

**DIOGO SENA BAIERO**

**REPERCUSSÕES JURÍDICAS DO PRESSUPOSTO DA AFETAÇÃO A UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADE OU  
EMPREENDIMENTO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Universidade de Brasília, como parte das  
exigências do curso de graduação em Direito para  
a obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

**BRASÍLIA  
2025**

**Ficha catalográfica elaborada com dados fornecidos pelo autor**

**Universidade de Brasília - *Campus Darcy Ribeiro***

B152r

Baiero, Diogo Sena.

Repercussões jurídicas do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação no processo de licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento / Diogo Sena Baiero;

Orientador: Nicolao Dino de Castro e Costa Neto. Brasília, 2025.

77 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)  
Universidade de Brasília, 2025.

1. Direito Ambiental. 2. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. 3. Ato Administrativo. 4. Poder de Polícia. 5. Governança Ambiental. I. Dino de Castro e Costa Neto, Nicolao, orient. II. Título.

**DIOGO SENA BAIERO**

**REPERCUSSÕES JURÍDICAS DO PRESSUPOSTO DA AFETAÇÃO A UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADE OU  
EMPREENHIMENTO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à  
Universidade de Brasília, como parte das  
exigências do curso de graduação em Direito para  
a obtenção do título de Bacharel.

Brasília, 1º de dezembro de 2025.

Assentimento da Banca Examinadora:

---

Wanner Medeiros Rodrigues

---

Vladimir Barros Aras

---

Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (orientador)

À vó Elza (*in memoriam*) e a Matheus, dedico.

"O que se leva da vida é a vida que se leva".  
(Autor Desconhecido)

"(...) Que não seja imortal, posto que é chama  
Mas que seja infinito enquanto dure".  
Vinicius de Moraes

"Importante não é ver o que ninguém nunca viu,  
mas sim pensar o que ninguém nunca pensou sobre algo que todo mundo vê".  
Arthur Schopenhauer

"Da mesma forma que na dendrologia, há, na política,  
muito Jacarandá querendo se passar por Ipê".  
Autoria própria

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais José Luiz e Silvana pelos valores.

Aos meus irmãos pela fraternidade: a Matheus, por sua alma de luz, e a Murilo, por sua capacidade impressionante de ouvir.

Ao professor Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, orientador, pelas contribuições, pelos ensejos de visão crítica e incentivo ao contraditório, e pela oportunidade de desenvolvimento da pesquisa.

Aos membros das bancas de defesa, professores Vladimir Barros Aras e Wanner Medeiros Rodrigues, pela participação, ensinamentos, dúvidas sanadas, e contribuições.

Aos amigos “UFVianos”, do programa “CsF”, “UnBensis” e colegas de repartição pelo companheirismo e pela amizade.

À Maria Elza (*in memoriam*) pela criação e sabedoria.

Ao ensino público brasileiro pelos ensinamentos e formação plural, gratuita e de qualidade, em especial à política de ações afirmativas e promoção da igualdade material do acesso ao Ensino Superior.

À assistência estudantil e à política de permanência de estudantes de baixa renda, especialmente, ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), pela alimentação subsidiada.

Ao corpo docente e técnico-administrativo da Universidade de Brasília (UnB) e da Faculdade de Direito (FD) pela formação jurídica e humanista.

Ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) pela oportunidade de realização da pesquisa.

Ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), à Advocacia Geral da União (AGU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e à Câmara dos Deputados pela oportunidade de realização de estágio.

A todos não citados, mas que contribuíram para a realização deste trabalho.

A Deus, à Nossa Senhora Aparecida e a Santo Expedito por serem depositários de fé.

## BIOGRAFIA

DIOGO SENA BAIERO, filho de Silvana e José Luiz, nasceu em Jundiaí, SP, Brasil.

Em março de 2010, iniciou o curso de graduação em Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG, Brasil, graduando-se em julho de 2015.

Entre agosto de 2013 e janeiro de 2015 participou de intercâmbio e mobilidade acadêmica na *Curtin University of Technology*, Perth, Austrália.

Em agosto de 2015, ingressou no curso de mestrado em Ciência Florestal da UFV, concluindo os requisitos para obtenção do título de *Magister Scientiae* em julho de 2017.

Em agosto de 2017, ingressou no curso de doutorado em Ciência Florestal da UFV, concluindo os requisitos para obtenção do título de *Doctor Scientiae* em julho de 2022.

Foi monitor voluntário, nível II (pós-graduação), nas disciplinas de Administração Florestal e Política e Legislação Florestal do DEF UFV, entre 2017 e 2022.

Iniciou, em março de 2022, o curso de especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), obtendo o título de Especialista em julho de 2024.

De julho de 2022 a agosto de 2025, ocupou o cargo efetivo de técnico ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), após aprovação em concurso público, com lotação na Reserva Biológica do Uatumã (Presidente Figueiredo/AM).

Atuou na Diretoria de Engenharia e Patrimônio da Presidência da República, entre julho de 2023 e março de 2025, e desempenhou a função comissionada de Coordenador (FCE 1.10) de Planejamento de Engenharia, entre julho de 2024 e março de 2025.

Desde agosto de 2025, ocupa o cargo efetivo de analista ambiental do ICMBio após aprovação em concurso público, com lotação na Coordenação-Geral de Avaliação de Impactos (Brasília/DF).

Em março de 2020, iniciou o curso de Direito na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil, concluindo os requisitos para graduação em dezembro de 2025.

Prestou o 42º Exame de Ordem Unificado e obteve aprovação, em maio de 2025, estando habilitado a requerer sua inscrição no quadro de advogados da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Foi monitor de graduação nas disciplinas de Direito Ambiental e Direito Administrativo II da FD UnB, entre 2022 e 2025.

## RESUMO

BAIERO, Diogo Sena, Bacharelado em Direito, Universidade de Brasília, dezembro de 2025. **Repercussões jurídicas do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação no processo de licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento.** Orientador: Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

O trabalho investiga as repercussões jurídicas decorrentes da aplicação do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação federais no processo de licenciamento ambiental. Parte-se da premissa de que a correta observância desse pressuposto é condição indispensável para a efetiva proteção desses espaços territoriais especialmente protegidos, assegurando que o licenciamento cumpra seu papel de instrumento concretizador do desenvolvimento sustentável. A pesquisa estrutura-se em dois capítulos, o primeiro, de revisão teórica, examina os princípios do Direito Ambiental, a repartição de competências e a derivação da governança ambiental no Brasil. Enquanto o segundo, analítico, debruça-se sobre o estudo de caso do licenciamento em Unidades de Conservação federais, com foco na atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O estudo demonstra que o licenciamento ambiental é um procedimento que emana de uma discricionariedade instrutoriamente objetiva, na qual a Administração Pública, embora detenha liberdade de apreciação dos elementos do processo, vê sua decisão final juridicamente vinculada às conclusões técnicas que deles decorrem. Neste contexto, o pressuposto da afetação, materializado na exigência de Autorização para o Licenciamento Ambiental (ALA) pela autoridade gestora, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), transcende critérios meramente métricos ou temporais. Conclui-se que a afetação consolida-se como um imperativo ecológico, jurídico e histórico fundado na análise concreta do potencial de impacto sobre o território protegido, sendo fundamental para harmonizar o desenvolvimento socioeconômico com a garantia da perenidade dos ecossistemas protegidos, em estrita observância ao mandamento constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Espaços Territoriais Especialmente Protegidos; Ato Administrativo; Poder de Polícia; Governança Ambiental.



## ABSTRACT

BAIERO, Diogo Sena, Bachelor of Laws, Universidade de Brasília, December, 2025. **Legal implications of the affected area presupposition to Protected Areas in the environmental licensing process for activities or enterprises.** Adviser: Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

This paper investigates the legal repercussions of applying the affected area presupposition to federal Protected Areas within the environmental licensing process. It is premised on the notion that the correct observance of this presupposition is indispensable for the effective protection of these specially designated territories. It ensures that licensing fulfills its role as an instrument for achieving sustainable development. The research is structured in two chapters. The first, a theoretical review, examines the principles of Environmental Law, the division of administrative competencies, and the framework of environmental governance in Brazil. The second, an analytical chapter, focuses on a case study of the licensing process for federal Protected Areas, highlighting the role of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBio). The study demonstrates that environmental licensing is a procedure based on a procedurally objective discretion. This means that while the Public Administration has freedom to evaluate the elements of the process, its final decision is legally bound by the technical conclusions derived from them. In this context, the affected area presupposition, materialized by the requirement for a prior Authorization for Environmental Licensing from the managing authority, under Article 36, Paragraph 3 of Law 9,985/2000, which established the National System of Protected Areas (SNUC), transcends merely metric or temporal criteria. It is concluded that the presupposition constitutes an ecological, legal, and historical imperative, grounded in a concrete analysis of the potential impacts on the protected territory. It is thus fundamental for harmonizing socioeconomic development with the long-term preservation of protected ecosystems, in strict compliance with the constitutional mandate for an ecologically balanced environment.

Keywords: Environmental Law; Protected Areas; Administrative Act; Police Power (Regulatory Authority); Environmental Governance.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL	1
2. INTERESSE PELA PESQUISA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	3
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	4
4. OBJETIVOS	5
4.1. Geral	5
4.2. Específicos	5
 <b>CAPÍTULO 1 - APORTE TEÓRICO: PRINCÍPIOS COMO INDUTORES DA CONSECUÇÃO ESTATAL NA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	
1. INTRODUÇÃO	7
2. DESENVOLVIMENTO	8
2.1. O Estado como indutor de políticas públicas e de desenvolvimento socioambiental	8
2.2. Historicidade da governança ambiental, intervenção estatal dirigente e valorização intrínseca do meio ambiente	13
2.3. Direito ao meio ambiente - a fundamentalidade e a repartição de competências	20
2.4. Princípios e aplicabilidade no Direito Ambiental	26
2.5. A problemática e a efetividade política das normas ambientais	30
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
 <b>CAPÍTULO 2 - ESTUDO DE CASO DA AFETAÇÃO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
1. INTRODUÇÃO	37
2. DESENVOLVIMENTO	38
2.1. O licenciamento ambiental e a discricionariedade instrutoriamente objetiva	38
2.2. A manifestação no processo de licenciamento ambiental em Unidades de Conservação federais	43
2.3. A afetação como pressuposto do licenciamento ambiental	48
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
 5. CONCLUSÕES GERAIS	 58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

## 1. INTRODUÇÃO GERAL

A relação do ser humano com o ambiente constitui um fenômeno intrínseco à sua existência, cuja complexidade se amplifica diante dos desafios contemporâneos de conciliar o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental. No Brasil, país reconhecido por sua mega sociobiodiversidade, esta tensão se materializa, entre outros, no processo de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de degradação do meio ambiente.

A despeito do arcabouço legal, notadamente a consagração do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, persiste um cenário de ineficiência da aplicabilidade material da norma. O paradigma estatal, excessivamente centrado em instrumentos de comando e controle de caráter repressivo, tem se mostrado insuficiente para garantir a proteção de bens jurídicos ambientais de natureza difusa. Neste contexto, os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (Eteps), em especial as Unidades de Conservação, emergem como ferramentas essenciais para a concretização do mandamento constitucional, impondo regimes especiais de administração que podem vir a limitar o exercício absoluto de direitos individuais em prol da função socioambiental e do equilíbrio ecológico. Os Eteps consistem de gênero ou hiperônimo constituído das espécies ou hipônimos: Unidades de Conservação; Terras Indígenas; Quilombos; Reservas da Biosfera; corredores ecológicos; zonas de amortecimento; espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional<sup>1</sup>; as terras devolutas ou arrecadadas, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs), entre outras áreas (PEREIRA; SCARDUA, 2008).

A governança ambiental, entendida como o conjunto de instituições, atores, processos decisórios, regras e instrumentos que determinam o uso e a proteção de recursos naturais (LEMOS; AGRAWAL, 2006), encontra no licenciamento ambiental um de seus campos mais divergentes (BORIONI; SÁNCHEZ, 2023). É neste palco que se evidencia o dogma de que "não há Unidade de Conservação sem conflito socioambiental", o que exige esforços sinérgicos para a construção de soluções que harmonizem interesses

---

<sup>1</sup> O § 4º do art. 225 da CRFB estabelece que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônios nacionais (BRASIL, 1988).

aparentemente antagônicos. A gestão de políticas públicas<sup>2</sup>, neste âmbito, deve escolher o que fazer ou não fazer, propondo medidas com participação conjunta, em estrita observância ao poder-dever estatal de polícia ambiental (ERBAUGH et al., 2024).

Neste panorama, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabeleceu uma salvaguarda processual crucial: a exigência de autorização prévia da autoridade gestora da Unidade de Conservação quando o empreendimento de significativo impacto ambiental a "afetar" (art. 36, § 3º). Este dispositivo materializa o que esta pesquisa sustenta ser o pressuposto da afetação, um imperativo jurídico que transcende a mera localização geográfica para se fundar na potencialidade concreta de impacto aos objetivos, finalidades e atributos protegidos da unidade. Todavia, a aplicação deste pressuposto enfrenta desafios que vão além da plurivocidade do termo "afetar". A insegurança reside na supressão da exigência de autorização prévia do órgão ou da entidade gestora da Unidade de Conservação, após a rejeição de vetos presidenciais a dispositivos da Lei nº 15.190/2025<sup>3</sup> pelo Congresso Nacional. Paralelamente, o exame técnico no licenciamento, longe de ser um ato meramente vinculado ou discricionário, é exercido por meio do que se conceitua como discricionariedade instrutoriamente objetiva, em que a Administração Pública detém liberdade para apreciar os elementos de convicção que a vincula às conclusões técnicas que deles decorrem.

Diante deste contexto, o presente trabalho tem como objetivo central analisar as repercussões jurídicas do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação federais no processo de licenciamento ambiental. A hipótese que se investiga é a de que a correta aplicação deste pressuposto é condição indispensável para a proteção desses territórios, assegurando que o licenciamento cumpra seu papel de instrumento de concretização do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, além das seções seguintes apresentarem o interesse pela pesquisa, a contextualização do problema e os procedimentos metodológicos, a pesquisa estrutura-se em dois capítulos. O primeiro, com referencial teórico, abordará os princípios como norteadores do Estado na justiça socioambiental e no desenvolvimento sustentável,

---

<sup>2</sup> O termo política pública refere-se à materialização do Estado com intuito de resolver determinado problema, mesmo que para atingir o resultado, o governo opte por adotar ou não certas medidas.

<sup>3</sup> A Lei nº 15.190/2025 dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da CRFB, altera as Leis nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), nº 9.985/2000 e nº 6.938/1981 (PNMA), revoga dispositivos das Leis nº 7.661/1988 e nº 11.428/2006, e dá outras providências (BRASIL, 2025).

percorrendo a derivação da governança ambiental, a repartição estatal de competências e a aplicabilidade normativa e jurídica. O segundo capítulo, apresentará a análise da natureza do ato licenciatório de atividade ou empreendimento no processo de licenciamento ambiental em Unidades de Conservação federais e as repercussões jurídicas do pressuposto da afetação.

## **2. INTERESSE PELA PESQUISA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA**

O interesse em desenvolver esta investigação emerge da confluência entre a atuação do pesquisador no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e a inquietação acadêmica frente aos desafios de operacionalizar o Direito Ambiental em um cenário de constantes pressões sobre o patrimônio natural. A percepção prática dos conflitos inerentes aos processos de licenciamento que envolvem Unidades de Conservação, somada à identificação de lacunas na sistematização doutrinária do pressuposto da afetação, motivou um estudo aprofundado capaz de subsidiar tanto a atuação administrativa especializada quanto o debate jurídico-científico.

O licenciamento ambiental situa-se no epicentro de um tensionamento paradigmático entre diferentes modelos de desenvolvimento e o mandamento de proteção ecológica. No Brasil, este instrumento da PNMA está contido na Lei nº 6.938/1981 e é frequentemente alvo de propostas de flexibilização, as quais, sob o argumento da desburocratização e celeridade, podem fragilizar as salvaguardas ambientais constitucionalmente estabelecidas.

Este panorama é particularmente dicotômico quando se trata de atividades ou empreendimentos com potencial de impactar as Unidades de Conservação, espécies contidas no gênero Eteps, criadas para proteger amostras significativas do patrimônio natural brasileiro. Neste particular, a Lei nº 9.985/2000 (SNUC), instituiu um mecanismo primordial de proteção: a exigência de autorização do órgão ou da entidade gestora da Unidade de Conservação sempre que o empreendimento, sujeito a Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/Rima), a afetar. Lei esta que representa avanços na conservação da biodiversidade e na promoção dos conhecimentos tradicionais alavancados pela ciência e tecnologia e que completou 25 anos, quando da redação deste trabalho.

Contudo, a aplicação deste dispositivo, presente no art. 36, § 3º, tem enfrentado desafios hermenêuticos e políticos. O termo "afetar", central para a incidência da norma, é plurívoco, e sua interpretação pode oscilar entre critérios rígidos de distância métrica e uma análise mais qualificada do potencial concreto de impacto. Paralelamente, o Parlamento brasileiro examina propostas de alteração legislativa que visam suprimir esta exigência de autorização, mantendo para a Unidade de Conservação afetada apenas o *status* de beneficiária da compensação ambiental. Em uma dessas iniciativas, a supressão da exigência de autorização prévia, contida na Lei nº 15.190/2025, foi aprovada pelo Congresso Nacional quando este rejeitou o veto presidencial ao dispositivo.

Diante deste contexto, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de investigar as repercussões jurídicas do pressuposto da afetação, entendido aqui como o imperativo que condiciona o licenciamento à anuência da autoridade gestora sempre que configurado o potencial de interferência danosa sobre o patrimônio natural protegido e, ou, seus atributos ou objetivos de conservação. O problema central reside em compreender como esse pressuposto se articula com a especificidade técnica e jurídica do licenciamento para assegurar a efetiva proteção desses territórios, superando uma visão reducionista baseada apenas na proximidade física e garantindo que o desenvolvimento socioeconômico seja conciliado, de fato, com a perenidade dos ecossistemas protegidos.

Espera-se que este trabalho possa ser utilizado para subsidiar a decisão dos agentes políticos proponentes de políticas públicas para a gestão ambiental adequada.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa adotou uma metodologia de abordagem qualitativa, organizada em três etapas sequenciais e complementares.

Inicialmente, na etapa exploratória, caracterizada pela revisão bibliográfica e documental, foram consultadas fontes doutrinárias nacionais e internacionais, artigos científicos, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como a legislação pertinente, com destaque para a CRFB de 1988, a Lei do SNUC, a Lei da PNMA e a Lei Complementar (LC) nº 140/2011. Esta fase permitiu o mapeamento do

estado da arte e a construção do referencial teórico sobre licenciamento ambiental, discricionariedade administrativa e o regime jurídico das Unidades de Conservação.

Procedeu-se, na etapa descritiva, à análise documental de normativos infralegais, como Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em especial as Resoluções nº 428/2010, 473/2015 e 508/2025 e Instruções Normativas (INs) do ICMBio e do Ibama, IN ICMBio nº 16/2025 e IN Conjunta ICMBio-Ibama nº 08/2019. Esta análise buscou descrever com precisão os procedimentos administrativos infralegais que materializam a atuação do ICMBio no licenciamento ambiental, os critérios para caracterização da afetação e a evolução da interpretação destes instrumentos.

