Sim
Flona do Jamanxim	1.302	Decreto s/nº de 13 de fevereiro de 2006	Sim	Amazônia	Sim	Não
Parna do Jamanxim	85*	Decreto s/nº, de 13 de fevereiro de 2006	Não	Amazônia	Não**	Sim
Parna do Rio Novo	53	Decreto s/nº, de 13 de fevereiro de 2006	Não	Ecótono***	Improvável***	Não

3.2. PROJEÇÃO DA CONVERSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DE USO SUSTENTÁVEL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL NA ÁREA DO INTERFLÚVIO TAPAJÓS-JAMANXIM.

A aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* na conversão dos regimes de proteção de UCs aborda a esfera da análise das alterações de situações fáticas ambientais supervenientes capazes de afetar o núcleo jurídico dos objetivos superiores do SNUC. Uma vez demonstrado ser este o caso para a região do interflúvio Tapajós-Jamanxim, cabe a análise da realidade das UCs do interflúvio e a projeção da conversão nestes casos. Ressaltamos que a cláusula de conversibilidade de UCs tem como *conditio sine qua non* a realização prévia de Audiências Públicas. Além das Audiências Públicas, cada tipologia de UC apresenta características próprias que podem alterar as características da conversão. Portanto, antes de analisarmos os pressupostos para conversão, cabe recapitular o regime de instalação de cada UC do interflúvio e a situação fundiária destas UCs. Vale, ainda, ressaltar, que, das duas espécies endêmicas do interflúvio, apenas o Sagui-dos-munduruku se encontra protegido por unidade de conservação de Proteção Integral, uma vez que ocupa parte do Parque Nacional Jamanxim¹¹³.

3.2.1. Características fundiárias das Unidades de Conservação federais de Uso Sustentável do interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Conforme já exposto, o interflúvio Tapajós-Jamanxim apresenta um mosaico de sete UCs federais, cinco das quais UCs de Uso Sustentável e, portanto, passíveis de conversão em unidades de Proteção Integral. Todas estas unidades são geridas pela Coordenação Regional 3 do ICMBio, com sede em Santarém, no Pará. As Florestas Nacionais de Itaituba 1 e 2 foram criadas por um mesmo decreto em 1998¹¹⁴, enquanto as demais UCs do interflúvio foram criadas por diversos decretos sem número, todos

¹¹³ A distribuição das espécies Sagui-dos-munduruku e Dançador-de-coroa-dourada é alopatrica, ou seja, as espécies possuem substitutos geográficos após cada barreira biogeográfica, não sendo capazes de atravessar estas barreiras. No caso do interflúvio Tapajós-Jamanxim, as barreiras biogeográficas são a Serra do Cachimbo, ao sul, e os rios Tapajós (oeste e norte) e Jamanxim (leste e norte). Uma vez que o Parna do Jamanxim ocupa as duas margens do rio Jamanxim, o Sagui-dos-munduruku ocupa apenas uma destas margens, estando restrito a uma área protegida de cerca de 40.000 há., ou cerca de 0,3% da área do interflúvio.

¹¹⁴ BRASIL. (1998). **Decreto n. 2841**, de 02 de fevereiro de 1998. Cria a Floresta Nacional de Itaituba 1, no estado do Pará, e dá outras providências.

emitidos em 13 de fevereiro de 2002¹¹⁵. Posteriormente, a Lei Federal n. 12.678/2000 reduziu os limites da Área de Proteção Ambiental do Tapajós e das Florestas Nacionais do Crepori, Itaituba 1 e Itaituba 2¹¹⁶.

A área UC de Uso Sustentável do interflúvio é a Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com 2.040.331,05 hectares. Para fins comparativos, esta área extensão é aproximadamente a mesma do estado do Sergipe. Conforme preconizado no art. 15 da lei do SNUC¹¹⁷, as Áreas de Proteção Ambiental são constituídas por terras públicas e privadas, podendo ser estabelecidas restrições no uso das propriedades privadas. A Área de Proteção Ambiental do Tapajós possui conselho consultivo desde 2011¹¹⁸, é dividida em duas porções de terra, sendo o tomo 1 formado por 780 hectares localizados próximos ao Parque Nacional do Rio Novo, ao passo que o tomo 2 é formado por cerca de 1.260.000 hectares contíguos ao rio Tapajós, com a presença de afluentes importantes como o Rio Crepori. O relatório do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) indica