Na fase final, qual seja a etapa analítica, realizou-se a análise crítica e interpretativa, integrando os dados das etapas anteriores à luz da experiência profissional do pesquisador - critério *ad hoc*. O método de procedimento adotado foi o estudo de caso do processo de licenciamento em Unidades de Conservação federais, o que permitiu examinar, de forma concreta, a aplicação do pressuposto da afetação e o conceito de discricionariedade instrutoriamente objetiva. A técnica de pesquisa analisou o conteúdo normativo e os fundamentos doutrinários, visando construir uma argumentação coerente e fundamentada em defesa da tese central do trabalho.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. Geral**

Estudar as repercussões jurídicas do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação federais no processo de licenciamento ambiental, compreendendo sua interface com o conceito de discricionariedade instrutoriamente objetiva.

### **4.2. Específicos**

1. Analisar o arcabouço principiológico do Direito Ambiental brasileiro, com ênfase na derivação histórica da governança ambiental, no papel do Estado, na repartição de competências e na aplicabilidade normativa e jurídica;

2. Investigar a natureza jurídica do ato administrativo resultante do licenciamento ambiental federal, detalhando os efeitos do conceito de discricionariedade instrutoriamente objetiva; e
3. Avaliar como a juridicidade do pressuposto da afetação pode contribuir para a conciliação entre o desenvolvimento socioeconômico e a perenidade de ecossistemas protegidos nas Unidades de Conservação federais.



## **CAPÍTULO 1 - APORTE TEÓRICO: PRINCÍPIOS COMO INDUTORES DA CONSECUÇÃO ESTATAL NA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **1. INTRODUÇÃO**

O desafio contemporâneo de harmonizar a proteção da sociobiodiversidade com o desenvolvimento econômico exige uma abordagem jurídica que reconcilie valores aparentemente antagônicos. A previsão expressa do meio ambiente ecologicamente equilibrado pode e deve ser entendida como direito fundamental e como princípio jurídico fundamental, a fim de orientar a aplicação das regras legais e nortear a relação homem-natureza.

A proteção ambiental, consagrada como direito fundamental de natureza transindividual pelo art. 225 da CRFB de 1988, impõe-se como dever do Poder Público e da coletividade. A normatização constitucional, que visa ao equilíbrio entre as atividades antrópicas e a preservação do meio natural, não opera para anular outros direitos e garantias fundamentais, mas sim para compatibilizá-los (DANTAS, 2024). Essa conciliação hermenêutica é observada na ponderação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e institutos constitucionais como a propriedade privada, a autonomia da vontade, a atividade econômica e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (FREITAS; BALZAN, 2024). Supera-se essa aparente antinomia normativa por meio da aplicação do arcabouço da concordância prática ou da ponderação, que busca harmonizar os interesses em jogo, evitando o sacrifício absoluto de uns em relação aos outros. No Direito Ambiental a aplicação das normas não se dá somente por subsunção simples, mas por um juízo de balanceamento que considera o caso concreto. Os princípios, dotados de alta fundamentalidade, coexistem e são aplicados de forma complementar, e não excludente às regras positivadas.

A atuação estatal na seara ambiental, contudo, assume um caráter dual, podendo operar tanto como indutora do desenvolvimento sustentável<sup>4</sup> quanto do subdesenvolvimento, a depender da governança das políticas públicas implementadas

---

<sup>4</sup> O Decreto nº 6.040/2007 define desenvolvimento sustentável como "o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras" (BRASIL, 2007a).

(SANTOS, 1993). Nesse contexto, a efetivação dos princípios e objetivos da política ambiental demanda uma ampla discussão de valores democráticos e a correta aplicação do arcabouço normativo vigente. A experiência demonstra que a complexidade institucional e a fragmentação de competências na federação exigem uma ação comissiva e articulada entre os entes federativos (JATOBÁ, 2023). Tradicionalmente, o Estado brasileiro tem privilegiado instrumentos de comando e controle, de caráter predominantemente repressivo, para a tutela dos recursos naturais (LOSEKANN; PAIVA, 2024). No entanto, a baixa efetividade das políticas ambientais, especialmente ante princípios como o desenvolvimento sustentável, a dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades (BOSCO; ABREU, 2023), parece estar atrelada a um excesso de normatização e a uma abordagem que não supera esse paradigma sancionador.

Em corolário, o Brasil dispõe de um sistema normativo abrangente sobre a matéria. No entanto, a positivação de instrumentos, como licenciamentos, incentivos fiscais e sanções administrativas, previstos na PNMA, não altera, por si só, a realidade socioambiental, e, tão pouco, transcende a dependência de mecanismos de comando e controle. A aplicabilidade material da norma depende de que sua concretização social vá além do aspecto formal, incorporando a equidade intergeracional, os valores sociais e as circunstâncias fáticas (ALLEBRANDT et al., 2023). Nota-se que políticas públicas ambientalmente eficazes tendem a ser aquelas implementadas em escalas locais, mais próximas do indivíduo, e que consideram a pluralidade de fontes do direito.

Nesse sentido, este capítulo tem como fim a descrição dos princípios como indutores da atuação do Estado na justiça socioambiental e no desenvolvimento sustentável.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. O Estado como indutor de políticas públicas e de desenvolvimento socioambiental**

A finalidade do Estado compreende a tutela do bem comum, nos termos clássicos da doutrina. Cabe ao Estado criar as condições necessárias à plena realização das aptidões físicas, morais e intelectuais dos indivíduos, assegurando, por um lado, a segurança destinada à proteção dos direitos dos cidadãos e, por outro, o progresso voltado ao

aperfeiçoamento pessoal e coletivo (NOGUEIRA, 1940; DALLARI, 2003). Em termos institucionais, a competência estatal passou a ser entendida como o conjunto de atribuições destinadas à consecução do interesse público, isto é, o modo pelo qual se busca garantir a ordem e promover o desenvolvimento.

No plano contemporâneo, a missão primordial do ente estatal concentrou-se na ampliação de oportunidades individuais, institucionais e regionais de forma ordenada e sistemática. O Estado, ao gerar espaços de participação e identidades coletivas, pôde atuar dualmente como indutor tanto do desenvolvimento quanto do subdesenvolvimento, conforme a qualidade da governança das políticas públicas implementadas (SANTOS, 1993). Nessa perspectiva, a função supletiva do Estado assumiu contornos planejadores e fiscalizadores, cabendo-lhe, quando necessário, complementar a iniciativa privada mediante instrumentos administrativos específicos.

A centralidade da pessoa no processo de desenvolvimento ganhou maior respaldo teórico e político (SEN, 2000; SEN; KLIKSBURG, 2010; CHAMBERS, 2010). O desenvolvimento passou a ser concebido como melhoria das condições de vida, envolvendo múltiplas dimensões: uso e apropriação de recursos naturais, garantias individuais e coletivas que extrapolaram a mera dimensão econômica (PEREIRA, 2006). Atualmente, a compreensão do desenvolvimento incorpora os modos de vida, liberdades fundamentais, sustentabilidade produtiva e relações territoriais de apropriação da terra, pensado como um meio e fim em si mesmo. Por consequência, os contornos do conceito de desenvolvimento exigem tratamento multidimensional: econômico, social, político, cultural, histórico e ambiental que devem articular-se de modo integrado. Essa visão instrumentalizou políticas públicas voltadas à promoção simultânea do bem-estar material e da qualidade de vida, reconhecendo o valor intrínseco de bens naturais e de capitais sociais nas diferentes comunidades. A heterogeneidade de interesses e atores no debate sobre desenvolvimento implica também no reconhecimento da pluralidade de partes interessadas, instituições e processos que atuaram em prol da melhoria das condições sociais.

Em síntese, a finalidade última do Estado reside na consecução do interesse público como dever permanente de agir, admitindo-se, contudo, sua condição dual: o mesmo aparato estatal pôde tanto induzir quanto dificultar formas diversas de desenvolvimento. A doutrina identificou, historicamente, três concepções sobre o alcance da

intervenção estatal: a abstencionista, a intervencionista e a eclética. O debate político entre liberalismo e socialismo, refratário às reformas do Estado nos séculos XIX e XX, traduziu-se nessas posições normativas sobre o papel público na promoção do progresso (MATIAS-PEREIRA, 2014). Cada corrente ofereceu diferentes balizas para a definição das competências estatais e dos limites à iniciativa privada.

A vertente abstencionista postulou que o Estado deveria limitar-se a manter a ordem, preservando liberdades individuais e a autonomia de mercado (*laissez faire*). Em contrapartida, a corrente intervencionista advogou por ampla presença estatal, que corrigiria desigualdades e que proveria bens e serviços essenciais, assumindo funções econômicas e distributivas (SUNNY; JERONEN; LAN, 2025) que, em suas formas mais extremas, chegaram a preconizar a subordinação da propriedade e da vida social ao domínio estatal.

A corrente eclética, por sua vez, conciliou elementos das duas posições anteriores. Propôs-se um Estado de competência supletiva: não suprimir a iniciativa privada, mas auxiliá-la quando esta se mostrasse insuficiente, mantendo, contudo, a supervisão normativa e fiscalizadora do poder público (FOX; ROBINSON; HOSSAIN, 2023). Assim, excetuadas as funções típicas e exclusivas do Estado, a intensidade e o conteúdo da intervenção deveriam variar conforme as condições históricas e sociais de cada coletividade, sendo imperiosa a atuação estatal preventiva para evitar exploração e assegurar condições dignas de trabalho e de vida (BOSCO; ABREU, 2023).

O estabelecimento de normas de controle ambiental constitui apenas uma das vertentes da política de proteção do meio ambiente. Historicamente, o Poder Público brasileiro estimulou a ocupação e a exploração desordenadas dos recursos naturais. Não obstante, esse mesmo Estado não ofereceu mecanismos adequados para promover o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões. As comunidades integram o ecossistema e, com frequência, permanecem alijadas das políticas estruturantes necessárias à consecução do desenvolvimento sustentável. Não se justificaria, por outro lado, adotar postura protecionista absolutista que desconsidere necessidades socioeconômicas concretas (FREITAS; BALZAN, 2024). Em várias hipóteses, a carência de planejamento público voltado ao fomento da produção e à organização do abastecimento alimentar gerou impactos sociais e ambientais adversos (LOSEKANN; PAIVA, 2024). Por conseguinte, impõe-se a formulação de

políticas de uso sustentável dos recursos naturais que, simultaneamente, assegurem a conservação ecológica e forneçam meios de subsistência às populações locais.

Para maior clareza, menciona-se a reivindicação do direito ao uso da terra, tema recorrente ao longo do processo de formação do Estado brasileiro (CUTRIM CARVALHO; PETIT, 2023; NICOLLIER; KIPERSTOK; BERNARDES, 2023). Estudos de caso diversos evidenciam o surgimento do paradigma do desenvolvimento sustentável e suas implicações sobre os direitos relativos ao uso da floresta. Nesse contexto, Almeida (2004) observou que os seringueiros amazônicos, antes invisíveis no cenário nacional, tornaram-se nas décadas de 1980 e 1990 uma referência paradigmática do desenvolvimento sustentável com participação popular, especialmente após a criação das primeiras reservas extrativas:

“Os seringueiros amazônicos eram invisíveis no cenário nacional nos anos 1970. Começaram a se articular como um movimento agrário no início dos anos 1980, e na década seguinte conseguiram reconhecimento nacional, obtendo a implantação das primeiras reservas extrativas após o assassinato de Chico Mendes. Assim, em vinte anos, os camponeses da floresta passaram da invisibilidade à posição de paradigma de desenvolvimento sustentável com participação popular” (ALMEIDA, 2004) (grifou-se).

A atuação estatal em matéria ambiental consolidou-se gradualmente por meio de esforços, muitas vezes de origem popular, que reivindicaram critérios democráticos e objetivos e fundamentação técnico-científica para a regulação. Esses movimentos visaram não apenas a promulgação de normas, mas a sua efetiva aplicabilidade material (LOSEKANN; PAIVA, 2024). Na doutrina ambiental predominou, por longo período, uma abordagem deontológica alinhada ao juspositivismo, que conferiu tratamento rígido e formalista à interpretação normativa. Todavia, a realidade contemporânea demanda transcender esse modelo hermenêutico estanque, promovendo o debate sobre a valoração intrínseca *versus* instrumental do meio ambiente (HIMES et al. 2024). Discussão essa que se funda na axiologia dos valores ambientais e orienta a aplicação prática do Direito Ambiental.

A preocupação preservacionista com os recursos naturais no Brasil teve origem em processos históricos que integram progressivamente esses bens ao conceito mais amplo de meio ambiente. Embora existissem iniciativas isoladas de tutela anteriormente, as primeiras codificações de relevância, relativas à caça, aos recursos hídricos e às florestas, consolidaram-se na década de 1930. Posteriormente, a institucionalização de órgãos e entidades executivas voltados à gestão ambiental, especialmente na década de 1970, revelaram-se fator catalisador de mudança de paradigmas gerenciais, imprimindo viés de

prestação estatal dirigente e reforçando a tutela de bens difusos e coletivos (BADR; ARRUDA, 2023; LOSEKANN; PAIVA, 2024). A consolidação desse fenômeno atua como um vetor de reorientação dos paradigmas de gestão ambiental no Brasil, impulsionada sobretudo pela influência de uma prestação estatal dirigente e pela necessidade de efetivar direitos difusos e coletivos<sup>5</sup>. Para apreender esse processo é necessário considerar as transformações sociais, jurisdicionais e ideacionais que legitimaram a compreensão da maioria dos recursos naturais como bens comuns<sup>6</sup> de uso do povo.

No âmbito da codificação ambiental brasileira, constatou-se estreita correlação entre a cultura juspositivista<sup>7</sup> e o sistema *civil law*<sup>8</sup>, resultando na prevalência de um modelo estatal de regulação fundado no comando e controle. Esse perfil normativo traduziu-se na produção de extensa legislação ambiental, marcada por elevado detalhamento (BORIONI; SÁNCHEZ, 2023) e por tendência à concentração histórica de competências no plano federal, ainda que entes regionais e locais tenham editado normas específicas.

A tradição *civil law*, de matriz romano-germânica, manifestou-se através da ênfase na codificação e no direito escrito, influenciando notoriamente o desenho do ordenamento jurídico ambiental. Nesse contexto, a elaboração de compêndios legislativos, notadamente códigos setoriais, consolidou o papel do legislador e da doutrina na construção normativa (MARINONI, 2009). Assim, verificou-se que o sistema legal brasileiro em matéria ambiental seguiu, em sua maior parte, a lógica *civil law*, ainda que instrumentos pontuais e normas esparsas tenham buscado aproximar a prática nacional de soluções inspiradas em precedentes e em técnicas de integração jurisprudencial.

---

<sup>5</sup> Há uma transição na atuação estatal, que deixa de ser caracterizada como mera abstenção e postura passiva para assumir um caráter compromissório, ativo e corresponsável, especialmente no que tange à proteção ambiental. Essa mudança de paradigma é influenciada pela concepção do Estado Social de Direito, a qual imprime ao constitucionalismo dirigente a exigência de que o poder público atue positivamente para assegurar as condições mínimas necessárias à existência digna do indivíduo.

<sup>6</sup> Os bens comuns são definidos por dois atributos fundamentais: a não rivalidade, que significa que o consumo do bem por um indivíduo não impede o seu uso simultâneo por outro, e a não exclusividade, caracterizada pela dificuldade extrema ou inviabilidade de impedir ou controlar o seu acesso e consumo por parte de terceiros.

<sup>7</sup> Em contraponto às teorias do pluralismo jurídico, o monismo positivista postula a validade *una* dos dispositivos formalmente estatais. Sob essa ótica, o positivismo determina, do ponto de vista epistemológico, que a atuação do jurista deve circunscrever-se ao exame restrito da ordem normativa vigente, conduzindo uma análise objetiva dos deveres jurídicos que emanam unicamente do Estado (SILVA, 2016).

<sup>8</sup> A Escola ou tradição do sistema jurídico *civil law*, de origem romano-germânica, compreende o Direito principalmente a partir dos atos do Poder Legislativo, erigindo a lei como sua fonte primária. Este modelo é vigente em países como Alemanha, Brasil, Espanha, Itália e Portugal. A tradição *common law*, com origem anglo-saxônica, fundamenta a compreensão do Direito na linguagem precedente dos Tribunais (jurisprudência), utilizando-se, para tanto, do princípio do *stare decisis* ("estar decidido"). Esse sistema é predominantemente aplicado em nações como Austrália, Canadá, Inglaterra, parte majoritária dos Estados Unidos e Nova Zelândia.

Corolário, no decurso histórico do Estado brasileiro, foram editadas normas de caráter ambiental que até hoje são reconhecidas como marcos regulatórios na gestão dos recursos naturais e que serviram de referência para instrumentos de regulação e controle. Inicialmente, as políticas governamentais orientaram-se por uma lógica estritamente instrumental e economicista centrada na exploração, evoluindo, contudo, para a codificação setorial e para a criação de autoridades com atribuições executivas, até alcançar políticas integradas que implicaram delegação e descentralização de competências. Não obstante esses avanços formais, o Estado brasileiro demonstrou limitações quanto à inovação administrativa na gestão ambiental, prevalecendo majoritariamente instrumentos de comando e controle de caráter repressivo, em detrimento de soluções mais preventivas e instrumentais de governança.

## **2.2. Historicidade da governança ambiental, intervenção estatal dirigente e valorização intrínseca do meio ambiente**

A governança ambiental configura-se como uma política pública, cuja responsabilidade precípua recai sobre o Estado. Embora seja possível sustentar que serviços e bens ambientais possam, em certos contextos, inserir-se na esfera da iniciativa privada, é inegável que se situam, essencialmente, no âmbito das políticas públicas, o que lhes confere caráter de atuação estatal. A dualidade inerente aos serviços e bens ambientais decorre das próprias características dos recursos naturais, marcados, em grande parte, pela não rivalidade e pela não exclusividade, configurando-se como bens de uso comum e titularidade difusa.

Nesse cenário, a intervenção regulatória estatal mostra-se imprescindível para a formulação, avaliação, organização e institucionalização de políticas ambientais (HIMES et al. 2024), bem como para a promoção da participação cidadã. A ampliação da participação social na gestão ambiental atua como fator indutor de uma regulação estatal mais efetiva, propiciando maior clareza na definição de estratégias e ajustes voltados à sustentabilidade financeira e operacional das atividades ambientais. Assim, a governança ambiental parte do pressuposto de que a atuação do Estado é o principal vetor de políticas desenvolvimentistas voltadas à valorização dos recursos naturais e de seus produtos.

A preocupação preservacionista com os recursos naturais no Brasil consolidou-se ao longo de um processo histórico que vinculou gradualmente tais bens ao conceito mais amplo de meio ambiente. A análise historiográfica oferece uma lente analítica para compreender a governança ambiental nacional, evidenciando a historicidade do Poder Público. O período republicano no Brasil apresenta elementos-chave para analisar a realidade sociopolítica e a gestão de recursos naturais, particularmente sua abordagem de proteção integrada desses recursos ao meio ambiente.

No contexto da República Velha, em 1912 o Estado adotou medidas voltadas ao desenvolvimento de culturas de espécies nacionais<sup>9</sup>. Ainda que voltada à preservação da competitividade produtiva e mercadológica, tal iniciativa representou, possivelmente, a primeira política pública nacional com objetivação de fomento à silvicultura de espécies nativas. Em 1934, o governo provisório editou o primeiro Código Florestal (MASSOCCA; BRONDÍZIO, 2022), assentando limitações ao exercício da propriedade (posse e domínio) em áreas florestais<sup>10</sup>:

Art. 8º. Consideram-se de conservação perenne, e são inalienáveis, salvo se o adquirente se obrigar, por si, seus herdeiros e sucessores, a mantel-as sob o regimen legal respectivo, as florestas protectoras e as remanescentes (BRASIL, 1934a) (grifou-se).

O Decreto nº 23.793/1934, já demonstrava um marcante caráter protecionista ao estabelecer um regime jurídico especial para áreas florestais consideradas essenciais. Este viés conservacionista é paradigmático no art. 8º, que determinava serem as florestas protetoras e as remanescentes consideradas de conservação perene e inalienáveis. A norma impunha uma vinculação perpétua da área à sua função ambiental, e a exceção à regra da inalienabilidade somente era admitida sob a condição de o adquirente assumir a obrigação, para si e seus sucessores, de manter o imóvel sob o regime legal de proteção, consagrando assim um mecanismo de restrição contratual que transcenderia gerações para assegurar a perpetuidade da cobertura florestal.

<sup>9</sup> Decreto nº 2.543-A/1912, que estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e outros (BRASIL, 1912).

<sup>10</sup> O termo originalmente empregado "florestas protetoras", pelo Código Florestal de 1934, passou a ser denominado "florestas de preservação permanente" pelo Código Florestal de 1965. Subsequentemente, em virtude de alterações legislativas e processos de regulamentação, o termo "florestas" foi substituído por "áreas de preservação permanente", culminando, com a promulgação do Código Florestal atual (Lei nº 12.651/2012), na consolidação do instituto das Áreas de Preservação Permanente (APP) e em sua definição paradigmática como "área protegida, coberta ou não por vegetação nativa" (art. 3º, II), ampliando assim o alcance protetivo independentemente da existência de ecossistema organizado em estratos arbóreos superpostos.



No mesmo ano, seria promulgada<sup>11</sup> a Constituição de 1934 que consignou níveis de proteção natural (art. 10, III), de modo comissivo a cargo do Estado:

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados: (...) III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; (...) (BRASIL, 1934b) (grifou-se).

É relevante destacar que o caráter concorrente inerente à proteção comum dos bens ambientais encontra lastro na historicidade normativa, quando analisado sob uma perspectiva integrada da evolução legislativa. A despeito da ausência de uma concepção integral e holística de meio ambiente em seu texto, a previsão constitucional estabelecia mecanismos que asseguravam contrapartidas por parte do Governo brasileiro na esfera da proteção ambiental.

Nas décadas subsequentes consolidaram-se novos ciclos econômicos regionais, notadamente, o cultivo da erva-mate e a exploração da araucária no Sul, que motivaram a criação de institutos setoriais autônomos, como o Instituto Nacional do Mate, em 1938, e o Instituto Nacional do Pinho<sup>12</sup>, em 1941, ambos vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (CASTANHEIRA NETO, 2019), e dirigidos essencialmente à produção, industrialização e comercialização.

Nas décadas seguintes, a gestão ambiental passou por nova etapa com a criação de autoridades executivas que estruturaram a governança setorial, movimento que atingiu impulso significativo a partir dos anos 1970. A participação brasileira na Conferência de Estocolmo (1972) e as iniciativas subsequentes da apresentação do Relatório Brundtland (1987), “nosso futuro comum”, bem como a difusão desses conceitos na Conferência Eco-1992 ou Rio-1992, levaram à instituição de secretarias e estruturas administrativas voltadas ao uso racional dos recursos naturais, refletindo mudança de paradigma institucional e crescente reconhecimento da tutela pública de bens difusos.

A Conferência de Estocolmo funcionou como um catalisador para que segmentos da sociedade brasileira e da comunidade internacional, mobilizados por um fenômeno ambientalista em ascensão, passassem a exigir uma proteção ambiental sistemática. Cumpre registrar que, embora já houvesse aspirações pela superação do paradigma utilitarista e antropocêntrico, tais anseios ecodesenvolvimentistas ainda não se refletiam na governança

---

<sup>11</sup> Elaborada e aprovada por uma Assembleia Constituinte eleita.

<sup>12</sup> Pinhão ou Araucária (*Araucaria angustifolia*).

da relação homem-natureza. Em 1973, o compromisso internacional assumido pelo Brasil em Estocolmo foi o elemento propulsor para a criação, no âmbito do Ministério do Interior, da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), um órgão com então diretrizes voltadas para o uso racional dos recursos naturais e a conservação ambiental. À SEMA foi incumbida a competência para estudar o arranjo institucional, bem como proceder à atualização e elaboração do marco legal regulatório ambiental. Com a extinção do IBDF ao final da década de 1980, as competências da SEMA foram transferidas para a recém-criada autarquia federal Ibama<sup>13</sup>.

O período das décadas de 1980 e 1990 é marcado pela crescente relevância da proteção ambiental no cenário internacional, cujos reflexos impulsionaram a implementação de um ordenamento jurídico de caráter descentralizador e integrado no Brasil. O principal marco dessa estrutura normativa foi a promulgação da PNMA, instituída pela Lei nº 6.938/1981 e regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, instrumentos estes que permanecem em vigor. Essa lei é reconhecida como um paradigma em política pública ambiental, notadamente por implantar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Em sua estruturação, a norma define o Conselho de Governo como órgão superior, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo e deliberativo, e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como órgão central. Na qualidade de órgãos executores situam-se as autarquias federais Ibama e ICMBio, enquanto os Estados e o Distrito Federal se classificam como órgãos seccionais, e os Municípios como órgãos locais do sistema.

O principal mérito da PNMA consiste em sua *ratio legis*<sup>14</sup> ter implementado uma visão sistêmica de política pública integrada, harmonizando-se com os preceitos emergentes do federalismo brasileiro e institucionalizando a participação social através da sociedade civil organizada, inclusive em momento anterior ao dispositivo constitucional consagrado pela CRFB de 1988:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

<sup>13</sup> A Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, extingue a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (BRASIL, 1989a).

<sup>14</sup> Expressão latina que significa "a razão da lei" ou "o espírito da lei". Refere-se ao fim público, à vontade social ou ao propósito teleológico que motivou a edição de um determinado dispositivo legal.

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981) (grifou-se).

A partir da transição democrática e da década de 1980, consolidaram-se marcos normativos e institucionais de caráter integrado. A CRFB de 1988, por seu turno, elevou a proteção ambiental ao rol dos direitos fundamentais, reafirmando o dever estatal e coletivo de preservação para as presentes e futuras gerações. Nas décadas finais do século XX e no início do XXI, prosseguiram esforços de sofisticação institucional com a criação de autarquia gestora de Unidades de Conservação, o Instituto Chico Mendes<sup>15</sup>, e a delineação de mecanismos de comando e controle para enfrentar a degradação.

Apesar desses marcos formais e institucionais, constatou-se persistência de desafios centrais: o não cumprimento do arcabouço ambiental vigente, a informalidade de grande parte das práticas de uso da terra, a dependência de políticas de comando e controle, a concentração histórica de competências no âmbito federal e a dificuldade de operacionalizar a articulação interfederativa e a participação social previstas em lei. Em suma, a evolução normativa e institucional revelou avanços conceituais e organizacionais, sem, contudo, suprimir a necessidade de políticas executivas comissivas, coordenação intergovernamental e instrumentos inovadores capazes de efetivar, na materialidade, os princípios constitucionais de proteção ambiental.

A análise dos marcos normativos brasileiros em matéria ambiental evidencia a coexistência de dois momentos fundamentais: o valor instrumental e o valor intrínseco. Durante boa parte da história republicana, prevaleceu uma concepção utilitarista do meio ambiente. Apenas a partir da década de 1960 iniciou-se a consolidação do valor intrínseco do meio ambiente, sendo o reconhecimento dado pela PNMA, marco normativo que simboliza a

---

<sup>15</sup> Criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

ruptura desse paradigma, sob a influência de movimentos sociais preocupados com a poluição e a degradação ambiental. Logo, a governança ambiental no Brasil tem sido historicamente marcada por dilemas estruturais e pela ineficiência tanto do poder público quanto da iniciativa privada em conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social (LOSEKANN; PAIVA, 2024). Observa-se, ainda, contradição entre o incentivo estatal, em momentos passados, à ocupação territorial e à exploração de recursos naturais e a atual insuficiência de instrumentos eficazes para o desenvolvimento sustentável.

Ademais, do ponto de vista jurídico, o ordenamento brasileiro reflete uma matriz juspositivista alinhada ao modelo *civil law*, em que a gestão ambiental se apoia predominantemente em instrumentos coercitivos de comando e controle (COELHO; SILVA; SERAFIM, 2023), em detrimento de mecanismos preventivos, educativos (NELSON; SANO, 2024) e de fomento. O campo de atuação da política ambiental abrange uma multiplicidade de atores: agentes públicos, sociedade civil, setor privado e organizações do terceiro setor, todos integrados em um sistema complexo de interesses e responsabilidades.

O meio ambiente, conforme definição legal (BRASIL, 1981)<sup>16</sup> deve compreender o conjunto de condições, leis e interações físicas, químicas e biológicas que sustentam e regulam a vida em todas as suas formas. Contudo, essa dimensão é frequentemente relegada a plano secundário, apesar de sua essencialidade sistêmica, interdisciplinar (HONEYBUN-ARNOLDA, 2023) e interdependente. O meio ambiente é um conceito ubíquo, que, conforme dispõe Fiorillo (2024), não se restringe a divisões setoriais:

“De fato, não há como pensar no meio ambiente dissociado dos demais aspectos da sociedade, de modo que ele exige uma atuação globalizada e solidária, até mesmo porque fenômenos como a poluição e a degradação ambiental não encontram fronteiras e não esbarram em limites territoriais.

Dessa forma, observa-se que o direito ambiental reclama não apenas que se pense em sentido global, mas também que se aja em âmbito local, pois somente assim é que será possível uma atuação sobre a causa de degradação ambiental e não simplesmente sobre seu efeito. De fato, é necessário combater as causas dos danos ambientais, e nunca somente os sintomas, porquanto, evitando-se apenas estes, a conservação dos recursos naturais será incompleta e parcial” (FIORILLO, 2024).

No contexto contemporâneo, o conceito de meio ambiente abrange não apenas o meio natural, mas também o artificial, o cultural, o do trabalho e o patrimônio genético,

---

<sup>16</sup> Definição legal de meio ambiente, leia-se, meio ambiente sob a perspectiva ou prisma natural, presente no art. 3º, I, da Lei nº 6.938/1981: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). O conceito de meio ambiente é mais amplo que o de natureza, pois aquele incorpora os elementos antrópicos e as interações entre eles.

englobando espaços urbanos, sítios históricos, paisagísticos, arqueológicos, paleontológicos, ecológicos e científicos, além do ser humano em seu espaço existencial e laboral.

Sob a perspectiva socioambiental, impõe-se o aprimoramento das políticas voltadas à conscientização e à capacitação de pessoas e grupos interessados. Os recursos naturais, por sua natureza difusa, relacionam-se diretamente com a dignidade da pessoa humana (BOSCO; ABREU, 2023), exigindo, no campo jurídico, a efetividade da participação comunitária, o respeito à função socioambiental da propriedade e a observância do princípio do desenvolvimento sustentável. Certas atividades humanas, contudo, geram impactos adversos, demandando constante juízo de ponderação e a realização obrigatória de estudo prévio de impacto ambiental<sup>17</sup> para empreendimentos potencialmente causadores de degradação significativa.

Torna-se imperioso reconhecer que ao Estado incumbe-se o poder-dever de promover os princípios e as diretrizes do desenvolvimento sustentável. A construção do raciocínio jurídico por meio da compreensão da estrutura axiológico-normativa da sociedade permitiu interpretar os atos administrativos segundo três elementos inseparáveis: fato, valor e norma (REALE, 2002). Nesse plano, a validade de medidas legislativas ou administrativas, por exemplo, a edição da Lei Geral do Licenciamento Ambiental<sup>18</sup> ou a tipificação de crime ambiental depende da configuração fática de violação a valores socioambientais relevantes no caso concreto, seja a degradação de ecossistemas, seja a lesão de bens jurídicos ambientais tutelados. Motivação genérica, desprovida de fundamentação técnico-científica ou de dados empíricos, revela-se insuficiente para legitimar atos que afetassem direitos ou interesses coletivos. De modo análogo, a Teoria dos Motivos Determinantes (DI PIETRO, 2015) condicionou a validade do ato administrativo à realidade dos motivos declarados<sup>19</sup>, de sorte que a ausência ou falsidade desses motivos configura vício insuscetível de convalidação.

---

<sup>17</sup> De acordo com o art. 3º, X, da Lei nº 15.190/2025, entende-se por impacto ambiental a “alteração adversa ou benéfica no meio ambiente causada por empreendimento ou por atividade em sua área de influência, considerados os meios físico, biótico e socioeconômico” (BRASIL, 2025).

<sup>18</sup> A Lei nº 15.190/2025 que dispõe sobre o licenciamento ambiental foi sancionada parcialmente com vetos.

<sup>19</sup> A administração pública é obrigada a indicar os fundamentos fáticos e de direito de suas decisões, de modo a permitir o controle dos atos administrativos pelos administrados (art. 37, *caput*, da CRFB). A indicação expressa da situação geradora do ato inidôneo pode ser passível de questionamento e de anulação.

### 2.3. Direito ao meio ambiente - a fundamentalidade e a repartição de competências

A consciência ambiental constitui fenômeno recente na trajetória ocidental da humanidade, assumindo caráter paradigmático apenas a partir da segunda metade do século XX. Tal derivação impôs ao Estado o poder-dever de intervir frente às atividades humanas potencialmente degradantes do meio ambiente.

A CRFB de 1988 conferiu centralidade à matéria ambiental, pois dedicou-lhe um capítulo próprio, e também porque positivou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988). A doutrina especializada reconhece que o capítulo constitucional destinado ao meio ambiente possui natureza socioambientalista, difusa e promotora da dignidade humana (BOSCO; ABREU, 2023; LOSEKANN; PAIVA, 2024). A jurisprudência, por sua vez, tem afirmado a fundamentalidade<sup>20</sup> do direito (STAFFEN, 2024), por consequência, conferindo-lhe *status* de cláusula pétrea, que não poderia ser alterado em seu núcleo essencial por emenda constitucional.

A Carta Política, transcendendo a mera edição de dispositivos legais, incorporou conceitos e diretrizes de desenvolvimento sustentável para fundamentar sua disciplina constitucional em matéria ambiental. A previsão do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrada simultaneamente como um direito fundamental e um princípio jurídico fundamental, orientador da aplicação da legislação. Como reflexo desse arcabouço, consagrou-se, por exemplo, a indiscutível responsabilização de pessoas jurídicas, para além das pessoas naturais, nas esferas administrativa, civil e penal, na esteira da denominada teoria da tríplice responsabilização. Ademais, a CRFB/88, com base na PNMA, eleva determinados ecossistemas à condição de patrimônio nacional e impõe ao causador de dano ambiental o dever de repará-lo.

O texto constitucional apresenta duplo caráter normativo: comissivo, ao atribuir deveres concretos aos poderes públicos, e omissivo, ao impor limites e abstenções tanto ao

---

<sup>20</sup> Trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia na ADI nº 3.510/DF: “Concebido como direito social fundamental do homem, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está inserido em um contexto constitucional segundo o qual ao Estado brasileiro compete atuar de modo a assegurar a sua efetividade” (BRASIL, 2010a).

Estado quanto à coletividade no exercício de atividades potencialmente lesivas ou de significativo impacto ambiental. Observa-se:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

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

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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

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

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

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (...)

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

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

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

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

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (...) (BRASIL, 1988) (grifou-se).

O art. 225, *caput*, da CRFB consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O princípio da equidade intergeracional, extraído desse dispositivo, estabelece que a exploração legítima dos recursos naturais por uma geração deve ser compatível com a preservação das condições ambientais para as subseqüentes, constituindo verdadeiro pacto intertemporal.

Por fim, o § 4º do mesmo artigo eleva determinados biomas, como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica<sup>21</sup> e o Pantanal<sup>22</sup>, à condição de patrimônio nacional, reconhecendo sua relevância ecológica e a necessidade de preservação da biodiversidade, impondo, ao menos formalmente, maior controle sobre o uso e a ocupação dessas áreas estratégicas.

Da interpretação doutrinária desse dispositivo, emergem dois princípios fundamentais: o da intervenção estatal compulsória, que impõe ao Estado o dever de agir na tutela ambiental, e o da natureza pública da proteção ambiental, que consagra o caráter coletivo e difuso do meio ambiente. De acordo com a interpretação majoritária deste artigo, estabelece-se o princípio da intervenção estatal obrigatória em matéria ambiental. Isso significa que o Estado brasileiro tem o dever de agir de forma proativa para proteger o meio ambiente (DANTAS, 2023). Nesta linha intelectual, o texto define o princípio da natureza pública da proteção ambiental, reconhecendo que o meio ambiente é um interesse difuso<sup>23</sup> e coletivo, cuja tutela é uma responsabilidade compartilhada entre o governo e a sociedade.

De igual modo, a CRFB delinea os princípios estruturantes da repartição de competências federativas em matéria ambiental, da co-responsabilidade entre o poder público e a sociedade civil e da participação comunitária na formulação e execução de políticas ambientais. Com vistas à descentralização do poder, a CRFB também estabeleceu a repartição de competências entre os entes federativos, prevista no Título III. Essa distribuição é especialmente relevante para o Direito Ambiental, pois define o arranjo institucional de gestão e regulação.

Além das competências exclusivas (art. 22), destacam-se a competência comum (art. 23), que impõe a todos os entes o dever de proteção ambiental, e a competência concorrente (art. 24), que autoriza a União, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre a matéria, cabendo aos Municípios (art. 30, I e II) a legislação suplementar e o interesse local. Neste diapasão, destaca-se o arranjo institucional contido nos arts. 22, 23, 24 e 30 da CRFB (BRASIL, 1988):

---

<sup>21</sup> Bioma que se estende ao longo do litoral brasileiro, do RN ao RS, apresentando formações florestais e não florestais. Sua distribuição abrange ampla variação latitudinal e altitudinal, desde o nível do mar até regiões serranas como a Mantiqueira. O Brasil concentra 95% desse domínio fitogeográfico, que cobre aproximadamente 13% do território nacional.

<sup>22</sup> Bioma caracterizado por inundações sazonais dos rios Paraná e Paraguai, localizado predominantemente no Centro-Oeste brasileiro e que ocupa 1,8% do território nacional.

<sup>23</sup> Muita das vezes transindividual, isto é, em condição de determinar os titulares do direito.



Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação; (...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...)

XIV - populações indígenas; (...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; (...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988) (grifou-se).