¹¹⁵ BRASIL. (2006a). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria a Área de Proteção Ambiental - APA do Tapajós, localizada nos Municípios de Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10765.htm >; Acesso em 01 dezembro 2019; BRASIL. (2006b). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria no Município de Jacareacanga, no Estado do Pará, a Floresta Nacional do Crepori, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10769.htm >. Acesso em 01 dezembro 2019; BRASIL. (2006c). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria a Floresta Nacional do Jamaxim, no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10770.htm>. Acesso em 01 dezembro 2019; BRASIL. (2006d). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria o Parque Nacional do Jamaxim, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10772.htm>. Acesso em 01 dezembro 2019; BRASIL. (2006e). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria o Parque Nacional do Rio Novo, localizado nos Municípios de Itaituba e Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10773.htm>. Acesso em 01 dezembro 2019.

¹¹⁶ BRASIL. (2012). **Lei n. 12678**, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

¹¹⁷ *Op. Cit.* BRASIL (2000)

¹¹⁸ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2011). **Portaria n. 108**, de 22 de dezembro de 2011. Cria o conselho consultivo da Área de Proteção Ambiental do Tapajós/PA. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/apa_do_tapajos.pdf>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

1611 presenças humanas na área da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, sendo 191 delas de comunidades tradicionais¹¹⁹.

Por sua vez, as Florestas Nacionais são uma tipologia de UC de Uso Sustentável com foco na exploração de florestas nativas¹²⁰. Esta tipologia é incompatível com a presença de áreas particulares, sendo, para sua instalação, necessária a devida desapropriação destas terras. A tipologia permite, ainda, a permanência de populações tradicionais que a utilizem na data no ato de criação da UC. A área do interflúvio apresenta quatro Florestas Nacionais, ocupando as áreas de Terra Firme, onde as árvores acumulam maior biomassa e apresentam maior valor comercial. O escoamento do material florestal é realizado principalmente pela rodovia “Transgarimpeira”, em leito natural, conectada à BR 163.¹²¹ O escoamento pela Transgarimpeira é facilitado pela presença de uma ponte de concreto sobre o Rio Jamanxim. A Floresta Nacional do Crepori ocupa áreas entre os tomos 1 e 2 da Área de Proteção Ambiental do Tapajós e a Terra Indígena Munduruku, apresentando fitofisionomias de Terra-Firme. Possui plano de manejo e conselho consultivo¹²². Apresenta 117 focos de populações tradicionais em seu interior¹²³. As Florestas Nacionais de Itaituba 1 e 2 apresentam o mesmo plano de manejo, disponibilizado em 2014¹²⁴, e possuem conselhos consultivos instalados¹²⁵. Em

¹¹⁹ Relatório disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=268>>. Acesso em: 01 novembro 2019.

¹²⁰ Conforme cáput do art. 17 da lei do SNUC. *Op. cit.* BRASIL. (2000).

¹²¹ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2010). **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Crepori: Resumo Executivo**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/crepori_plano%20de%20manejo.pdf>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²² BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2009a). **Portaria n. 29**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Crepori/PA. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/FLONA%20Crepori%20Port%200029%20de%2014%2005%202009.pdf>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²³ Relatório disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=270>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²⁴ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2014). **Plano de Manejo das Florestas Nacionais de Itaituba I e de Itaituba II: Volume 1 - diagnóstico**. <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/flona_itaitubaleII_pm_v1-1.pdf>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²⁵ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2009b). **Portaria n. 33**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Itairuba I/PA. e BRASIL. Instituto Chico

2010, a Floresta Nacional de Itaituba 1 apresentava 400 presenças humanas, no entanto estas populações foram categorizadas como não tradicionais¹²⁶. Os dados sobre ocupações por populações tradicionais estão indisponíveis para a Floresta Nacional de Itaituba 2¹²⁷. Já a Floresta Nacional do Jamanxim, localizada paralelamente à BR 163, apresenta plano de manejo desde 2010¹²⁸ e possui conselho consultivo¹²⁹. Também não possui dados disponíveis sobre o quantitativo de ocupações tradicionais em sua área.