As competências exclusivas da União representam uma centralização federativa, instrumentalmente relevante para a solução de antinomias. Historicamente, as Constituições de 1937 e 1946 concentraram na União a competência sobre meio ambiente, evidenciando um modelo centralizador. Com o tempo, contudo, o federalismo brasileiro evoluiu para um formato centrífugo (do centro para a periferia), de descentralização e delegação de atribuições, conferindo maior autonomia aos entes nacionais. Corroborando esta linha, observa-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988) (grifou-se).

A competência comum traduz o dever ativo de proteção ambiental compartilhado entre todos os entes federativos, enquanto o art. 23, parágrafo único, da CRFB, revela a opção do constituinte por deixar certas matérias do pacto federativo sujeitas a posterior regulamentação por LC. Não obstante, afirma-se:

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

V - produção e consumo;

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

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

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

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

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

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988) (grifou-se).

A competência legislativa concorrente atribui à União a edição de normas gerais e aos Estados e Distrito Federal a elaboração de normas específicas. Ainda que parte da doutrina defenda a prevalência da norma mais restritiva em matéria ambiental, tal entendimento carece de previsão expressa e deve ser analisado sob a ótica da repartição constitucional de competências, e não sob o critério de rigor normativo. Em regra, em se tratando de matéria concorrente, a norma geral superveniente prevalece sobre a norma específica restritiva quando há contrariedade. O debate deve centrar-se na repartição de competências, e não no grau de rigor da norma, por ser este um critério subjetivo e avesso à análise técnica. Assim, se a lei federal já disciplina uma conduta, seja proibindo ou permitindo, é inviável sustentar que uma lei estadual ou distrital possa contrariá-la com base apenas no argumento de ser mais restritiva.

O federalismo brasileiro distingue-se por conferir autonomia constitucional aos municípios, transformando-os em entes federativos de maior plenitude. Em matéria ambiental, tal modelo assume natureza cooperativa, uma vez que União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham responsabilidades e funções normativas. Os municípios, ainda que dotados de autonomia parcialmente tutelada, possuem competência para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual em matéria de competência concorrente não exclusiva. Trata-se o disposto no art. 30, a saber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (...)  
(BRASIL, 1988) (grifou-se).

Apesar de suas virtudes, o sistema federativo pode gerar conflitos de competência e antinomias normativas (PINHEIRO; ARAÚJO, 2024). Nessas hipóteses, cabe ao Poder Judiciário solucionar o impasse mediante, entre outros, critérios de hierarquia, especialidade e temporalidade. Quando a análise não envolver violação direta de competência, a solução poderá fundamentar-se em princípios ambientais, como a

precaução, a prevenção, o nível mais elevado de proteção<sup>24</sup> (*in dubio pro ambiente*), a proibição do retrocesso ecológico (BOSCO; ABREU, 2023) e o desenvolvimento sustentável.

A promulgação da LC nº 140, de 8 de dezembro de 2011, representou avanço relevante ao disciplinar a cooperação entre os entes federativos na execução de ações administrativas ambientais (art. 23, parágrafo único, da CRFB), especialmente no licenciamento (BORIONI; SÁNCHEZ, 2023), na preservação<sup>25</sup> e na conservação<sup>26</sup>. A norma consolidou os conceitos de atuação supletiva (substitutiva) e subsidiária (de apoio), fortalecendo o federalismo cooperativo e a gestão integrada. O diploma legal definiu instrumentos de cooperação entre os entes da federação, entre os quais ressalta-se:

Art. 4º. Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

- I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
- II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;
- VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar (...) (BRASIL, 2011) (grifou-se).

Por fim, o arranjo constitucional de competências ambientais no país formou o que pode ser denominado “condomínio legislativo” (COSTA NETO, 2025), caracterizado pela intensa interação normativa e administrativa entre os entes federativos em meio ambiente. A constitucionalização do sistema de competências ambientais complexificou a gestão ambiental (ASSIS, 2023), ampliou o escopo dos recursos naturais para além do viés utilitário e incorporou a dimensão preservacionista - conservação e preservação ambientais. Hodiernamente, o sistema de governança ambiental transcende a produção de bens e

<sup>24</sup> Nessa linha é o art. 174 do Tratado de Maastricht (1992), tratado da União Europeia, em que diz “basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador”, conforme o nível mais elevado de proteção.

<sup>25</sup> Definição legal de preservação apresentada no art. 2º, V, da Lei nº 9.985/2000: “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais” (BRASIL, 2000).

<sup>26</sup> Definição legal de conservação da natureza presente no art. 2º, II, da Lei nº 9.985/2000: “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (BRASIL, 2000).

serviços, alçando a proteção ambiental como valores intrínsecos da República Federativa do Brasil.

#### **2.4. Princípios e aplicabilidade no Direito Ambiental**

A aplicação do direito enquanto ciência social exige interpretação jurídica ponderada, dada a complexidade das suas imbricações práticas. A concretização normativa ao longo do tempo revelou a necessidade de vetores interpretativos estáveis: os princípios que atuam como elementos cimentantes da regra, conferindo coesão ao ordenamento e orientação à aplicação das normas. Os princípios, enquanto normas gerais de elevada permanência e valor axiológico, constituem fundamentos do sistema jurídico (WARNOCK, PRESTON, 2023) e, no Direito Ambiental, orientam a compreensão das regras, estabelecem critérios interpretativos e servem como estandartes de legitimação normativa ao lado da rigidez das regras positivadas.

No plano ambiental, os princípios têm função normativa e vinculante, porque operam como instrumentos de ponderação em situações de conflito entre normas antinômicas e servem de parâmetro para a concretização do direito positivado. A hermenêutica principiológica inaugura uma nova fase da filosofia jurídica aplicada ao meio ambiente (MORGERA, 2024), em que normas gerais e abstratas complementam a eficácia das regras, permitindo decisões ajustadas à complexidade fática e aos valores constitucionais subjacentes.

Historicamente, a atitude antropocêntrica e utilitarista predominou na relação do homem com a natureza, ainda que o ser humano figure como centro de valoração, a tutela ambiental contemporânea reconhece limites à exploração quando esta compromete interesses públicos e direitos de terceiros (HOEK et al., 2023). Essa lógica dual do homem como agente e a natureza como objeto de apropriação impõe controle jurídico sobre usos privados que gerem perda de biodiversidade ou desequilíbrio ecológico.

A atuação estatal na proteção ambiental deve pautar-se por parâmetros de racionalidade causal: a relação entre perda de biodiversidade, desequilíbrio ecológico e o dever de impedir retrocessos normativos (BODANSKY, 2023). Nesse sentido, a tomada de decisão administrativa e a proposição de políticas públicas devem ser deferentes à

informação científica e aos princípios como a prevenção, a precaução, a supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos. A gestão dos recursos naturais, decorrente do dever-poder estatal, exige conformidade, observância da legalidade e tutela efetiva do interesse coletivo, em conformidade com o princípio da intervenção estatal obrigatória em matéria ambiental.

Pode citar como exemplo a função socioambiental da propriedade, devido a imposição de restrições e deveres ao titular do domínio ou da posse. A propriedade rural destinada à produção de alimentos deve conciliar produção e conservação: a proteção da biodiversidade e o equilíbrio ecológico não são contrários à atividade agrícola, mas condicionam seu exercício mediante regras de uso, acesso e responsabilidade ambiental (AMOS, 2024). Além disso, a definição de Eteps encontra fundamento do Direito Ambiental na função socioambiental da propriedade e no princípio do desenvolvimento sustentável.

Sob esta ótica, ressalta-se que o direito de propriedade ou posse, para além das faculdades clássicas de usar, gozar, fruir e dispor, compreende um dever intrínseco de observância de sua finalidade socioecológica. Na condição de integrante do corpo social, o proprietário ou detentor da posse está sujeito a obrigações de caráter coletivo, destinadas a assegurar o bem-estar comum (JELINEK, 2006). Dessa premissa, infere-se que o ordenamento jurídico-ambiental pátrio consagra, em múltiplos dispositivos, o recurso ambiental como bem de interesse público e de utilização coletiva, dotado de características naturais imprescindíveis. Assim, a propriedade integra o regime constitucional da função social e ambiental, harmonizando a livre iniciativa com limites legais voltados à sustentabilidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável, ainda objeto de debates doutrinários, consubstancia uma concepção multidimensional que articula os vetores econômico, social e ambiental<sup>27</sup>. Longevo no plano internacional, o princípio encontra no direito positivo e nos tratados um campo de operacionalização que, embora criticado como conceito aberto, orienta políticas públicas que busquem conciliar crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental (HIMES et al. 2024).

---

<sup>27</sup> Definição legal de uso sustentável presente no art. 2º, XI, da Lei nº 9.985/2000: “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (BRASIL, 2000).

O princípio do nível mais elevado de proteção fundamenta a aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, nos quais, por seu turno, se articulam em prol do postulado *in dubio pro salute/natura*. A prevenção atua diante de risco conhecido ou de dano provável, em que existe razoável evidência científica, por seu turno, a precaução justifica restrições e medidas protetivas em face de incerteza científica relevante (AVEN, 2023), autorizando a adoção de medidas proporcionais para evitar danos potenciais. Ambos sustentam a atuação administrativa, inclusive quanto à exigência de autorizações e licenças condicionadas por procedimentos técnicos, e respaldam institutos processuais como a inversão do ônus da prova em matéria ambiental<sup>28</sup>.

Além desses, o Direito Ambiental consagrou outros princípios basilares, o do poluidor-pagador, o do protetor-recebedor, e o do usuário-pagador. O primeiro impõe a internalização das externalidades negativas mediante reparação ou medidas preventivas, já o segundo reconhece e remunera serviços ambientais positivos, e o último estabelece a reparação integral do dano, a ubiquidade da proteção, a vedação ao retrocesso ecológico e a correção prioritária na fonte (PENÇA, 2024).

Atualmente, o juízo de proporcionalidade veio a assumir papel central no Direito Ambiental. A aferição da proporcionalidade, além de vedar excessos, integra três etapas cumulativas clássicas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (MENDES, 2020). Assim, não se mostra razoável adotar medida gravosa sem que se verifique, de forma concomitante, cada um desses subprincípios. A análise deve ponderar objetivamente: (i) se a medida é adequada, isto é, se o meio escolhido é apto a alcançar o fim pretendido; (ii) se é necessária, ou seja, se não existem alternativas menos gravosas igualmente eficazes; e (iii) se, em comparação entre os benefícios alcançados e os prejuízos impostos, a medida mantém-se proporcional no sentido estrito, pois será ilegítima quando os danos superarem as vantagens buscadas.

Tais princípios traduzem instrumentos econômico-jurídicos e responsabilidades objetivas destinados a prevenir a privatização dos lucros e a socialização das perdas. O arcabouço principiológico em que o empreendedor assume os encargos dos impactos e dos

---

<sup>28</sup> Observa-se em parte a aplicação do postulado *in dubio pro natura* em: “Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução” REsp 972.902/RS (BRASIL, 2009) e na Súmula nº 618/STJ: “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental” (BRASIL, 2018).

riscos associados como, por exemplo, o do poluidor-pagador possui fundamento a responsabilidade objetiva<sup>29</sup> e a exigência do poluidor da reparação civil imprescritível dos danos ambientais<sup>30</sup>, com atributo de risco integral, não podendo o devedor alegar força maior ou caso fortuito. Na visão holista do meio ambiente, a aplicação das leis ambientais deve corresponder às necessidades atuais da sociedade.

É possível sistematizar os principais princípios, classificando-os segundo três critérios essenciais: sua posição no ordenamento (constitucional ou legal), sua abrangência (geral ou especial) e sua inferência (explícita ou implícita) (Tabela 1):

Tabela 1. Quadro com o resumo dos principais princípios do Direito Ambiental brasileiro, posição no ordenamento, abrangência e inferência

PRINCÍPIO	POSIÇÃO NO ORDENAMENTO
dignidade da pessoa humana	art. 1º, inc. III, da CRFB
legalidade	art. 37, <i>caput</i> , da CRFB
competência federativa em matéria ambiental ("condomínio legislativo")	arts. 23, inc. VI e VII, 24, inc. VI e VII, e 30, inc. I e II, da CRFB
preservação do ambiente por todos	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB
ambiente ecologicamente equilibrado (sadio)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB
equidade intergeracional (transgeracionalidade)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB
participação cidadã (comunitária, popular ou democrática)	art. 225, <i>caput</i> , da CRFB art. 4, inc. I, da Lei nº 9.795/1999
desenvolvimento sustentável (sinônimo manejo sustentável)	art. 225, § 1º, inc. I, da CRFB I-art. 6º, inc. IV, da Lei nº 12.305/2010 art. 3º, inc. VII, da Lei nº 12.651/2012
definição de espaços territoriais especialmente protegidos (Eteps)	art. 225, § 1º, inc. III, da CRFB

<sup>29</sup> A responsabilidade por dano causado por atividade poluidora é de natureza objetiva, conforme afirma o art. 14, § 1º, da PNMA: "Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente" (BRASIL, 1981).

<sup>30</sup> De acordo com o art. 225, § 3º, da CRFB, "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (BRASIL, 1988). Recurso Extraordinário nº 654.833/AC: "é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (BRASIL, 2020b).

função social e ambiental da propriedade	arts. 1º, inc. IV, 5º, inc. XXIII, 170, inc. III, 182, § 2º, e 186, da CRFB art. 2º da Lei nº 4.504/1964 art. 3º, inc. II e III, da Lei nº 12.651/2012
tratamento diferenciado da pequena empresa, propriedade ou posse rural familiar	arts. 5º, inc. XXVI, 170, inc. VI e IX, da CRFB art. 3º, inc. V, da Lei nº 12.651/2012
livre iniciativa e livre concorrência	art. 170, <i>caput</i> , parágrafo único e inc. IV, da CRFB
tríplice responsabilização (administrativa, civil e penal)	art. 225, § 1º, inc. IV, da CRFB art. 3º da Lei nº 9.605/2008
ação governamental (compulsória ou dirigente) na manutenção do equilíbrio ecológico	art. 2º, inc. I, da Lei 6.938/1981
supremacia do interesse público	art. 2º da Lei nº 9.784/1999
prevenção e precaução	art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.305/2010
poluidor-pagador e protetor-recebedor	art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.305/2010
razoabilidade e proporcionalidade	art. 6º, inc. XI, da Lei nº 12.305/2010
proibição do retrocesso ecológico	-
máxima proteção ao ambiente ( <i>in dubio pro natura</i> )	-

A aplicação dos princípios jurídicos pode ocorrer de modo geral ou especial, quando direciona-se a relações específicas. A inferência do princípio no ordenamento deriva tanto de previsão normativa expressa quanto de decorrência hermenêutica (implícito). Caracteriza-se como princípio doutrinário ou não positivado aquele que, embora não integralmente codificado no sistema jurídico pátrio, é formulado e reconhecido pela doutrina, por meio de estudos acadêmicos, científicos e investigativos especializados. Fonte: BAIERO (2022) com adaptações.

A sistematização dos princípios do Direito Ambiental demonstra que a maioria dos princípios possui correspondência constitucional ou legal e abrangência geral, sendo predominantemente explícitos, ou seja, apresentam-se positivados no ordenamento ou decorrem de interpretação hermenêutica. As exceções são os princípios da máxima proteção ao ambiente (*in dubio pro natura*) e da proibição do retrocesso ecológico, classificados como doutrinários por carecerem de previsão legal direta, o que ilustra a derivação contínua desta seara do direito.

## 2.5. A problemática e a efetividade política das normas ambientais



A efetivação da política ambiental no Brasil ainda enfrenta obstáculos estruturais, entre os quais se destacam: a incidência de ilícitos ambientais, a informalidade nos registros de uso e ocupação do solo, a dependência de instrumentos de comando e controle, a centralização de competências na esfera federal, e a dificuldade em operacionalizar tanto a cooperação interfederativa quanto os mecanismos de participação social. O cerne da discussão reside na concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na melhoria das condições socioeconômicas da população, especialmente considerando sua dependência dos recursos naturais, e na ampliação sistêmica de oportunidades em âmbito individual, institucional e regional. Neste contexto, a garantia dos princípios e objetivos da política ambiental demanda um amplo debate sobre valores jurídicos e democráticos, além da correta aplicação do arcabouço normativo vigente.

A Carta Política brasileira, em seu art. 225, *caput*, impõe ao poder público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente, nesta ordem. A mera edição de normas pelo Estado mostrou-se insuficiente para assegurar a proteção ambiental no Brasil, bem como para fomentar a indispensável cooperação entre os entes federativos na construção de políticas públicas efetivas (GERHARDINGER et al., 2011; LOSEKANN; PAIVA, 2024). A despeito de o país possuir um histórico legislativo na matéria desde a década de 1930, como o Código de Águas<sup>31</sup>, o Código Florestal<sup>32</sup>, o Código de Mineração<sup>33</sup>, e a Lei de Proteção à Fauna<sup>34</sup>, embora a base jurídica em vigor seja bem mais recente (ARAÚJO, 2015) e de contar com um arcabouço jurídico amplo e contemporâneo (JATOBÁ, 2023), que inclui a PNMA<sup>35</sup>, a Lei dos Crimes Ambientais<sup>36</sup>, a Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente<sup>37</sup>, entre outras, verifica-se uma lacuna entre a existência formal desses diplomas legais e sua efetiva aplicação (GOÍS; VERGES, 2025). Conclui-se, portanto, que a extensão do ordenamento jurídico-ambiental não se traduz, *per se*, no cumprimento dos princípios, objetivos e instrumentos de proteção ambiental atribuídos ao Poder Público.

A fragilização do controle ambiental, associada a discursos de flexibilização normativa, configura ameaça à integridade dos ecossistemas brasileiros, potencializando

---

<sup>31</sup> Decreto nº 24.643/1934, com força de lei, porque foi editado em regime de exceção.

<sup>32</sup> Lei nº 4.771/1965 substituiu o Decreto nº 23.793/1934, editado com força de lei, e foi revogada pela Lei nº 12.651/2012.

<sup>33</sup> Decreto-Lei nº 1.985/1940.

<sup>34</sup> Lei nº 5.197/1967.

<sup>35</sup> Lei nº 6.938/1981 e a regulamentação dada pelo Decreto nº 99.274/1990.

<sup>36</sup> Lei nº 9.605/1998 e a regulamentação dada pelo Decreto nº 6.514/2008.

<sup>37</sup> Lei nº 7.797/1989 e Decreto nº 10.224/2020.

danos ao meio ambiente. A pesquisa acadêmica demonstra que existe um vetor de exploração ilegal relacionado, dentre outros, ao garimpo, à especulação de terras para a grilagem, à expansão agropecuária desordenada, ao narcotráfico e à pesca e caça ilegais. Não é distante afirmar que o desmatamento ilegal constitui estágio preliminar necessário para a consolidação de outras infrações ambientais correlatas. A exploração madeireira ilícita, frequentemente associada a incêndios florestais posteriores, tem como objetivo primordial a supressão vegetal para conversão do uso do solo em atividades economicamente mais vantajosas a curto prazo, tais como a pecuária extensiva, a agricultura comercial ou a ocupação fundiária de áreas originalmente cobertas por vegetação nativa (LAPOLA et al., 2023). Dessa correlação fática depreende-se que a confluência entre a prática ilícita e a omissão estatal de controle cria um ambiente propício ao surgimento de externalidades negativas de natureza social, as quais, por efeito cascata, intensificam o processo de degradação ambiental.

A confluência entre ilegalidade e omissão estatal cria um ciclo vicioso de degradação socioambiental, exigindo respostas institucionais robustas. Neste contexto, surge o preocupante fenômeno do aparelhamento institucional de órgãos e entidades ambientais, metaforicamente designado como "cupinização", que fomenta um movimento de resistência por parte de agentes fiscalizadores (BERSCH; LOTTA, 2024). O termo alude a processos destrutivos de caráter subliminar, que corroem gradualmente as instituições, promovendo o retrocesso ecológico e afrontando princípios constitucionais sensíveis, como a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A fim de ilustrar este estado de coisas inconstitucional, registra-se o entendimento da Ministra Relatora da maioria das ações do denominado pacote verde<sup>38</sup>, que assim se manifestou: "As instituições são destruídas por dentro como cupim, sem que mostre exatamente o que se passa. Promovem-se políticas públicas ineficientes, ineficazes" (BRASIL, 2022). Tal pronunciamento judicial corrobora a tese da erosão institucional e da violação ao princípio da proibição do retrocesso ecológico.

Nesse contexto, a Corte Constitucional enfrentou ações que questionavam a constitucionalidade dos Decretos nº 9.806/2019 e 9.939/2019, os quais promoveram

---

<sup>38</sup> A relatora de seis dentre as sete ações que compõem o chamado pacote verde é a ministra Cármen Lúcia, do STF. O pacote verde reúne tópicos relacionados à pauta ambiental contra decisões ou omissões do governo federal. Os tópicos versam sobre desmatamento, licenciamento ambiental e fundos de proteção, em especial, da Amazônia.

alterações na composição do Conama, reduzindo o número de membros integrantes do colegiado. Em contraponto a tais medidas, o STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 651, reconheceu a inconstitucionalidade da exclusão da sociedade civil em órgãos colegiados de participação popular na esfera ambiental. De modo análogo, em caso que objetivava a simplificação de procedimentos de estudo de impacto ambiental, a Corte, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.808, declarou inconstitucional a concessão de licença ambiental por método simplificado.

No entanto, nem todo desdobramento de demandas judiciais implica na defesa de preceitos ambientalistas. Com efeito, observa-se a configuração do fenômeno denominado *efeito backlash*, caracterizado por uma reação de cunho político a decisões judiciais em temas polêmicos e sem consenso na população. Cumpre ressaltar que certo tensionamento republicano entre os Poderes constitui parte do jogo democrático e que, para além de uma atuação concretista do Poder Judiciário em matéria ambiental, o Poder Legislativo não se mantém inerte. Ilustrativamente, tal dinâmica é verificada no caso das vaquejadas no Nordeste brasileiro. Apesar de a decisão do STF inicialmente proibir tal prática<sup>39</sup>, os parlamentares exerceram sua prerrogativa de emendar a CRFB e editar leis para permiti-la. O entendimento consolidado atualmente é o de que a vaquejada integra o registro das manifestações culturais nacionais, assim definida por lei e com respaldo constitucional derivado, constituindo-se, portanto, em prática permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Em contrapartida, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433/1997, destaca-se como um diploma legal notavelmente eficaz no cumprimento de suas finalidades. Fundada no entendimento da água como recurso natural limitado, de domínio público e dotado de valor econômico, a lei estabeleceu um conjunto de instrumentos de gestão, compreendendo: os planos de recursos hídricos, a outorga de direito de uso, o enquadramento dos corpos d'água em classes de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informações (SANTIN; BERNDSEN; MANOEL, 2022).

---

<sup>39</sup> Segundo a ementa da ADI nº 4.983/CE: “A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada” (BRASIL, 2017).

Nesse modelo, compete à autoridade gestora a emissão das outorgas, assegurando-se processo decisório participativo e colegiado por meio da atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, fóruns que congregam o Poder Público, usuários e a sociedade civil organizada. Consequentemente, o mecanismo de alocação negociada do recurso visa a mitigar conflitos pelo uso da água, conferindo solidez ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (ROWIECHI et al., 2023). Desse modo, a PNRH promove a gestão participativa e descentralizada, viabilizando a efetiva implementação de seus instrumentos pela articulação entre os diversos atores envolvidos.

O Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012)<sup>40</sup> constitui outro marco normativo para a gestão ambiental nacional. O diploma legal, que conjuga instrumentos de preservação ecológica com mecanismos de uso sustentável dos recursos naturais, estabelece restrições ao uso do solo em áreas de elevada relevância ambiental, notadamente ao definir a APP e a RL. Simultaneamente, o estatuto, considerando as distintas realidades regionais do país, estabelece, por exemplo, níveis de proteção da vegetação nativa a depender do tamanho dos imóveis rurais e das particularidades do modo de cultivo, como a partir da agricultura familiar. Ademais, o Código institui instrumentos de controle, a exemplo do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que viabiliza o gerenciamento de dados pelo poder público e subsidia a formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

A Lei nº 6.938/1981, que instituiu a PNMA, inovou ao conceituar juridicamente o meio ambiente, distinguindo-o da noção de natureza ao enfatizar sua natureza multidisciplinar e a posição do ser humano como agente central de suas transformações. Em seu contexto histórico, o diploma legal é considerado pioneiro e descentralizador, estabelecendo um significativo marco instrumental para as políticas públicas ambientais (BORIONI; SÁNCHEZ, 2023; LOSEKANN; PAIVA, 2024).

Contudo, a efetividade desses avanços, notadamente o reconhecimento da interdisciplinaridade ambiental (HONEYBUN-ARNOLDA, 2023) e a criação de instrumentos de gestão e participação social, depende de implementação operacional e de coordenação interfederativa (OLIVEIRA; CABRAL, 2025). A primazia formal da lei exige, materialmente, uma política administrativa ativa e fiscalização contínua para a concretização dos princípios

---

<sup>40</sup> A Lei nº 12.651/2012, denominada Lei de Proteção da Vegetação Nativa e popularmente conhecida como Novo Código Florestal, revogou expressamente a Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 2012), que por sua vez havia substituído o Decreto nº 23.793/1934, então editado com força de lei.

constitucionais da tutela ambiental. Conforme aponta a doutrina, os atributos formais do instrumento normativo não garantem, *per se*, a observância de seus preceitos na prática. A despeito do arcabouço legal, persistem desafios à estruturação integrada dos entes federativos e à articulação efetiva para a proteção e melhoria da qualidade ambiental (PINHEIRO; ARAÚJO, 2024). Para tanto, faz-se necessária uma ação estatal concretizadora, notadamente por parte do Poder Executivo, a fim de viabilizar a plena observância do comando legal. Conforme assevera Araújo (2008), as disfunções existem quanto a:

“(...) centralização histórica de atribuições na esfera federal, ou seja, no Ministério do Meio Ambiente (MMA) e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), nem sempre justificável; sobreposição e conflito nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais); indefinição do papel dos órgãos locais (municipais) e conflito entre eles e os órgãos seccionais; indefinição dos limites do poder normativo do Conama; e falta de diálogo com sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental” (ARAÚJO, 2008).

Em corolário, constata-se que a mera existência formal da norma é insuficiente para a tutela ambiental, demandando a concretização de sua eficácia social para atender a necessidades substanciais ao equilíbrio ambiental. A despeito da existência de marcos regulatórios, a norma jurídica, por si só, é incapaz de modificar a realidade fática. Imprescindível, portanto, superar a lógica meramente sancionatória, conferindo efetiva aplicação a todo o espectro de instrumentos de política ambiental, sejam administrativos, como o licenciamento, econômicos, como incentivos e taxações, ou promocionais, como ações de conservação, e não apenas aos de caráter repressivo (ALLEBRANDT et al., 2023).

As alternativas de gestão são diversas, desde que observados os postulados da equidade, que preconiza tratamento desigual às situações desiguais, e da alteridade, fundada no reconhecimento do outro. Ademais, é imperioso reconhecer que políticas públicas ambientalmente eficientes e eficazes tendem a ser aquelas formuladas e implementadas em esfera local, mais próximas do indivíduo e capazes de considerar as múltiplas fontes do direito, em contraposição a modelos excessivamente centralizados. Por fim, a gestão ambiental deve orientar-se pela premissa do uso múltiplo dos recursos naturais e, sempre que viável, adotar modelos descentralizados e participativos, mediante o envolvimento dos entes federativos, dos usuários e das comunidades locais.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Estado brasileiro dispõe de base legal destinada à proteção ambiental, assentada em princípios do Direito Ambiental e na repartição federativa de competências. Contudo, a eficácia material dessa estrutura colidem em entraves históricos como as lacunas entre a norma positivada e a execução, a fragilização de órgãos e entidades de controle ambiental e a dificuldades de operacionalizar a cooperação interfederativa e a participação social. Para superar tais limitações, revela-se necessária a transição de um modelo centrado no comando e controle para uma governança ambiental preventiva capaz de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No plano normativo, a mera edição de normas de controle representou apenas uma dimensão da proteção ambiental. A consolidação efetiva da política ambiental exige a compreensão interpretativa e aplicação material, de modo a instrumentalizar o desenvolvimento sustentável e a crise ética e política de nosso tempo. Historicamente, a visão integrada do meio ambiente ganhou força a partir dos movimentos sociais das décadas de 1960 e evoluiu para um paradigma multidisciplinar, interdependente, multifacetado e transfronteiriço.

## **CAPÍTULO 2 - ESTUDO DE CASO DA AFETAÇÃO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **1. INTRODUÇÃO**

O licenciamento ambiental encontra-se no centro de debates contemporâneos, representando um campo de tensão onde diferentes atores socioambientais disputam sentidos e direções para as políticas ambientais no Brasil. Neste cenário, o procedimento tem passado por contínuas propostas de reforma, refletindo conflitos entre diferentes visões de desenvolvimento e proteção ambiental (BORIONI; SÁNCHEZ, 2023).

Além de o licenciamento ambiental constituir um dos instrumentos previstos pela Lei nº 6.938/1981 (PNMA), destinado a conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais e voltado prioritariamente à face preventiva do que para a correção dos danos ao meio ambiente (COELHO; SILVA; SERAFIM, 2023). Nesse ínterim, a obtenção da licença ambiental configura obrigação legal para atividades e, ou, empreendimentos que possam utilizar recursos ambientais, ou que efetiva ou potencialmente possam poluir, bem como para quaisquer atividades que, de qualquer forma, possam acarretar degradação ambiental.

Análises que examinem criticamente os fundamentos e a implementação dos instrumentos de gestão ambiental são essenciais para compreender os rumos da política ambiental brasileira e seus impactos efetivos na proteção do patrimônio ecológico, em especial em Unidades de Conservação federais. No contexto específico, a Lei nº 9.985/2000 (SNUC) estabelece salvaguardas adicionais aos dispositivos constitucionais. O art. 36, § 3º, da referida Lei condiciona o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que afetem uma Unidade de Conservação ou sua Zona de Amortecimento (ZA) à prévia anuência da autoridade gestora, no caso federal, o ICMBio. Este requisito materializa o que se pode denominar de pressuposto da afetação, um imperativo ecológico, jurídico e histórico que transcende critérios meramente de distância ou tempo.

O presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação deste pressuposto no processo de licenciamento ambiental federal, enfocando a atuação do ICMBio e a essencialidade de sua autorização. Ademais, o trabalho situa-se em um contexto legislativo dinâmico, recorrendo sobre a proposta de alteração do art. 36 da Lei do SNUC. Trata-se da

rejeição pelo Congresso Nacional ao veto presidencial no art. 61 da Lei nº 15.190/2025 que implica na retirada da exigência de autorização prévia da autoridade gestora da Unidade de Conservação<sup>41</sup>. Com isso, fica mantida apenas a previsão de que a Unidade de Conservação afetada seja uma das beneficiárias da compensação ambiental.

A hipótese que se sustenta é a de que a afetação, enquanto princípio estruturador, consolida-se como condição indispensável para a efetiva proteção desses Eteps, assegurando que o poder-dever de licenciar seja exercido em estrita observância aos fundamentos técnicos e aos objetivos constitucionais de preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso porque o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo vinculado a critérios legais e técnicos, que, conforme se defende ao longo deste capítulo, é exercido por meio de uma discricionariedade instrutoriamente objetiva. Este conceito denota que, embora a Administração Pública possua liberdade para apreciar os elementos de convicção do processo, sua decisão final encontra-se juridicamente vinculada às conclusões técnicas que dela decorrem, não se configurando como um ato de mera conveniência e oportunidade. Dessa forma, esta pesquisa sustenta a tese de que a afetação a Unidade de Conservação é um princípio jurídico norteador do licenciamento ambiental.

Para tanto, o capítulo explora, sequencialmente, a natureza jurídica do ato resultante do processo de licenciamento, o procedimento de manifestação do ICMBio e, por fim, a fundamentação teórica do pressuposto da afetação.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. O licenciamento ambiental e a discricionariedade instrutoriamente objetiva**

O arcabouço normativo aplicável ao licenciamento ambiental no Brasil inclui, entre outros dispositivos relevantes, o art. 225, § 1º, inc. IV, da CRFB, que atribui ao Poder Público o poder-dever de exigir estudo prévio de impacto ambiental, com publicidade, para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. Além disso, abarca a PNMA, que define os instrumentos de sua implementação,

---

<sup>41</sup> Análise do veto nº 29/2025 pelo Congresso Nacional, contida na votação do dispositivo 29.25.055, disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/17570/55>, com a redação dada pelo art. 61 do projeto.



dentre os quais o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental, e a LC nº 140/2011, que disciplina as competências concorrentes entre União, Estados e Municípios no âmbito do licenciamento ambiental. Bem como contempla a Lei nº 9.605/1998, em conjugação com o Decreto nº 6.514/2008, preveem as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, inclusive em matéria ligada ao licenciamento como, por exemplo, o art. 60 da Lei (BRASIL, 1998) e o art. 66 do Decreto (BRASIL, 2008a).

Ademais, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, estabeleceu mecanismos de proteção dos ecossistemas e de preservação dos recursos naturais, delineando os objetivos e as restrições das categorias de Unidades de Conservação e outorgando competência legal para a emissão de autorização de licenciamento ambiental:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (...)

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal (BRASIL, 2000) (grifou-se).

No seu art. 36, a norma condicionou o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, quando assim considerado pela autoridade competente mediante EIA/Rima<sup>42</sup>, ao apoio do empreendedor à implantação e manutenção de Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, nos termos ali previstos. O § 3º do mesmo artigo determinou que, se o empreendimento afetar Unidade de Conservação ou sua ZA, a licença somente pode ser concedida mediante anuência da autoridade responsável por sua

---

<sup>42</sup> De acordo com o Art. 2º, inc. XVIII e XIX, da Lei 15.190/2025 o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) é o "estudo ambiental de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, realizado previamente à análise de sua viabilidade ambiental, enquanto Relatório de Impacto Ambiental (Rima) é documento que reflete as conclusões do EIA, apresentado de forma objetiva e com informações em linguagem acessível ao público em geral, de modo que se possam entender as vantagens e as desvantagens da atividade ou do empreendimento, bem como as consequências ambientais de sua implantação.

administração, estendendo nesta hipótese a compensação também ao grupo de uso sustentável.

Por fim, o art. 46 da mesma lei exige prévia aprovação da autoridade administradora para a instalação de redes de abastecimento, esgotamento, energia e demais infraestruturas em Unidades de Conservação onde tais equipamentos fossem admitidos, condicionando-a, quando aplicável, à elaboração de estudos de impacto ambiental. Essa exigência estendeu-se à ZA das unidades do grupo de Proteção Integral e às áreas privadas incluídas nos limites das unidades que ainda não tivessem sido indenizadas:

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas (BRASIL, 2000) (grifou-se).

Trata-se, portanto, de um procedimento administrativo conduzido pelo órgão ou pela entidade ambiental competente, denominado de autoridade licenciadora<sup>43</sup>, a qual cabe o recebimento e a avaliação dos estudos de avaliação de impactos ambientais apresentados pelo empreendedor. Esses estudos apontam os impactos previsíveis decorrentes da atividade, e a autoridade licenciadora os examina, podendo, quando necessário, identificar impactos adicionais não apontados pelo empreendedor e incluir tais elementos na avaliação de impacto ambiental. Compete igualmente à autoridade licenciadora indicar as medidas técnicas de prevenção, mitigação e, quando cabível, compensação dos impactos identificados.

Por meio do licenciamento ambiental, igualmente, são estabelecidas as condições sob as quais um empreendimento ou atividade pode desenvolver-se, desde que constatada sua viabilidade ambiental. Uma vez identificadas as razões de ordem técnica ou jurídica que evidenciam a inviabilidade ambiental, as licenças são indeferidas, implicando a proibição da instalação, da operação ou da implementação do empreendimento ou atividade.

---

<sup>43</sup> Segundo definição legal, consiste no órgão ou na entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrante do Sisnama, responsável por emitir, renovar, acompanhar e fiscalizar as licenças ambientais, com base na Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2025).

Nesse comento, é necessário reconhecer que não existe direito subjetivo à outorga, licença ou autorização ambiental, uma vez que tais atos não configuram espécie de ato administrativo vinculado. Tampouco, trata-se de ato puramente discricionário, pois, ainda que a Administração Pública atue, sob certas circunstância *ad nutum*<sup>44</sup>, de conveniência e oportunidade, sua atuação encontra-se vinculada ao estudo de impacto ambiental e aos demais elementos técnicos que instruem o processo.

Isso porque a análise técnica em matéria ambiental possui finalidades específicas e segue critérios previamente estabelecidos, de modo que a conclusão pela autorização de uso de determinado recurso natural revela natureza própria, condicionada à atividade administrativa e ao respaldo técnico-jurídico (COELHO; SILVA; SERAFIM, 2023). Em outras palavras, a decisão estatal somente se legitima quando observa os objetivos fundamentais da proteção ambiental, progressivamente incorporados à ordem constitucional, e quando apresenta adequada instrução, motivação e fundamentação técnico-administrativa.

No âmbito da política ambiental, o exercício do poder público não pode ser interpretado como mera abstração ideal, tampouco como uma *carte blanche*<sup>45</sup> concedida aos agentes estatais. Embora a Administração detenha certo grau de discricionariedade sob o prisma da conveniência e oportunidade, essa prerrogativa deve ser exercida nos estritos limites da legalidade, sobretudo quando se trata de matéria ambiental, cujo regime jurídico é orientado por princípios como o da prevenção, da precaução, do nível mais elevado de proteção, da proibição do retrocesso ecológico e do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, entende-se que o ato administrativo autorizativo de uso do recurso natural é um terceiro gênero condicionado ao procedimento administrativo que decorre do exercício regular do poder de polícia<sup>46</sup>. Todavia, não se pode afirmar que tal ato seja irrestrito ou absoluto, pois ele depende de análise técnico-científica, que subsidia a decisão administrativa típica do Poder Executivo<sup>47</sup>. Além da verificação da conformidade legal, a

---

<sup>44</sup> Expressão latina que significa "a vontade" ou "a critério", indicando que uma ação pode ser tomada sem necessidade de justificativa.

<sup>45</sup> *Carte blanche* é uma expressão de origem francesa que se refere à ilimitação da autoridade, isto é, o ato essencialmente discricionário.

<sup>46</sup> Poder de polícia é a prerrogativa estatal para limitar o exercício de direitos individuais em benefício da coletividade.