A criação de UCs no Brasil é disciplinada pelo art. 22 da lei do SNUC¹³⁰. Deve ser precedida de estudos técnicos, apresentados em Consulta Pública à população atingida, excetuando-se de tal as Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas. A conversão de UCs em busca do mais alto grau de proteção prescinde da realização de audiências públicas, nos termos do art. 22 § 2º da lei do SNUC, ainda que a tipologia-fim seja estação Ecológica ou Reserva Biológica. Além disso, cada tipologia de UC pode apresentar distintos graus de uso, em alguns casos sendo permitido o uso da UC por populações tradicionais ou mesmo a presença de áreas privadas. Uma vez superado este estudo sobre a situação fundiária das UCs de Uso Sustentável do interflúvio, partiremos para a análise das características de cada tipologia, a fim de evitar impeditivos no procedimento de conversão dos regimes de proteção.

Mendes de Conservação da Biodiversidade (2009c). **Portaria n. 34**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Itaituba II/PA. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/FLONA%20Itaituba%202%20Port%20034%20de%2014%2005%202008.pdf>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²⁶ Relatório disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=95>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²⁷ Relatório disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=96>>. Acesso em 01 dezembro 2019.

¹²⁸ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2010). **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Jamanxim**, localizada no estado do Pará: Volume 1 – informações gerais. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/flona_jamanxim.pdf>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹²⁹ BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2009d). **Portaria n. 32**, de 06 de outubro de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional do Jamanxim. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/FLONA%20Jamaxim%20Port%20082%20de%2006%2010%202009.pdf>>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

¹³⁰ *Op. cit.* BRASIL. (2000).

3.2.2. Descrição das características das tipologias de Unidades de Conservação de Proteção Integral a fim de evitar entraves ao procedimento de conversão de regimes de proteção.

O estudo das tipologias de UCs, previstas no SNUC, é importante para que se faça a correta conversão das unidades. Haja vista que as espécies Sagui-dos-munduruku e Dançador-de-coroa-dourada são endêmicas do interflúvio e ameaçadas de extinção, a conversão de UCs é procedimento que deve ser conduzido com cautela, porém sem letargia, a fim que dirimir o risco de perda de biodiversidade. Faremos agora a análise das tipologias de UCs de Proteção Integral no ensejo de permitir a conversão com fulcro na proteção das espécies alvos deste estudo. A lei do SNUC, em seu art. 8º, prevê as tipologias das UCs de proteção integral¹³¹. Além de nomes distintos, a cada tipologia de UC está reservada uma finalidade, e, portanto, tipologias distintas permitem graus variados de uso, mesmo que dentre as Unidades de Proteção Integral.

As Estações Ecológicas são uma tipologia de UCs de Proteção Integral previstas desde a década de 1970¹³². Estas unidades foram inicialmente concebidas com caráter turístico, porém esta característica foi posteriormente absorvida pelos Parques Nacionais. Hoje as Estações Ecológicas possuem como finalidade a pesquisa científica e a proteção de ambientes naturais, sendo permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais. As Reservas Biológicas são uma tipologia de UC de Proteção Integral que tem por objetivo a conservação integral da biota, vedando a influência antrópica que possa gerar degradações ambientais. As alterações humanas permitidas se restringem aos estudos e processos de recuperação ambiental, como as ações de manejo para recuperar o equilíbrio natural. A visitação pública é vedada e a pesquisa científica é incentivada, desde que avaliada pelo conselho diretor da UC. Os Parques Nacionais são uma tipologia de UC com foco na preservação de ambientes naturais de grande relevância ecológica e beleza cênicas. Geralmente estão instalados em pontos turísticos. Permitem a visitação em áreas para contato com a natureza, valorizando a educação e a preservação ambientais.

Fatores como a presença de populações tradicionais e de propriedades privadas no interflúvio podem ser um empecilho para conversão das UCs de Uso Sustentável em Estações Ecológicas, Reservas Biológicas ou Parques nacionais. Isto decorre do fato de

¹³¹ *Op. cit.* BRASIL. (2000). Art. 8º “O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.”

¹³² *Op. cit.* MILARÉ (2004).

que estas três tipologias são incompatíveis com a presença de áreas privadas em seu interior, tornando necessária a desapropriação de terras para a efetivação das áreas especialmente protegidas. Já a presença de populações tradicionais é incompatível com Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, uma vez que estas tipologias apresentam restrições ao uso direto de recursos e mesmo à visitação.