<sup>47</sup> Segundo a ADI nº 3.252/RO: "condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do poder legislativo na atuação do poder executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição" (BRASIL, 2008b).

concessão da outorga, licença ou autorização ambiental sujeita-se a uma discricionariedade de caráter instrutório e objetivamente delimitada.

O termo discricionariedade instrutoriamente objetiva não é uma categoria jurídica tradicionalmente consolidada na doutrina, como o ato discricionário<sup>48</sup> e o ato vinculado<sup>49</sup>, mas representa uma nuance doutrinária moderna para descrever uma situação específica no âmbito da atuação administrativa (COSTA NETO, 2025). Refere-se a uma modalidade de atuação em que a Administração Pública possui liberdade de apreciação sobre os elementos de convicção, mas cuja decisão final está vinculada às conclusões que dela decorrem. Nele, a Administração possui liberdade para avaliar a instrução, a prova técnica e os elementos informativos coligidos no processo, bem como ponderar atribuindo-lhes o peso adequado. Contudo, uma vez convencida pela evidência técnica, a sua decisão final encontra-se objetivamente vinculada a esse convencimento. A conclusão do processo de licenciamento ambiental deve ser um corolário da tecnicidade devidamente fundamentada, em que há liberdade no caminho para se chegar ao entendimento.

Assim, a discricionariedade, enquanto competência outorgada ao Estado pela soberania popular, não obstante, encontra seus limites na própria ordem jurídica que a institui. Nesse contexto, o processo de licenciamento ambiental evidencia-se como instrumento administrativo de natureza eminentemente técnica, materializado por meio de procedimentos específicos, tais como relatórios, notas e pareceres técnicos, cuja execução requer atuação especializada e fundamentada, a fim de assegurar a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Ao se pensar o poder de polícia durante o processo de licenciamento ambiental, observa-se que ele se traduz na capacidade estatal de fixar limites à atuação privada, impor condicionamentos, aplicar sanções administrativas e prevenir condutas contrárias ao ordenamento jurídico. Contudo, o poder de polícia não é absoluto mesmo diante de atributos da discricionariedade, da autoexecutoriedade e da coercibilidade<sup>50</sup>, porque seu

---

<sup>48</sup> É conferida à Administração um espaço de liberdade para a prática do ato, permitindo-lhe escolher, dentro de critérios de conveniência e oportunidade, a melhor opção para o interesse público. A discricionariedade incide tanto na avaliação dos motivos quanto na própria decisão final.

<sup>49</sup> É aquele em que a lei estabelece, de modo prévio e completo, todos os requisitos e condições para a sua realização. Diante do atendimento de tais condições, a Administração não tem qualquer liberdade de escolha e está obrigada a praticar o ato. A decisão é uma decorrência lógica e inevitável da subsunção dos fatos à norma.

<sup>50</sup> Discricionariedade faculta à Administração Pública escolher, entre as alternativas legalmente possíveis, a medida mais adequada e oportuna ao interesse público. Autoexecutoriedade confere à Administração o poder de executar diretamente seus atos, sem necessidade de prévia autorização judicial. Coercibilidade permite ao

exercício encontra-se vinculado aos limites constitucionais e ao respeito aos direitos fundamentais. Qualquer excesso ou abuso pode ser impugnado, tanto no âmbito judicial quanto pelos mecanismos de controle administrativo e disciplinar competentes. Ainda que orientado pela prevalência do interesse público sobre o privado, o poder de polícia deve sempre observar os requisitos da razoabilidade, proporcionalidade, motivação e devido processo legal.

## **2.2. A manifestação no processo de licenciamento ambiental em Unidades de Conservação federais**

A competência para o exercício do poder de polícia durante o processo de licenciamento ambiental pode variar entre os entes federados. A LC nº 140/2011, que orienta a cooperação entre os entes federativos, adota o critério do ente instituidor<sup>51</sup>, ou seja, a competência de licenciar determinado empreendimento é do mesmo ente que instituiu a Unidade de Conservação. Nesse entendimento, empreendimentos ou atividades que afetem as Unidades de Conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)<sup>52</sup>, atraem a competência do Ibama como autoridade licenciadora.

O licenciamento ambiental segue um rito procedural definido e é conduzido por uma única autoridade ambiental licenciadora<sup>53</sup>. A esta compete, primordialmente, definir o tipo de estudo ambiental e a documentação necessários, em estrita observância às normas e regras aplicáveis. A exigência de autorização da autoridade gestora da Unidade de Conservação para a concessão do licenciamento ambiental decorre diretamente do art. 36 da Lei do SNUC. Nesse contexto, compete ao ICMBio, enquanto autarquia federal criada para tal finalidade, manifestar-se no processo de licenciamento, nos termos da legislação vigente. Sua participação se concretiza por meio da emissão de uma Autorização para o Licenciamento Ambiental (ALA), nas hipóteses legalmente previstas.

---

Estado impor o cumprimento de suas determinações, inclusive mediante o uso legítimo da força, quando houver resistência do administrado.

<sup>51</sup> Antes da sanção da LC nº 140/2011, os arts. 4º e 5º da Resolução Conama nº 237/1997 adotavam a dominialidade como critério para a definição da autoridade licenciadora (BRASIL, 2011).

<sup>52</sup> O art. 7º, XIV, alínea d, e o art. 12 da LC nº 140/2011 dispõem que o critério do ente federativo instituidor da Unidade de Conservação não se aplica às Áreas de Proteção Ambiental (Ibid.).

<sup>53</sup> O art. 13 da LC nº 140/2011 prevê que os empreendimentos e atividades são licenciados ambientalmente por um único ente federativo, de acordo com as atribuições estabelecidas pela lei (Ibid.).

O ICMBio assume, via de regra, uma função opinativa e consultiva no procedimento, cabendo à autoridade licenciadora a análise final de suas manifestações. Não obstante, o parecer do ICMBio adquire caráter vinculante quando se trata da emissão da ALA, ato cuja obrigatoriedade decorre de previsão legal específica. Do ponto de vista jurídico, tanto a ALA emitida pelo ICMBio quanto o próprio processo de licenciamento constituem a vertente preventiva do poder de polícia ambiental. As sanções administrativas previstas no marco legal, por outro lado, representam sua face repressiva. A face repressiva da atuação do ICMBio materializa-se precisamente na verificação do cumprimento das condições de caráter vinculante estabelecidas na ALA. Tais condições, uma vez inseridas na licença pela autoridade licenciadora, transformam-se em obrigações legais para o empreendedor, cujo descumprimento pode acarretar a aplicação de sanções.

A Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025 estabelece os procedimentos para esta manifestação e define os conceitos adotados pelo Instituto. Cabe destacar que a autorização do ICMBio deve ser solicitada pela autoridade licenciadora antes da emissão da primeira licença do processo, sendo que a definição do tipo e escopo dos estudos ambientais a serem exigidos é atribuição exclusiva deste último.

Conforme disposto no art. 8º da Resolução Conama nº 237/1997, o licenciamento ambiental obedece, regra geral, a um rito trifásico, com a expedição de licenças sequenciais:

- Licença Prévia (LP): Concedida na fase de planejamento, aprova a localização e concepção do empreendimento, atestando sua viabilidade ambiental. Estabelece requisitos básicos e condicionantes para as fases subsequentes, sendo obrigatória a oitiva de autoridades intervenientes. Sua validade é de, no máximo, cinco anos.
- Licença de Instalação (LI): Autoriza a instalação do empreendimento em conformidade com os projetos aprovados, inclusive para supressão de vegetação ou intervenções em cursos d'água. Verifica o cumprimento das condicionantes da LP e tem validade máxima de seis anos.
- Licença de Operação (LO): Autoriza o início da operação da atividade, após verificação do atendimento de todas as condicionantes das licenças anteriores, mediante vistoria técnica. Sua validade varia entre quatro e dez anos.

Observa-se que, a critério da autoridade licenciadora, diante das particularidades do empreendimento, pode ocorrer a supressão ou aglutinação de etapas, como na emissão de uma LI e LO. Ademais, existem modalidades específicas, como o licenciamento corretivo, destinado à regularização de empreendimentos já instalados ou em operação.

O licenciamento ambiental de competência federal é conduzido pelo Ibama, nos casos previstos na LC nº 140/2011 e no Decreto nº 8.437/2015. O Ibama atua desde a análise da Ficha de Caracterização da Atividade, podendo autuar o processo e definir os estudos ambientais necessários. A legislação ambiental impõe a articulação entre os entes envolvidos, nesse ínterim, a autoridade licenciadora deve consultar e manter interface com outras autoridades envolvidas<sup>54</sup>, respeitando suas atribuições exclusivas para a proteção de bens jurídicos como Unidades de Conservação, espécies ameaçadas, patrimônio cultural e direitos de povos e comunidades tradicionais<sup>55</sup>. Dentre os principais intervenientes, incluem-se a Funai, o Incra, o Iphan, a Fundação Cultural Palmares, o Ministério da Saúde, municípios afetados e as próprias autoridades gestoras de Unidades de Conservação, como o ICMBio naquelas instituídas pela União.

No que tange à fase instrutória, a autoridade licenciadora elabora a minuta do Termo de Referência (TR)<sup>56</sup> para a realização dos estudos ambientais. Nesta etapa, é obrigatória a consulta às autoridades envolvidas, como o ICMBio quando envolver Unidade de Conservação instituída pela União, para colher contribuições, nos termos da IN Ibama nº 184/2008.

Quando o impacto da atividade ou empreendimento estiver localizado na unidade e, ou, sua ZA, o art. 6º, § 1º, da IN Conjunta ICMBio-Ibama nº 08/2019 aduz que a manifestação conclusiva do ICMBio é requisito prévio à emissão da primeira licença e, somente para as licenças subsequentes, o Instituto apenas deve ser cientificado, não sendo

---

<sup>54</sup> Segundo a legislação, é o órgão ou a entidade com atribuição legal para emitir pareceres no âmbito do licenciamento ambiental acerca dos impactos de atividades ou empreendimentos sobre terras indígenas, territórios quilombolas, patrimônio cultural protegido e unidades de conservação (BRASIL, 2025).

<sup>55</sup> O Decreto nº 6.040/2007, estabelece em seu art. 3º a definição de Povos e Comunidades Tradicionais como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (BRASIL, 2007a).

<sup>56</sup> De acordo com o Art. 2º da Lei 15.190/2025, é o "documento emitido pela autoridade licenciadora, que estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados pelo empreendedor no licenciamento ambiental para avaliação dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento".

necessária nova autorização. Conforme assevera o art. 5º, I, da Res. Conama nº 428/2010, quando o empreendimento puder causar impacto direto à Unidade de Conservação, mesmo não sujeito a EIA/RIMA, a autoridade licenciadora deverá dar ciência à autoridade gestora antes de expedir a primeira licença e no prazo máximo de quinze dias contados do recebimento dos estudos ambientais (BRASIL, 2020b).

Importa destacar que a caracterização da afetação à Unidade de Conservação e a sua respectiva ZA, quando esta encontra-se formalmente instituída, constitui requisito para atribuir competência da União, no âmbito do licenciamento ambiental, ao Ibama como autoridade licenciadora e ao ICMBio como autoridade gestora. Dessa forma, nos casos em que múltiplos Eteps são atingidos por um mesmo empreendimento, cada território deve ser individualmente caracterizado, podendo atrair competência de outros órgãos e entidades da Administração Pública que possuirão a função de autoridades envolvidas, como a Funai, o Incra, a Fundação Cultural Palmares e, ou, o Iphan para intervenção processual e manifestação.

Para a caracterização da afetação de atividade ou empreendimento a Unidades de Conservação no processo de licenciamento, pelo menos um dos seguintes elementos deve estar abarcado: estar inserido nas coordenadas geográficas, contidas no instrumento normativo de criação e poder causar dano aos objetivos e às finalidades específicas da unidade; conflitar com o zoneamento ecológico e as restrições do Plano de Manejo, quando existente; poder causar lesão aos atributos ambientais especialmente protegidos pela unidade, especialmente aqueles contidos em instrumentos legais de criação e manejo; poder causar abalo às características singulares que demandem atenção especial da unidade, devidamente fundamentadas em literatura científica ou instrumentos legais específicos; poder afligir, direta ou indiretamente, ambientes ou ecossistemas no interior da unidade; ou, ainda, modificar adversamente circunstâncias que se mostrem relevantes para a análise do caso concreto. Nesse ínterim, depreende-se que o rol de afetação potencial de Unidades de Conservação não é exaustivo, porque implica na multiplicidade de cenários e na dependência da caracterização técnica competente.

As manifestações do ICMBio no âmbito dos processos de licenciamento ambiental podem assumir caráter vinculante ou caráter opinativo, consoante a natureza do ato e a previsão legal. A definição do estudo adequado é feita pela autoridade licenciadora



com base na magnitude dos impactos, na tipologia do empreendimento e nas normas aplicáveis, podendo haver variação terminológica entre os entes federativos. Ressalta-se que tais manifestações caracterizam a atuação complementar e técnica do ICMBio no procedimento administrativo, que, em última análise, converge para a emissão de um único ato autorizativo central: a ALA.

A exigência da ALA é imperativa nos processos de licenciamento de empreendimentos ou atividades em três situações. A primeira quando se exige EIA/Rima com significativo impacto ambiental que atinja Unidade de Conservação e, ou, sua respectiva ZA, nos termos do art. 36 da Lei do SNUC; a segunda, na instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia ou infraestrutura urbana em geral, localizadas no interior de unidade e, ou, na ZA regularmente instituída em Unidade de Conservação de proteção integral, conforme estipula o art. 46 do SNUC; e, a terceira, quando o Plano de Manejo da unidade ou o regramento específico da ZA preveja expressamente a exigência de autorização para uma atividade ou empreendimento específico.

Entre as demais manifestações técnicas passíveis de emissão pelo Instituto, incluem-se: contribuições ao TR para elaboração de estudos ambientais, Anuência para Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico (Abio), Anuência para Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), comunicações acerca de descumprimento ou pendências no atendimento às condicionantes da autorização, análise técnica quanto à adequação de projetos, planos e programas solicitados como condicionante, bem como outras manifestações específicas, mediante solicitação formal da autoridade licenciadora. Estas manifestações normalmente vêm atreladas aos estudos ambientais sob responsabilidade do empreendedor, por exemplo, o EIA/Rima, o Plano de Controle Ambiental (PCA)<sup>57</sup>, o Relatório de Controle Ambiental (RCA)<sup>58</sup>, o Projeto Básico Ambiental (PBA)<sup>59</sup>, o Relatório de Controle

---

<sup>57</sup> Consiste no “estudo apresentado à autoridade licenciadora nas hipóteses previstas nesta Lei, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos” (BRASIL, 2025).

<sup>58</sup> De acordo com o Art. 2º da Lei 15.190/2025, é o “estudo exigido nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém dados e informações da atividade ou do empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental” (Ibid.).

<sup>59</sup> Compreende o “estudo apresentado, na fase de Licença de Instalação (LI), à autoridade licenciadora nos casos sujeitos à elaboração de EIA, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de prevenção, mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos decorrentes da instalação e operação da atividade ou do empreendimento” (Ibid.).

Ambiental (RCA)<sup>60</sup>, a Análise de Riscos (AR), o Plano de Controle Ambiental (PCA)<sup>61</sup>, o Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE)<sup>62</sup> e o Relatório Ambiental Simplificado, que constituem a base técnica para a análise dos impactos e da concessão das licenças. Importa registrar que outras manifestações do Instituto no curso do licenciamento também possuem natureza vinculante, a exemplo da Abio e da ASV, consolidando um sistema de controle integrado sobre as atividades potencialmente impactantes.

Uma vez considerada a compatibilidade da atividade pleiteada no processo de licenciamento com os objetivos e restrições da Unidade de Conservação, o ICMBio possui a discricionariedade instrutoriamente objetiva na emissão da ALA que contempla, entre outros, as medidas necessárias à mitigação dos impactos ambientais. Cabe salientar que as condições estipuladas nas manifestações conclusivas do ICMBio devem guardar nexo de causalidade com os impactos identificados. Em outras palavras, as medidas impostas ao empreendedor devem possuir a finalidade específica de mitigar ou, quando tecnicamente inviável a mitigação, compensar os efeitos negativos decorrentes da instalação, operação ou descomissionamento do empreendimento sobre a Unidade de Conservação e, ou, sua ZA. A competência para acompanhar o atendimento dessas condições é do ICMBio, conforme estabelece o art. 37 da Instrução Normativa ICMBio nº 16/2025.

### **2.3. A afetação como pressuposto do licenciamento ambiental**

O ordenamento jurídico brasileiro prevê a necessidade de autorização para o licenciamento por parte da autoridade gestora das Unidades de Conservação quando na realização de atividade ou empreendimento potencialmente causador de degradação do meio ambiente. Expressamente contida no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, a afetação a Unidade de Conservação e, ou, sua ZA regularmente instituída, representa salvaguarda que vai ao encontro aos ditames contidos no art. 225, *caput*, e no § 1º, I e III, da CRFB. Mais do que isso, a afetação de que trata o SNUC é uma decorrência principiológica da

---

<sup>60</sup> Integra o “estudo exigido nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém dados e informações da atividade ou do empreendimento e do local em que se insere, identificação dos impactos ambientais e proposição de medidas mitigadoras, de controle e de monitoramento ambiental” (ibid.).

<sup>61</sup> Representa o “estudo apresentado à autoridade licenciadora nas hipóteses previstas nesta Lei, que compreende o detalhamento dos programas, dos projetos e das ações de mitigação, controle, monitoramento e compensação dos impactos ambientais negativos” (ibid.).

<sup>62</sup> É o “documento a ser apresentado nas hipóteses previstas nesta Lei, que contém caracterização e informações técnicas sobre a instalação e a operação da atividade ou do empreendimento” (ibid.).

imprescindibilidade da proteção ambiental a Unidades de Conservação durante o processo de licenciamento.

Conforme se depreende da análise do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000 o termo “afetar” assume um papel decisivo como elemento linguístico central para a definição da competência administrativa quanto à autorização de atividades em Unidades de Conservação. Contudo, como é frequente na seara jurídica, constata-se que o vocábulo “afetar” configura um signo manifestamente plurívoco, comportando, portanto, mais de uma acepção relevante para a interpretação da norma.

Neste sentido, torna-se valiosa a consulta à definição do léxico, numa interpretação literal, como a contida no Dicionário Michaelis, que, de um lado, aproxima o verbo “afetar” das acepções “causar abalo em; abalar, afligir”, “provocar mal-estar em; incomodar” ou “causar lesão ou moléstia a” (MELHORAMENTOS, 2025). De outro, distancia o verbo “afetar” do efeito adverso, lesivo ou negativo, assemelhando-o a “Dizer respeito a; interessar” (Ibid.), com aspecto de neutralidade. A amplitude semântica do termo, quando transposta para a análise do caso concreto, de todo modo, permite associações para a fixação da competência autorizativa da Unidade de Conservação afetada.

Percebe-se que a interpretação literal da palavra afetar como técnica hermenêutica pode ser considerada no processo de compreensão sistemática da lei. Em parte, é possível associar a competência à hipótese de impactos negativos, decorrentes da implantação e operação do empreendimento restrito ao território protegido ou à sua ZA. Em outra perspectiva, a competência também pode ser invocada diante da eventualidade de riscos ambientais, independentemente da distância métrica, que interessa e concerne diretamente à Unidade de Conservação, enquadrando-se na afetação ambiental ampla.

Corroborando o entendimento do pressuposto da afetação, ressalta-se que quaisquer supressões, alterações de uso do solo ou movimentações de material que envolvam objetivos, finalidades e atributos protegidos pela Unidade de Conservação ou pelo Plano de Manejo deverão observar estritamente as restrições e condicionantes desses instrumentos, com fulcro no art. 5º, § 5º, da Resolução Conama nº 428/2010. Ademais, eventuais pedidos de estudos complementares devem ser formulados apenas quando guardarem “relação direta e objetiva” com impactos a atributos especialmente protegidos, nos termos do art. 12, § 2º, da IN Conjunta Ibama-ICMBio nº 8/2019 e art. 31, § 1º, da IN

ICMBio nº 16/2025. Por fim, as contribuições do ICMBio têm caráter técnico-orientativo e não vinculante, conforme art. 5º, § 8º, da Res. Conama nº 428/2010, e art. 35 da IN ICMBio nº 16/2025.

Observa-se da experiência técnica que, apesar de existirem definições paradigmáticas que auxiliam a definir a área de estudo<sup>63</sup> e o enquadramento da afetação a Unidades de Conservação, o critério definidor da intervenção processual e manifestação tem sido aquele delimitado pela necessária para a construção, instalação e operação da atividade ou empreendimento. Essa definição é especialmente relevante porque, a despeito de a legislação definir a Área de Influência Direta (AID)<sup>64</sup> e a Área de Influência Indireta (AII)<sup>65</sup>, a definição para a intervenção processual e manifestação raramente é diferente daquela de Área Diretamente Afetada (ADA)<sup>66</sup>. Com efeito, a competência da autoridade responsável pela administração da Unidade de Conservação tende a ser aquela condicionada pela autoridade licenciadora que, por sua vez, considera primordialmente a construção, instalação, operação e, quando aplicável, a ampliação e desativação da atividade ou empreendimento. Como pode-se depreender, na prática, as áreas de influência direta e indireta, não costumam ser equacionadas no processo de afetação de Eteps, sendo necessário analisá-las de forma pormenorizada na atração de competência.

A imprescindibilidade da proteção ambiental é visualizada a partir dos desdobramentos do princípio do desenvolvimento sustentável e pela necessidade socioeconômica de se garantir a perenidade dos ecossistemas. As Unidades de Conservação são responsáveis por salvaguardar a integridade de recursos naturais estratégicos, produtos e serviços ecossistêmicos, que sustentam diversas atividades humanas. Nesse contexto, o papel essencial da afetação justifica-se porque a própria expressão da existência humana

---

<sup>63</sup> De acordo com o art. 2º da Lei 15.190/2025 a Área de Estudo (AE) consiste na “área em que se presume a ocorrência de impacto ambiental para determinada tipologia de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente” (BRASIL, 2025).

<sup>64</sup> Área de Influência Direta (AID) compreende a “área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais diretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora” (Ibid.).

<sup>65</sup> Área de Influência Indireta (AII) integra a “área afetada pelos alcances geográficos dos impactos ambientais indiretos causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental, conforme delimitação apontada no estudo ambiental e aprovada pela autoridade licenciadora” (Ibid.).

<sup>66</sup> Área Diretamente Afetada (ADA) é “área de intervenção direta da atividade ou do empreendimento, necessária para a sua construção, instalação, operação e, quando couber, ampliação e desativação” (Ibid.).

depende, de forma indissociável, de bens e serviços originários de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja resiliência é garantida pelos Eteps.

Para melhor compreender a proposta doutrinária, a teoria da afetação a Unidades de Conservação, que possui como objetivo central assegurar a proteção, a representatividade e o uso sustentável da diversidade biológica, sustenta-se a partir de três elementos estruturantes: a unicidade do meio, a fundamentação jurídica e a perspectiva histórica.

O planeta Terra, único conhecido e apto a suportar a vida como se conhece, compreende um conjunto interdependente de ecossistemas, habitats e condições necessárias à sua manutenção. A proteção deste conjunto, denominado biosfera, é um dever comum e não admite fragmentação. Logo, o primeiro elemento da teoria da afetação é a unicidade do meio ambiente, responsável por esclarecer que a proteção de amostras significativas e ecologicamente viáveis do patrimônio natural, por meio de Unidades de Conservação, é ação imperativa para a manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais para os segmentos de produção e conservação.

Eventual controvérsia entre os atores socioambientais surge quando se coloca em pauta a aparente dicotomia quanto à finalidade das atividades que compõem tais segmentos. Todavia, a integridade do meio é um pressuposto para qualquer modalidade de preservação ou conservação, seja com manejo direto ou indireto, pois os processos ecológicos essenciais não reconhecem barreiras institucionais, organizacionais ou políticas. Além disso, aos entes públicos e à coletividade incumbe o dever constitucional de proteção ambiental, o que conduz ao entendimento de que as finalidades, ainda que distintas, podem convergir em um objeto comum: a unicidade ambiental.

O segundo elemento remete ao caráter jurídico do meio ambiente, tal qual postulado na Carta Política de 1988, que o erige à categoria de direito fundamental transindividual, de natureza difusa, essencial à sadia qualidade de vida e à garantia da dignidade da pessoa humana. A fundamentação jurídica aporta as compatibilidades formal e material, bem como a aplicabilidade do regime jurídico das Unidades de Conservação, notadamente o SNUC, ao ordenamento constitucional. Com efeito, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe ao poder público o dever de proteger e

preservar, por meio de ações comissivas, por exemplo, na criação e na efetiva gestão destes territórios, e à coletividade o dever de respeitá-las, abstendo-se de atividades lesivas.

Nesse diapasão, a fundamentação jurídica constitui base inafastável da proposta teórica, sendo esta responsável pela exegese das normas de proteção territorial. Considerando que a necessidade de reservar espaços para a proteção integral da natureza é um fenômeno relativamente recente na história jurídica, impõe-se a função estabilizadora e sedimentológica do ordenamento. A concretização normativa, portanto, é indispensável para se assegurar a perpetuidade desses espaços protegidos, tornando o mandamento de proteção uma realidade fática e jurídica.

Para além do fenômeno jurídico, a evolução do pensamento conservacionista permite a compreensão teórica da afetação em sua perspectiva histórica. Esta compreende o conjunto de eventos históricos atrelados a marcos temporais que conformaram o uso e a proteção dos recursos naturais com reflexos diretos na configuração atual do SNUC. É parte indissociável desta trajetória a transição de uma visão meramente instrumental dos territórios e recursos naturais, que os enxergava como conflitos impeditivos, para o reconhecimento de seu valor intrínseco e da necessidade de sua preservação *per se*, como meio e fim em si mesmo. Desse modo, a instituição e a consolidação histórica de Unidades de Conservação representam o estágio de maturidade civilizatória de uma sociedade que, confrontada com a finitude dos recursos, elege a conservação como pressuposto para seu próprio desenvolvimento.

Um estudo de caso relevante decorre da afetação a Unidades de Conservação pelo disposto na Resolução Conama nº 428/2010 e suas subseqüentes alterações. Isso porque o referido diploma estabelecia distâncias mínimas em relação às Unidades de Conservação, as quais deveriam ser obrigatoriamente observadas no licenciamento de atividades ou empreendimentos com potencial de causar impactos à unidade ou à sua ZA.

Inicialmente, o prazo quinquenal previsto na Resolução Conama nº 428/2010 teve sua vigência prorrogada por igual período pela Resolução Conama nº 473/2015:

Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua Zona de Amortecimento (ZA), assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação. (...)

§ 2º Durante o prazo de 5 anos, contados a partir da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015, o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental, localizados numa faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, cuja ZA não esteja estabelecida, sujeitar-se-á ao procedimento previsto no caput, com exceção de RPPNs, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas Urbanas Consolidadas. (redação dada pela Resolução nº 473/2015).

(...)

Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: (...)

III – estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação da Resolução nº 473, de 11 de dezembro de 2015 (...) (BRASIL, 2010) (grifou-se).

Posteriormente, a Resolução Conama nº 508/2025 promoveu nova alteração, suprimindo o prazo de cinco anos anteriormente estabelecido para a regra de comunicação com a autoridade gestora de Unidades de Conservação desprovidas de ZA formalmente delimitada. Perceba que a obrigação de comunicar voltou a vigor sem limite temporal para empreendimentos localizados até 2km da Unidade de Conservação sem ZA definida.

Ante o término da vigência do prazo inicialmente fixado pela Resolução nº 428/2010 e prorrogado pela Resolução nº 473/2015, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio emitiu a Nota Técnica nº 00019/2021/CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU, orientando que o esgotamento do prazo não implica a desnecessidade de ALA ou de ciência obrigatória, consoante o entendimento esposado:

[...] o esgotamento do prazo previsto no art. 1º, § 2º, e art. 5º, III, da Conama 428/2010 não significa que a ALA e a cientificação obrigatória não serão mais exigíveis nas áreas de entorno das UCs que não possuem zona de amortecimento. O que ocorre é que a presunção absoluta de prejudicialidade da atividade/empreendimento em relação à UC não está mais em vigor, mas permanecem sendo exigíveis as medidas, no caso da ALA, sempre que houver possibilidade de afetação da UC (hipótese do art. 1º, caput, da Resolução Conama nº 428/2010) e, no caso da cientificação obrigatória, sempre que causar impacto direto à UC (hipótese do art. 5º, I, da Resolução Conama nº 428/2010) (BRASIL, 2021) (grifou-se).

Dessa forma, a localização geográfica, embora relevante, não é o critério único e determinante para a exigibilidade da ALA ou do procedimento de ciência nas Unidades de Conservação sem ZA estabelecida. Para essas hipóteses, a obrigatoriedade deve ser aferida caso a caso, mediante análise concreta da potencial afetação dos impactos do empreendimento sobre a Unidade de Conservação.

Ressalta-se, contudo, que a obrigação de emissão de ALA para empreendimentos de significativo impacto ambiental no raio de 3km e de ciência obrigatória no raio de 2 km

permanece vigente para os processos de licenciamento instaurados até 16 de dezembro de 2020.

No que tange à aplicação dos dispositivos referentes a ZAs formalmente estabelecidas, importa esclarecer seu regime jurídico, tema frequentemente alvo de controvérsias. Consoante o art. 25, § 2º, da Lei do SNUC, a ZA é uma área delimitada no entorno de uma Unidade de Conservação, com exceção das APAs e RPPNs, destinada a atenuar os impactos negativos, podendo ser criada pelo ato constitutivo da unidade ou por instrumento normativo posterior. A validade desses atos quando instituídas por Portarias foram objeto de questionamentos, sendo pacificado pelo entendimento da Advocacia-Geral da União (AGU) consubstanciado na Nota AGU/CGU nº 07/2006:

8. Ante tais considerações, parece exato concluir que a definição da zona de amortecimento não definida no ato da criação da unidade poderá sê-lo posteriormente mas terá de sê-lo logicamente por ato de idêntica hierarquia para que opere concertada com as demais unidades da União, titular da unidades de conservação federais e principalmente porque a definição zona de amortecimento – na condição de complemento (art. 225, III, CF) das unidades de conservação – também é incumbência lógica do Poder Público por derivação lógica e natural das disposições infraconstitucionais citadas. Aliás, a instituição da zona de amortecimento com os níveis de restrição referidos na Portaria IBAMA nº 39, acaba por representar na realidade uma área de drástica interdição – pela extensão e pelas limitações impostas - da mesma natureza daquela expressamente prevista no art. 22-A sendo esta de iniciativa do “Poder Público”. Por fim, conquanto o § 6º do art. 20, da Lei nº 9.985/2000 de ato tenha previsto a definição da zona de amortecimento das RDS – Reservas de Desenvolvimento Sustentável no próprio Plano de Manejo respetivo, portanto, por ato diverso do decreto ou da lei, daí não resulta certo tenha sido essa a definição de modo regular de instituição da zona em destaque, seja porque sistematicamente não é assim seja porque quando a lei excepcionou fê-lo expressamente para as RDS.

9. Resta considerar que a definição da zona de amortecimento das unidades de conservação por ato do Poder Público, na acepção usualmente escolhida de lei ou decreto, é também garantia de maior inalterabilidade do ato cujo controle e proteção, quando de autoria do Presidente da República, por certo são mais acentuados e politicamente intensos, resguardando o objeto ambiental protegido de injunções circunstanciais de alteração além de naturalmente articular-se com demais perspectivas da Administração Superior do Estado.

Em outros termos, porque sistematicamente mostra-se mais exata, legalmente mais harmônica, administrativamente mais sensata e politicamente mais prudente, convém estabelecer para a Administração ambiental a orientação de que a definição da zona de amortecimento das unidades de conservação que a competem seja assentada no ato de sua criação ou, na impossibilidade ou inconveniência, posteriormente e devidamente justificada por ato de idêntica natureza e hierarquia, em face do que proponho seja revista a forma do ato de que se cuida, sem prejuízo da manutenção das razões e fundamentos que ele revela ou defende (BRASIL, 2006) (grifou-se).

Segundo este entendimento, somente possuem validade as ZAs criadas por instrumento legal de hierarquia igual ou superior ao que instituiu a unidade, ou aquelas cuja



definição tenha sido expressamente delegada ao Presidente do ICMBio pelo ato de criação da unidade. Acrescente-se que, de acordo com os entendimentos da PFE-ICMBio, as Portarias editadas anteriormente à Nota AGU nº 07/2006, aprovada em 22 de agosto de 2006, mantêm sua validade, até que sejam expressamente revogadas.

Outro ponto de discussão relevante do pressuposto da afetação a Unidades de Conservação durante o processo de licenciamento ambiental é a alteração legislativa promovida pela Lei nº 15.190/2025 ao § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), pois constitui uma modificação substantiva no regime de proteção das Unidades de Conservação. O art. 61 da Lei nº 15.190/2025 propôs alterar o § 3º do art. 36 do SNUC, suprimindo a exigência de autorização prévia da autoridade responsável pela administração da Unidade de Conservação quando afetada por significativo impacto ambiental. A mudança, no entanto, foi inicialmente vetada pelo Presidente da República por meio do Veto nº 29/2025, com base no argumento de que a retirada desse requisito violaria a Constituição Federal e o próprio SNUC, reduzindo de forma significativa o grau de proteção ambiental, conforme aduziu:

Ouvidos, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Ministério da Justiça e Segurança Pública manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo do Projeto de Lei:

Art. 61. do Projeto de Lei

"Art. 61. O § 3º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 36. ....  
.....  
.....

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.' (NR)"

Razões do veto

"Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, pois ao retirar o caráter vinculante da manifestação do órgão gestor da unidade de conservação no processo de licenciamento, viola o disposto nos art. 23 e art. 225, §1º, incisos I, III, IV e V, da Constituição e a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.676, e reduz, de forma significativa, o grau de proteção ambiental dessas áreas. Além disso, a proposição legislativa está em conflito com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que prevê a implementação de medidas de proteção diferenciadas, estabelecidas na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para assegurar a preservação a longo prazo das espécies, dos habitats e dos ecossistemas e a perenidade dos recursos ambientais para as futuras gerações."

O veto presidencial foi fundamentado em razões jurídicas e princípios alegando que o dispositivo contraria o interesse público e é inconstitucional, pois afronta os arts. 23 e 225, § 1º, incisos I, III, IV e V, da CRFB, que impõem ao Poder Público o dever de proteger o meio ambiente, definir espaços territoriais especialmente protegidos, exigir estudo prévio de impacto ambiental e controlar atividades potencialmente lesivas. O veto também invocou a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.676, que reforça a necessidade de proteção reforçada desses espaços. Além do vício constitucional, argumentou-se que a proposta legislativa conflitava com a própria ratio legis do SNUC, que estabelece um sistema diferenciado de proteção para assegurar a preservação a longo prazo de espécies, habitats e ecossistemas, em observância ao princípio da equidade intergeracional.

Contudo, o Congresso Nacional, exercendo sua competência constitucional, rejeitou o veto presidencial, o que resultou na entrada em vigor da nova redação do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000. A redação, que permaneceria caso o veto fosse mantido, estabelece textualmente que o licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental só pode ser concedido mediante autorização prévia da autoridade responsável por sua administração, isto porque o EIA/Rima é um instrumento prévio por definição. Já a nova redação, resultante da rejeição do veto, passou a vigorar sem essa disposição, mantendo-se a previsão de que a Unidade de Conservação afetada seja uma das beneficiárias da compensação ambiental.

A supressão da expressão "só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração", ainda que sutil, representa uma transformação no regime jurídico do licenciamento ambiental em áreas protegidas. Na prática, retira-se o caráter vinculante e prévio da manifestação da autoridade gestora da Unidade de Conservação, regredindo sua participação de um requisito de validade do ato licenciatório em uma mera condição para que a unidade seja beneficiária da compensação ambiental. Isso significa que, embora a unidade afetada ainda deva ser uma das receptoras dos recursos de compensação, a autoridade licenciadora não mais dependerá de uma anuência prévia da autoridade gestora da Unidade de Conservação. Tal alteração desloca o eixo da análise expressa e fundamentada da ALA para um critério basicamente compensatório, enfraquecendo potencialmente a análise preventiva e precaucionária dos impactos

negativos. Esta mudança legislativa, ainda que coadune o pressuposto da afetação mantendo o termo “afetar”, contrasta com a tese desenvolvida neste trabalho de ser o pressuposto um imperativo ecológico, jurídico e histórico, materializado na ALA. O licenciamento em áreas protegidas é um procedimento de discricionariedade instrutoriamente objetiva, no qual a decisão administrativa, embora aprecie elementos de convicção, vincula-se objetivamente às conclusões técnicas. A exigência de ALA representava a concretização desse vínculo, assegurando que a expertise técnica seja integrada ao processo decisório e garantindo que, de forma antecedente, medidas de mitigação e compensação guardem nexos causais com os impactos identificados. A nova redação legal, ao eliminar essa exigência, tende a fragilizar essa estrutura técnica e a afastar a proteção especial constitucionalmente destinada às Unidades de Conservação, subordinando-a a uma lógica predominantemente compensatória e, possivelmente, menos cautelosa em relação aos riscos concretos de degradação do patrimônio natural protegido.

Outro impacto desta alteração é na regulamentação do art. 36, § 3º, do SNUC, dada pela Resolução Conama nº 428/2010, que passará a perder seu fundamento legal a partir de 5 de fevereiro de 2026, salvo melhor juízo, data da entrada de vigência da Lei nº 15.190/2025 (vide art. 67). A referida Resolução submete o licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte próximos a Unidades de Conservação à uma exigência de autorização prévia. Em primeiro lugar, conforme estabelece o art. 1º, o licenciamento de atividade ou empreendimento com significativo impacto ambiental localizado no interior ou na ZA de uma Unidade de Conservação está condicionado a uma autorização especial. Esta autorização deve ser emitida pela autoridade gestora da UC potencialmente afetada. O dispositivo deixa claro que a definição sobre o que constitui um "significativo impacto ambiental" é de competência da autoridade licenciadora, que deve se basear nos estudos técnicos do EIA/RIMA para tal conclusão já produzidos no âmbito do processo de licenciamento.

Em segundo lugar, o art. 2º disciplina o procedimento para obtenção dessa autorização. A iniciativa da solicitação é do órgão ambiental licenciador, que deve encaminhá-la à autoridade gestora da UC antes de emitir a primeira licença do empreendimento. Isso cria uma etapa obrigatória e anterior que, por sua vez, tem o prazo

máximo de 60 dias, contados do recebimento do pedido, para se manifestar de forma conclusiva.

Ao fim e ao cabo, constata-se que o pressuposto da afetação a Unidades de Conservação consolida-se como imperativo ecológico, jurídico e histórico, o que sintetiza o dever constitucional de proteção ambiental e a realidade operacional do licenciamento. Essa convergência está fundamentada na tríade da unicidade do meio, do robustecimento jurídico e da perspectiva histórica, que em conjunto demonstra a indisponibilidade do patrimônio natural e a obrigatoriedade de sua proteção. Além disso, a análise do termo “afetar”, em sua intrínseca plurivocidade, revela-se instrumental, pois desloca o critério de exigência da mera proximidade métrica para a potencialidade concreta de impacto, assegurando que a autorização da autoridade gestora seja provocada por qualquer atividade que possa lesar, concernir ou interessar à unidade, independentemente de limites geográficos rígidos.

Nessa linha intelectual, os instrumentos normativos infralegais reforçam o âmbito aplicado da afetação ao substituir presunções espaciais e temporais pela análise da efetiva afetação, notadamente algumas resoluções Conama e instruções normativas e pareceres jurídicos do ICMBio. Portanto, a correta aplicação deste pressuposto não representa um obstáculo, mas, na verdade, condição para a sustentabilidade no longo prazo, materializando o estágio de maturidade da conservação da biodiversidade como fundamento para a existência humana digna e para o desenvolvimento sustentável.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo decorrente da atuação do Poder Público e que, conforme se alega neste trabalho, é exercido por meio de uma discricionariedade instrutoriamente objetiva. Isso significa que, embora o Poder Público tenha liberdade para analisar os elementos do processo, sua decisão final está vinculada às conclusões técnicas decorrentes, não configurando direito subjetivo do empreendedor nem direito *ad nutum*, conveniente e oportuno, da Administração.

Especificamente nas Unidades de Conservação federais, o pressuposto da afetação é elemento imprescindível para a definição da competência do poder-dever de licenciamento ambiental, exigindo a autorização da autoridade gestora sempre que um

empreendimento possuir o potencial concreto de impactá-las. Este trabalho tem argumentado que a afetação a Unidades de Conservação transcende critérios de distância geográfica e, ou, temporais, baseando-se na análise da potencialidade de dano no caso concreto. Dessa forma, o licenciamento ambiental, fundamentado jurídica e tecnicamente, consolida-se como instrumento indispensável para concretizar o poder-dever constitucional de proteção ambiental, conciliando o desenvolvimento socioeconômico com a garantia da perenidade dos ecossistemas protegidos.

## **5. CONCLUSÕES GERAIS**

Em conclusão, constata-se que o licenciamento ambiental configura-se como um procedimento cujo ato administrativo decorre de uma discricionariedade instrutoriamente objetiva, diferenciando-se tanto do ato discricionário puro quanto do ato vinculado. Este conceito demonstra que, embora a Administração Pública possua margem de apreciação sobre os elementos do processo, sua decisão final encontra-se objetivamente vinculada às conclusões técnicas que emergem da instrução probatória. Tal entendimento afasta tanto a noção de um direito subjetivo à licença por parte do empreendedor, quanto a ideia de uma atuação estatal fundada em mera conveniência e oportunidade.

No contexto específico das Unidades de Conservação federais, a pesquisa confirmou a hipótese inicial de que o pressuposto da afetação constitui condição indispensável para a definição da competência e a legitimidade do ato licenciatório. Demonstrou-se, ainda, que a afetação transcende critérios meramente geográficos ou temporais, os quais, embora historicamente utilizados como parâmetros objetivos, mostram-se insuficientes para captar a real potencialidade de impacto. O pressuposto consolida-se, assim, em uma análise de potencialidade concreta de dano, caso a caso, lastreada em elementos técnicos que caracterizem a interferência do empreendimento nos atributos, objetivos e finalidades da Unidade de Conservação protegida ou de sua ZA.

A exigência de ALA emitida pelo ICMBio, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei do SNUC, revela-se, portanto, como concretização desse pressuposto. Trata-se de salvaguarda jurídico-administrativa que materializa o poder-dever constitucional de proteção ambiental,

assegurando que a expertise da autoridade gestora seja incorporada ao processo decisório. A atuação do ICMBio, pautada pela discricionariedade instrutoriamente objetiva na emissão da ALA, garante que as medidas de mitigação e compensação guardem estrito nexo de causalidade com os impactos identificados, conferindo robustez técnica e legal ao licenciamento.

A fim de aprimorar a experiência prática de gestão ambiental, sugere-se como contribuição para pesquisas futuras e trabalhos decorrentes o desenvolvimento de estudos aplicados que possam subsidiar a revisão e consolidação das Instruções Normativas do ICMBio e Ibama, com o objetivo de produzir critérios técnicos para a caracterização de impactos às áreas de influência direta e indireta, equilibrando a necessária objetividade com a flexibilidade para análise de casos concretos. Além disso, constitui uma proposição relevante a pesquisa e modelagem de um sistema de gestão da informação integrado entre os dois órgãos, assegurando um fluxo contínuo e eficiente de dados sobre licenciamentos em Unidades de Conservação, de modo a otimizar a coerência das análises.

Por fim, o licenciamento ambiental, quando fundamentado nessa dupla premissa, o pressuposto da afetação e a discricionariedade vinculada à instrução técnica, consolida-se como instrumento indispensável para operacionalizar o desenvolvimento sustentável. Ele atua na conciliação entre o desenvolvimento socioeconômico e a garantia da perenidade dos ecossistemas protegidos, assegurando a efetividade do mandamento constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 55, 2004.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092004000200003>
- ALLEBRANDT, Sidinei Luiz; ALBARELLO, Simone Rosa; FORMENTINI, Marlon; SILVA, Edson W.; VIEIRA, Eduardo Luz. Gestão social e governança territorial: contribuições da extensão universitária para a cidadania e o controle social em territórios locais. In: DEPONTI, Cidonea Machado; BROSE, Markus Erwin (org.). **Extensão e desenvolvimento regional**: relatos de experiências. Campina Grande: EDUEPB, 2023. p. 47-66. ISBN 978-85-7879-862-8. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786526803066.0004>
- AMOS, Rob. Protecting commonplace biodiversity under international conservation law. **Biodiversity and Conservation**, v. 33, p. 1665-1682, 2024.  
<https://doi.org/10.1007/s10531-024-02823-y>
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Meio ambiente e constituição federal. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**: fundamentos constitucionais e legais. Brasília: Edições Câmara, 2015.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **Plenarium**, v. 5, p. 236-243, 2008.
- ASSIS, Christiane Costa (org.). **Federalismo e democracia**: reflexões contemporâneas. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2023. <https://doi.org/10.7476/9786586832419>
- AVEN, Terje. A risk and safety science perspective on the precautionary principle. **Safety Science**, v. 165, p. 106211, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2023.106211>
- BADR, Eid; ARRUDA, Annie. Open-access non-formal environmental education space in Manaus: a case study of the “Oca do Conhecimento Ambiental CIGS”. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, 2023. <https://doi.org/10.18623/rvd.v20.2550-ing>
- BAIERO, Diogo Sena. **Governança, gestão de políticas públicas e arranjo institucional do setor florestal brasileiro**. 2022. 134 f. Tese (Doutorado em Ciência Florestal) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. Disponível em: <https://locus.ufv.br/items/7a7d9c44-c8e5-409c-a2c6-a4a67ac4b32a>
- BERSCH, Katherine; LOTTA, Gabriela. Political control and bureaucratic resistance: the case of environmental agencies in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 27-50, 2024. <https://doi.org/10.1017/lap.2023.22>
- BODANSKY, Daniel. International environmental law. In: **The Cambridge Companion to International Environmental Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.  
<https://doi.org/10.1017/9781108766241.022>
- BORIONI, Rossana; SÁNCHEZ, Luis Enrique. Reforming environmental licensing in Brazil: discourses analysis in the National Environment Council. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 26, 2023. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0077r4vu2023l3oa>

BOSCO, Maria Goretti Dal; ABREU, Thaís Gomes. O princípio da proibição do retrocesso socioambiental: análise da flexibilização da legislação sobre o uso de agrotóxicos. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, e202511, 2023. <https://doi.org/10.18623/rvd.v20.2511>

BRASIL. **Decreto nº 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912**. 1912. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DPL&numero=2543-A&ano=1912&ato=6780TUU1keVRVTcOb>

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. 1934a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934**. 1934b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940**. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm)

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm)

BRASIL. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm)

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. 1989a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm)

BRASIL. **Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989**. 1989b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7797.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7797.htm)

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 1990**. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)

BRASIL. **Nota AGU/CGU nº 07/2006**. Advocacia Geral da União [desconhecido], 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. 2007a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. 2007b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm)



BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. 2008a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm)

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.252 / Rondônia**. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 06/04/2005. Publicação: 24/10/2008. 2008b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur2338/false>

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.510 / Distrito Federal**. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Ayres Britto. Julgamento: 29/05/2008. Publicação: 28/05/2010. 2010a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur178396/false>

BRASIL. **Resolução Conama nº 428/2010, de 17 de dezembro de 2010**, e alterações. 2010b. Disponível em: [https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=622](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=622)

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm)

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4.983 / Ceará**. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento: 06/10/2016. Publicação: 27/04/2017. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366632/false>

BRASIL. **Súmula 618**, Corte Especial, julgado em 24/10/2018. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Publicação DJe 30/10/2018. 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=200701758820](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200701758820)

BRASIL. **Decreto nº 10.224, de 19 de fevereiro de 2020**. 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm)

BRASIL. **Recurso Extraordinário RE 654.833 / Acre**. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 20/04/2020. Publicação: 24/06/2020. 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427220/false>

BRASIL. **Nota Técnica nº 00019/2021/CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU**. Advocacia Geral da União [desconhecido], 2021.

BRASIL. **Lei nº 15.190, de 8 de agosto de 2025**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15190.htm)

BRASIL. **Portal da Legislação**, site do Planalto. Presidência da República, s/d. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

CASTANHEIRA NETO, Fernando. **Análise da política florestal brasileira - proposta de um plano nacional florestal**. Tese de Doutorado em Ciências Florestais, Publicação PPGEFLTD-104/2019. Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 104p, 2019. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38327>

CHAMBERS, Robert. **Us and them**: finding a new paradigm for professionals in sustainable development. Earthscan, 2010.

COELHO, Saulo Pinto; SILVA, Tiago Ducatti de Oliveira; SERAFIM, Daniele Haun de Araújo. Licenciamento ambiental na ótica do constitucionalismo contemporâneo: potenciais do instrumento para um papel estrutural na Política Nacional de Meio Ambiente. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, e202548, 2023. <https://doi.org/10.18623/rvd.v20.2548>

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Notas de aula**: Disciplina de Direito Ambiental. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Curso de Graduação em Direito, 2025.

CUTRIM CARVALHO, André; PETIT, Pere. Dynamics of the expansion and appropriation of natural resources on the frontiers of the Brazilian and Venezuelan Amazon: a “link” between primitive accumulation and the development of capital. **Espacio Abierto**, v. 32, n. 4, 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10107597>

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, São Paulo, 24ª edição, 2003.

DANTAS, Juliana Jota. Ao Estado de Direito Ambiental: caminhos para superação da crise de efetividade no Direito Constitucional do meio ambiente brasileiro. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 20, e202515, 2023. <https://doi.org/10.18623/rvd.v20.2515>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28.ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. Cambridge University Press, 2009.

ERBAUGH, James T.; CHANG, Charlotte H.; MASUDA, Yuta J.; RIBOT, Jesse . Communication and Deliberation for Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 49, p. 367–393, 2024. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-112321-082450>

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

FOX, Jonathan; ROBINSON, Rachel Sullivan; HOSSAIN, Naomi. Pathways towards power shifts: state-society synergy. **World Development**, v. 172, p. 106346, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106346>

FREITAS, Vladimir Passos de; BALZAN, Natália Bortoluzzi. Socio-economic impacts of environmental law in Brazil. **Veredas do Direito**, v. 21, 2024. <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2693>

GERHARDINGER, Leopoldo C.; GODOY, Eduardo A. S.; JONES, Peter J.; SALES, Gilberto; FERREIRA, Beatrice P. Marine protected dramas: the flaws of the Brazilian national system of marine protected areas. **Environmental management**, 47(4), 630-643, 2011. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9554-7>

GÓIS, Rômulo Lima Silva de; VERGES, João Vitor Gobis. Climate crisis and threatened species: the legal framework in Brazil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 22, e222696, 2025.

<https://doi.org/10.18623/rvd.v22.2696-ing>

HIMES, Austin; MURACA, Barbara; ANDERSON, Christopher B; ATHAYDE, Simone; BEERY, Thomas; CANTÚ-FERNÁNDEZ, Mariana; GONZÁLEZ-JIMÉNEZ, David; GOULD, Rachelle K; HEJNOWICZ, A P; KENTER, Jasper; LENZI, Dominic; MURALI, Ranjini; PASCUAL, Unai; RAYMOND, Christopher; RING, Annalie; RUSSO, Kurt; SAMAKOV, Aibek; STÅLHAMMAR, Sanna; THORÉN, Henrik; ZENT, Egleé. Why nature matters: a systematic review of intrinsic, instrumental, and relational values. **BioScience**, Oxford, v. 74, n. 1, p. 25-43, 2024.

<https://doi.org/10.1093/biosci/biad109>

HOEK, Hoek; KASTSTEEN, Ivar; GILS, Silke van; JANSSEN, Eline; GILS, Marit van. Implementing Rights of Nature: An EU Natureship to Address Anthropocentrism in Environmental Law.

**Utrecht Law Review**, 2023. <https://doi.org/10.36633/ulr.880>

HONEYBUN-ARNOLDA, Elliot. Science in the trading zone: interdisciplinarity in environmental research. **Sociology Lens**, v. 36, n. 4, p. 414-428, 2023. <https://doi.org/10.1111/johs.12434>

JATOBÁ, Jorge. Environmental Federalism in Brazil. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Taxing Choices for Managing Natural Resources, the Environment, and Global Climate Change**. Cham: Springer, 2023. p. 211-251. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-22606-9\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-031-22606-9_7)

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil, 2006.

LAPOLA, David M.; PINHO, Patricia; BARLOW, Jos; ARAGÃO, Luiz E. O. C.; BERENGUER, Erika; CARMENTA, Rachel; LIDDICAT, Charlotte; SEIXAS, Marina; SILVA, Camila V. J.; VANCUTSEM, Céline; WALKER, William S.; SIMISTER, Cherie. The drivers and impacts of Amazon forest degradation. **Science**, v. 379, n. 6630, eabp8622, 27 jan. 2023.

<https://doi.org/10.1126/science.abp8622>

LEMOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental governance. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 31, p. 297-325, 2006.

<https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>

LOSEKANN, Cristiana; PAIVA, Raquel Lucena. Brazilian environmental policy: shared responsibility and dismantling. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 27, 2024.

<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0176r4vu27L1OA>

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação Crítica entre as Jurisdições de Civil Law e de Common Law e a Necessidade de respeito aos Precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR)**, n. 49, 200p.

MASSOCCA, Paulo Eduardo dos Santos; BRONDÍZIO, Eduardo Sonnewend. Protegemos quando valorizamos: história da legislação florestal brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 213-244, set./out. 2022.

<https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.011>

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELHORAMENTOS, Editora. Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa On-Line. Verbetes: afetar. UOL, 2025.

<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/afetar/>

MORGERA, Elisa. Case for Transformative Change through the Lens of Recent International Developments. **Environmental Policy and Law** / European Policy Journal, 2024.

<https://doi.org/10.3233/EPL-239015>

NELSON, Aline Virgínia Medeiros; SANO, Hironobu. Política nacional de educação ambiental e práticas locais: desafios e potencialidades. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 19, (iesp.), 2024. <https://doi.org/10.21723/riaee.v19iesp.1.18238>

NICOLLIER, Valérie; KIPERSTOK, Asher; BERNARDES, Marcos Eduardo Cordeiro. A governança das águas no Brasil: qual o papel dos municípios? **Estudos Avançados**, v. 37, n. 109, 2023.

<https://doi.org/10.1590/S0103-40142023.37109.017>

NOGUEIRA, José Carlos de Ataliba. **O Estado é um meio e não um fim**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1940.

OLIVEIRA, Gabriel Creão; CABRAL, Eugênia Rosa. Federalismo e política ambiental subnacional: indução, coordenação e desafios envolvendo unidades de conservação na Amazônia. **Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 96-122, 2025.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15701088>

PENÇA, Jerneja. Biodiversity Offset Mechanisms and Compensation for Environmental Harm: international evolution and governance. **Journal of International Wildlife Law & Policy** (2024). <https://doi.org/10.1080/13880292.2024.2375862>

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estud. Av.**, vol. 20, nº 5, pp. 355-383. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200024>

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 121-146, jan./abr. 2008. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007>

PINHEIRO, Adriana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Reflexos dos conflitos federativos na base regulatória do licenciamento ambiental no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 19, n. 3, p. 274-301, 2024. <https://doi.org/10.14210/rdp.v19n3.p274-301>

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

ROWIECHI, Jessica; SILVA, Karla Regina Dias; BORINELLI, Bruno; COLTRO, Fábio Luiz Zandoval. Governança represada: assimetria de poder e resistência no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tibagi. **Interações**, Campo Grande, v. 24, n. 2, p. 555-571, 2023.

<https://doi.org/10.20435/inter.v24i2.4254>

SANTIN, Janaína Rigo; BERNDSEN, Guilherme Rigo; MANOEL, Valêncio. The effectiveness of water law-Brazil, Angola, and United States interface. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 92, e91639, 2022. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e91639>

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Fronteiras do Estado Mínimo**. Razões da desordem. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. O Direito Administrativo e a expansão do Estado na Primeira República: notas preliminares a uma história da doutrina administrativista no Brasil. **R. IHGB**, Rio de Janeiro, a. 182 (485): 165-202, jan./abr. 2021.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Fábio de Sá e. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em Direito no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 3 (1), pp. 24-53, 2016.

STAFFEN, Márcio Ricardo. The Supreme Court as Guarantor of the Rule of Environmental Law in the Government of President Jair Bolsonaro. **Rev. Derecho** (n. 61), 2024, p. 31-47. <https://doi.org/10.14482/dere.61.510.365>

SUNNY, Faruque As; JERONEN, Eila; LAN, Juping. Influential theories of economics in shaping sustainable development concepts. **Administrative Sciences**, Basel, v. 15, n. 1, p. 6, 2025. <https://doi.org/10.3390/admsci15010006>

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (Tratado de Maastricht). Maastricht, 7 fev. 1992. Entrada em vigor: 1 nov. 1993.

WARNOCK, Ceri; PRESTON, Brian J. Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation. **Journal of Environmental Law**, Oxford, v. 35, n. 1, p. 47-64, 2023. <https://doi.org/10.1093/jel/eqad002>