Os Monumentos Naturais tem como objetivos a preservação de sítios naturais raros, singulares, ou de grande beleza cênica. Estas UCs de Proteção Integral permitem a visitação, desde que atendidos os requisitos dos planos de manejo. Não há menção no SNUC sobre a possibilidade de realização de pesquisas científicas nestas UCs. Os Refúgios de Vida Silvestre, por sua vez, objetivam proteger os ambientes naturais que asseguram a sobrevivência e reprodução de comunidades e espécies da flora e da fauna, residente ou migratória. Permite a visitação pública, na forma do plano de manejo, e apresenta a possibilidade de realização e pesquisas científicas, desde que devidamente aprovadas. O grande diferencial dos Monumentos Naturais e dos Refúgios de Vida Silvestre frente às demais tipologias de UCs de Proteção Integral está na possibilidade de que suas áreas sejam formadas por propriedades de particulares. Em caso de incompatibilidade entre a atividade realizada pelo particular e os objetivos da UC, porém, deverá ocorrer a desapropriação da propriedade privada. Por estes motivos, elencamos os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre como melhores tipologias-fim para a conversão de UCs de Uso Sustentável na região do interflúvio Tapajós-Jamanxim.

A redução do espaço da discricionariedade administrativa, seguida da inércia do administrador em atender a suas ações vinculadas, enseja a adoção de medidas para que ocorra a proteção aos princípios de Direito Ambiental previamente discutidos. A inércia do administrador, nestes casos, fere diretamente os pressupostos de proteção ambiental, atacando não só o direito pátrio como as convenções internacionais da qual o Brasil é signatário. Neste sentido, a pretensão para o afastamento da discricionariedade a fim de permitir a conversão dos regimes de proteção de UCs pode ser obtida através de ação civil pública para a defesa do meio ambiente, conforme previsto na Lei Federal n. 7.434/1985¹³³. Assim, a Ação Civil Pública nos parece meio eficaz para tornar o

¹³³ BRASIL. (1985). **Lei n.7347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

administrador obrigado a efetuar a conversibilidade de regimes de proteção de UCs, em face da superveniência de alterações ambientais, trazendo maior efetividade ao sistema ambiental brasileiro.

4. CONCLUSÃO.

A conversão de regimes de proteção em UCs nos parece ser método importante para facilitar a preservação ambiental. Uma vez que diversas UCs são criadas por decretos do poder executivo e a conversão ocorre pelo mesmo tipo de diploma que as criou, a cláusula de conversibilidade permite ampliar os graus de proteção ambiental em menor tempo do que se fosse aplicado o crivo do poder legislativo. Esta característica confere maior efetividade às medidas, em especial frente a alterações em situações fáticas supervenientes que ensejem urgência na conversão. A aplicação da cláusula de conversibilidade de UCs pode permitir que se alcance o mais alto grau de preservação ambiental e a maior eficiência da gestão ambiental, sendo um meio para que se efetivem os valores dos princípios de proteção ambiental positivados em nossa CF e nos tratados internacionais, como a CDB.

Aqui, defendemos a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* em casos de superveniência de alterações ambientais que atinjam os núcleos dos princípios e diretrizes superiores do SNUC. O uso da cláusula decorre da aplicação de institutos de Direito Privado, como a função social do contrato, no Direito Público, sendo forma de ampliar a efetividade da função das UCs em caso de superveniência de alterações ambientais. As interpretações sobre a efetividade das UCs frente aos objetivos e diretrizes superiores do SNUC aproxima as finalidades das UCs com a função social da propriedade, assim como traz paralelo entre os decretos de criação de UCs e os contratos. Desta forma, tendo em vista ser o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado uma cláusula constitucional relativa a direitos humanos, fundamentais¹³⁴, e considerando ainda a previsão doutrinária de redução da discricionariedade administrativa para a defesa deste rol de direitos, nos parece clara a possibilidade de que, com a análise caso a caso, se torne obrigatória a conversão de UCs de Uso Sustentável em unidades de Proteção Integral através da aplicação da teoria da imprevisão e da cláusula *rebus sic stantibus*.

Os objetivos e diretrizes superiores do SNUC funcionam como um *proxy* aos valores defendidos pelo princípio do direito um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e atacar seus núcleos significa, concomitantemente, atingir direitos fundamentais salvaguardados pela CF e pela CDB. A exemplo dos valores consoantes dos princípios e diretrizes superiores do SNUC, temos a defesa de espécies ameaçadas e

¹³⁴ Este direito é tido como direito humano fundamental em diversas doutrinas, conforme já apresentado. *Op. cit.* SILVA, A. L. M. DA. (2005) e MILARÉ, E. (2004).

endêmicas. Assim, a superveniência da ocorrência de espécies ameaçadas ou endêmicas em uma UC de Uso Sustentável, independente do processo que levou à presença de espécies com este *status* na área, enseja a conversão para regime de proteção superior. Assim, a superveniência de alterações de situações fáticas que ataquem os núcleos e diretrizes superiores do SNUC se consolida em dever ao administrador, no sentido de promover a aplicação da cláusula de conversibilidade para preconizar a defesa do direito fundamental por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nestes casos, o elemento objetivo especial da proteção ambiental é forma de alcançar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A insubstituibilidade¹³⁵ dos recursos ambientais, e o princípio da solidariedade intergeracional, analisados em conjunto com os princípios do não retrocesso ambiental, colmatam as dúvidas que eventualmente existam a respeito desta questão da obrigatoriedade da conversão de regimes de proteção. Em concreto, estando demonstradas as alterações na composição faunística da área do interflúvio Tapajós-Jamanxim, a existência de espécies endêmicas desprotegidas, o possível risco de perda de biodiversidade e o aumento do grau de ameaças de alteração da cobertura vegetal da região, resta comprovada a urgência para a alteração dos regimes de proteção nas UCs de usos sustentável desta área.

Sobre a distribuição das espécies no interflúvio, sabe-se que o Dançador-de-coroa-dourada e Sagui-dos-munduruku não ocupam toda a área. A ave ocupa apenas áreas de Terra-firme, locais onde o crescimento florestal é maior e, portanto, estão localizadas as Florestas Nacionais. Já o primata ocupa apenas as terras mais baixas, ao norte e leste do interflúvio, tendo parte de sua população protegida pelo Parque Nacional do Jamanxim. Isto posto, não se pode considerar, ao menos no campo da conservação destas espécies, que todas as áreas do interflúvio tenham o mesmo valor biológico e sejam intercambiáveis. Das sete UCs federais localizadas na área, apenas as Florestas Nacionais do Crepori, de Itaituba 2 e do Jamanxim apresentam as duas espécies, sendo, portanto, áreas prioritárias para a conversão dos regimes de proteção. Uma vez que as Florestas Nacionais são inteiramente constituídas de áreas públicas, a conversão a partir desta

¹³⁵ Tradução do inglês *Irreplaceability*, que trata de um princípio implícito de conservação ambiental que versa sobre as condições únicas de dada localidade que a tornam candidata a ser declarada área especialmente protegida. Para mais sobre o princípio e suas aplicações ecológicas, sugerimos o seguinte paper: PRESSEY, R.; JOHNSON, I. R.; WILSON, P. 1994. Shades of irreplaceability: Towards a measure of the contribution of sites to a reservation goal. **Biodiversity and Conservation**. 3. 242-262. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF00055941>>. Acesso em: 25 novembro 2019.

tipologia apresenta vantagens, uma vez que o processo de desapropriação de terras torna-se desnecessário. Além das Florestas Nacionais do Crepori, de Itaituba 2 e do Jamanxim, outra área interessante para a conversão de regimes de proteção é o segundo tomo da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, a qual apresenta ambas espécies endêmicas e ameaçadas foco deste estudo. Contudo, para que seja efetiva a proposta de conversão dos regimes de proteção faz-se necessária a projeção das tipologias-fim ideais.

Uma vez que Reservas Biológicas, Estações Ecológicas e Parques Nacionais são tipologias incompatíveis com a ocorrência de áreas privadas em seu interior, torna-se necessária a desapropriação de terras caso a UC de Origem seja a Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Outro fator que dificulta a conversão de UCs de uso sustentável em Reservas Biológicas, Estações Ecológicas e Parques Nacionais são os limites à visitação e à presença humana que estas tipologias interpõem. Isto acaba por promover vedação à presença de populações tradicionais, que deveriam ter suas atividades realocadas caso estas tipologias fossem selecionadas. Vale ressaltar que há presença de populações tradicionais nas Florestas Nacionais do Crepori, de Itaituba 1 e na APA Tapajós, e que possivelmente seja este o caso das Florestas Nacionais de Itaituba 2 e do Jamanxim, apesar de ausentes os dados para estas UCs. De toda sorte, a eventual conversão de UCs de Uso Sustentável em Reservas Biológicas, Estações Ecológicas e Parques Nacionais pode não ser realizada na velocidade necessária, haja vista a urgência ambiental na região do interflúvio Tapajós-Jamanxim.

Neste sentido, sugerimos a conversão de trechos das Florestas Nacionais do Crepori, de Itaituba 2 e/ou do Jamanxim, ou mesmo da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. As tipologias-fim ideais seriam os Monumentos Naturais e/ou os Refúgios de Vida Silvestre. Estas tipologias são menos restritivas à presença humana, permitindo a visitação e mesmo a presença de áreas privadas. Logo, estas tipologias são compatíveis com o uso por populações tradicionais, presentes, ou possivelmente presentes em áreas das Florestas Nacionais do Crepori, de Itaituba 2, do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Especificamente, por se tratar de uma conversão que objetiva proteger espécies biológicas ameaçadas, parece-nos que os Refúgios de Vida Silvestre se aproximam mais dos objetivos centrais da presente proposta. Porém, uma vez que os Monumentos Naturais podem objetivar a conservação de sítios naturais raros ou singulares, acreditamos que pode-se enquadrar o interflúvio Tapajós-Jamanxim em ambas estas categorias. Assim, a propositura de conversão de UCs de uso sustentável do

interflúvio em Monumentos Naturais ou Refúgios da Vida Silvestre parece-nos de mais fácil aprovação na fase de Audiências Públicas.

Dada a necessidade do afastamento da discricionariedade administrativa no caso em tela, resta-nos a discussão sobre os meios cabíveis para tornar a administração vinculada a efetuar a conversão dos regimes de proteção de UCs. Não proteger as espécies ameaçadas e endêmicas, seja qual for a região do país, é descumprir princípios de direitos humanos fundamentais e faz-se necessária a tomada de decisões no sentido de cessar a agressão ao meio ambiente. Neste sentido, parece-nos válido que a pretensão de defesa do meio ambiente da área do interflúvio Tapajós-Jamanxim alcance a via judicial, a fim de que o administrador cumpra suas missões institucionais e faça valer os princípios de proteção ambiental defendidos na CF e na CDB. A ação judicial seria embasada no descumprimento aos princípios do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme vinculado no art. 225 da CF, e também às diretrizes de proteção à fauna endêmica e ameaçada, conforme preconizado nos objetivos e diretrizes superiores do SNUC e ao texto da CDB, assim como ao princípio da responsabilidade intergeracional, entre outros. Neste escopo, a medida judicial cabível para a conversão do regime de proteção seria a da Ação Civil Pública Ambiental. Esta ação é constantemente ajuizada frente a crimes e omissões ambientais. Independente da forma com que se conduza a questão, faz-se urgente a alteração dos regimes de proteção nas UCs do interflúvio Tapajós-Jamanxim, sob risco de termos perda de biodiversidade. Neste ponto, finalizo, lembrando que o campo da desextinção ainda é uma fronteira teórica da biologia, e, portanto, a preservação ambiental é o meio mais eficaz de manter a funcionalidade ambiental e sistêmica de nossa biota.

Referências Bibliográficas

- ACCIOLY, H. (2018) **Manual de direito internacional público**. [s. l.]. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000013757&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 6 novembro 2019.
- ARAGÃO, A. S. (2004). A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 51-64, abr. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44672>>. Acesso em: 13 novembro 2019.
- BINENBOJM, G. (2005). Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 1-32, jan. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43855/44713>>. Acesso em: 12 Novembro 2019.
- BIRDLIFE INTERNATIONAL. (2016). *Lepidothrix vilasboasi*. **The IUCN Red List of Threatened Species** 2016: e.T22701040A93810502
- BRASIL. (1985). **Lei n.7347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.
- BRASIL. (1994). **Decreto Legislativo nº2**, de 03 de fevereiro de 1994. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.
- BRASIL. (2000). **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. 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.
- BRASIL. (2002). **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.
- BRASIL. (2006a). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria a Área de Proteção Ambiental - APA do Tapajós, localizada nos Municípios de Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10765.htm >; Acesso em: 01 dezembro 2019.
- BRASIL. (2006b). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria no Município de Jacareacanga, no Estado do Pará, a Floresta Nacional do Crepori, e dá outras

providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10769.htm>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

BRASIL. (2006c). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria a Floresta Nacional do Jamanxim, no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10770.htm>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

BRASIL. (2006d). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria o Parque Nacional do Jamanxim, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10772.htm>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

BRASIL. (2006e). **Decreto de 13 de fevereiro de 2006**. Cria o Parque Nacional do Rio Novo, localizado nos Municípios de Itaituba e Novo Progresso, no Estado do Pará, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10773.htm>. Acesso em: 01 dezembro 2019.

BRASIL. (2009). **Decreto nº 7.030**, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.

BRASIL. (2012). **Lei n. 12678**, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Matinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2010). **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Crepori**: Resumo Executivo.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2009a). **Portaria n. 29**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Crepori/PA.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2009b). **Portaria n. 33**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Itaituba I/PA.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2009c). **Portaria n. 34**, de 14 de maio de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional de Itaituba II/PA.

- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2009d). **Portaria n. 32**, de 06 de outubro de 2009. Cria o conselho consultivo da Floresta Nacional do Jamanxim.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2010). **Plano de Manejo da Floresta Nacional do Jamanxim**, localizada no estado do Pará: Volume 1 – informações gerais.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2011). **Portaria n. 108**, de 22 de dezembro de 2011. Cria o conselho consultivo da Área de Proteção Ambiental do Tapajós/PA.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2014). **Plano de Manejo das Florestas Nacionais de Itaituba I e de Itaituba II: Volume 1 - diagnóstico**.
- BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2019). **Unidades de Conservação Federais: Mapeamento elaborado pelo ICMBio**. [s.l]. Atualizada em julho de 2019.
- CAPOBIANCO, J. P. R.; MOREIRA, A.; SAWYER, D.; SANTOS, S. I.; PINTO, L. P. (2001). **Biodiversidade na Amazônia brasileira**. São Paulo: Ed. Estação Liberdade/Inst. Socioambiental
- COSTA, A. A. (2008). **O controle de razoabilidade no direito comparado**. Brasília: Thesarus.
- COSTA, D. J. 2007. Direito público e privado, ordem pública e direito social. **Revista de Informação Legislativa**.a. 44 n. 175 jul./set.
- COSTA-ARAÚJO, R.; DE MELO, F. R.; CANALE, G.R.; HERNÁNDEZ-RANGEL, S. M.; MESSIAS, M. R.; ROSSI. R. V.; SILVA, F. E.; DA SILVA, M. N. F.; NASH, S. D.; BOUBLI, J. P.; FARIAS, I. P.; HRBEK, T. (2019). The Munduruku marmoset: a new monkey species from southern Amazonia. **PeerJ** 7:e7019.
- DI PIETRO, M. S. Z. (2009). **Direito administrativo**. 22. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas.
- DIAS, C.; LIMA, K. DE A.; ARARIPE, J.; ALEIXO, A.; VALLINOTO, M.; SAMPAIO, I.; RÊGO, P. S. DO. (2018). Mitochondrial introgression obscures phylogenetic relationships among manakins of the genus *Lepidothrix* (Aves: Pipridae). **Molecular Phylogenetics and Evolution**, 126, 314–320.
- FEARNSIDE, P. M. (2015). Amazon dams and waterways: Brazil’s Tapajós Basin plans. **Ambio**, 44(5), 426–439.

- FEARNSIDE, P. M. (2016). Environmental and Social Impacts of Hydroelectric Dams in Brazilian Amazonia: Implications for the Aluminum Industry. **World Development**, 77, 48–65.
- FILHO, F. R. B. 2011. A Administração Pública entre o Direito Público e o Direito Privado. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**. ano 4. n. 8, jul-dez.
- FORSYTH, C. (1996). Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review. **The Cambridge Law Journal**, 55(1), 122-140.
- FURTADO, L. R. (2016). **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum.
- GONÇALVES, C. R. 2019. **Direito civil brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- HAFFER, J. (2008). Hypotheses to explain the origin of species in Amazonia. **Brazilian Journal of Biology**, 68(4 suppl.), 917–947.
- HUMBERT, G. (2019). **Princípios da “Vedação ao Retrocesso” e “Prevalência da Norma Mais Restritiva”**: mais dois mitos do direito ambiental. **Portal Direito Ambiental**. Coluna direito ambiental em debate. [s.l.]. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/principios-da-vedacao-ao-retrocesso-e-prevalencia-da-norma-mais-restritiva-mais-dois-mitos-do-direito-ambiental/>>. Acesso em: 10 novembro 2019.
- IUCN. (2019). **The IUCN Red List of Threatened Species**. Version 2019-2.
- MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. (1967). **The theory of island biogeography**. Princeton University Press, Princeton. 224p
- MACHADO, P. A. L. (2003). **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Ed. Malheiros.
- MARRARA, T. (2012). A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitador da discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, mai. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8648>>. Acesso em: 13 novembro 2019.
- MILARÉ, E. (2004). **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais
- MÖLLERS, C. (2011). German Federal Constitutional Court: Constitutional Ultra Vires Review of European Acts Only Under Exceptional Circumstances; Decision of 6

July 2010, 2 BvR 2661/06, Honeywell. **European Constitutional Law Review**, 7(1), 161-167.

MONEBHURRUN, N. (2015). **Manual de metodologia jurídica**: técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva.

MORRONE, J. J. (1994). On the Identification of Areas of Endemism. *Systematic Biology*, 43(3), 438–441

OLIVEIRA, C. B. (2019). A Discricionariedade Administrativa: Considerações sobre limites e possibilidade de controle. **Revista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJERJ. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1386912/revista-18.pdf>>. Acesso em: 12 novembro 2019.

OLMOS, F., & PACHECO, J. F. (2003). Rediscovery of Golden-crowned Manakin *Lepidothrix vilasboasi*. **Cotinga** 20: 48-50.

ONU – Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (1972). **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano**, publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano em Junho de 1972. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>>. Acesso em: 10 novembro 2019.

OTERO, P. (2003). **Legalidade e Administração Pública** - O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade. Coimbra: Almedina

PADILHA, N. S. (2010). **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier.

PELISSER, F. C. (2011). O controle judicial da discricionariedade administrativa no estado democrático de direito. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 7-19. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.73.01.pdf>. Acesso em: 12 novembro 2019.

PRESSEY, R.; JOHNSON, I. R.; WILSON, P. 1994. Shades of irreplaceability: Towards a measure of the contribution of sites to a reservation goal. **Biodiversity and Conservation**. 3. 242-262.

REZEK, J. F. (2005). **Direito internacional público**: curso elementar. 10. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva.

- SADDY, A. (2015). Elementos essenciais da definição de discricionariedade administrativa. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** (RECHTD) 7(2):147-165, maio-agosto 2015.
- SILVA, A. L. M. DA. (2005). **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, volume 1. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- SILVA, A. L. M. DA. (2005). **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, volume 2. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- SNOW, D.; SHARPE, C. J. (2019). Golden-crowned Manakin (*Lepidothrix vilasboasi*). In: del Hoyo, J., Elliott, A., Sargatal, J., Christie, D.A. & de Juana, E. (eds.). *Handbook of the Birds of the World Alive*. Lynx Edicions, Barcelona.
- STF. (2011a). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 3343. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 22/11/2011.
- STF. (2011b). **PETIÇÃO AVULSA NA EXTRADIÇÃO** Nº 1.085 - República Italiana. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 08/06/2011.
- STF. (2012). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** Nº 427574 MG – ED. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 13/02/2012.
- STF. (2013). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** Nº 589998 – PI. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJ: 04/04/2013
- STF. (2015). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 1923 – DF. Relator: Ayres Brito. DJ: 04/05/2015.
- STJ. (2004). **RECURSO ESPECIAL** REsp Nº 429570 GO 2002/0046110-8. Relatora: Ministra Eliana Calmon. DJ: 22/03/2004
- STJ. (2010). **RECURSO ESPECIAL**: REsp Nº 302.906 SP 2001/0014094-7 686209 RS 2004/0111329-9. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJ: 01/12/2010. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3419096&num_registro=200100140947&data=20101201&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 11 novembro 2019.
- TJDFT. (2018). **AGRAVO DE INSTRUMENTO** Nº 0717644-16.2018.8.07.0000 Acórdão nº 1151002. Relator: Desembargador Romeu Gonzaga Neiva. DJE: 17/09/2018.
- VENOSA, S. S. 2007. **Direito Civil**: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 7. Ed. São Paulo: Atlas.

WADE, H. W.; FORSYTH, C. F. (1961). **Administrative law**. 9ª ed. London: Oxford Publisher.

WALD, A. 2006 **Obrigações e contratos**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva.