

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E  
SOCIOAMBIENTALISMO IV**

**VIVIANE GRASSI**

**MARCIA ANDREA BÜHRING**

**ROGERIO BORBA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente**: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D598

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo IV[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Viviane Grassi, Marcia Andrea Bühring, Rogerio Borba – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-339-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO IV**

---

### **Apresentação**

#### **DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO IV**

Por:

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST / Centro Universitário Carioca

Viviane Grassi - Centro Universitário Facvest

---

A presente obra reúne estudos que refletem a pluralidade, a densidade analítica e a urgência das agendas contemporâneas relacionadas ao Direito Ambiental, ao Direito Climático e às interfaces com a proteção socioambiental no Brasil. Os trabalhos aqui reunidos oferecem diagnósticos rigorosos, análises críticas e propostas normativas capazes de dialogar com os desafios emergentes de uma era marcada pela intensificação da crise climática, pelo avanço da financeirização do campo, pelos riscos crescentes de desinformação e pela necessidade de novas rationalidades jurídicas orientadas pela justiça ambiental, pela ciência e pela participação democrática. A diversidade metodológica e temática, que transita da governança hídrica à transição energética, da tutela penal à gestão de riscos, da proteção da biodiversidade à responsabilização estatal, revela o compromisso dos autores em enfrentar questões estruturais com profundidade e responsabilidade científica.

Ao mesmo tempo, os textos demonstram a vitalidade do campo jurídico-ambiental brasileiro e reafirmam o papel imprescindível da pesquisa acadêmica em subsidiar políticas públicas, iluminar debates institucionais e fortalecer a proteção dos direitos fundamentais socioambientais. As análises sobre desastres climáticos, regularização fundiária, territórios tradicionais, agricultura familiar, atividades econômicas de alto impacto e governança da informação climática evidenciam a urgência de respostas integradas e multiescalares. Assim, este conjunto de trabalhos não apenas contribui para o aprimoramento do conhecimento, mas também inspira a construção de soluções justas, sustentáveis e alinhadas aos ODS e ao Estado Socioambiental de Direito. Que esta publicação possa fomentar novos diálogos e

fortalecer a atuação crítica, interdisciplinar e comprometida com a proteção do meio ambiente e das presentes e futuras gerações.

Artigos Apresentados:

1. A Espiral da Impunidade: por que a Fiscalização de Manaus Falha no Combate à Poluição Sonora? Do Licenciamento Fraudulento às Adegas – Análise de um Sistema Corrompido

Altiza Pereira de Souza; Isabela Feitosa Santana

As autoras analisam as dificuldades enfrentadas pela fiscalização ambiental no combate à poluição sonora em Manaus, identificando falhas institucionais e normativas que perpetuam a impunidade e ampliam os impactos socioambientais.

2. A Intervenção Judicial na Política Pública de Conservação da Biodiversidade a partir da Teoria do Decisionismo Jurídico: o Caso da Reserva Biológica do Tinguá

Victor Paulo Azevedo Valente da Silva

O autor examina, à luz da teoria do decisionismo jurídico de Carl Schmitt, os processos de politização do Judiciário em conflitos envolvendo políticas de conservação da biodiversidade, tomando como estudo de caso a Reserva Biológica do Tinguá, unidade federal do ICMBio com altos índices de judicialização.

3. A Legitimidade na Ação Civil Pública e a Garantia da Efetividade na Proteção Ambiental

Eduardo Pellin de Campos; Carlos Alberto Lunelli

Os autores discutem a importância da Ação Civil Pública como instrumento de judicialização ambiental e de ampliação da proteção ecológica, destacando que a preservação ambiental é um dever coletivo e fundamental para um futuro ecologicamente equilibrado.

4. A Lei 14.285/2021 e as APPs de Curso d'Água Urbano: um Olhar sob o Enfoque do Ecopragmatismo

Abelardo Franco Junior; Cirino Adofo Cabral Neto

Os autores analisam as alterações trazidas pela Lei nº 14.285/2021 no regime jurídico das APPs urbanas, discutindo sua compatibilidade com o direito ao meio ambiente equilibrado e os riscos decorrentes da ausência de regulamentação municipal.

##### 5. A Responsabilidade Administrativa Subjetiva da Pessoa Jurídica pelo Dano Ambiental

Maria Alice Lopes Leda; Maria Gabriela Guimarães Maia; Juliana Oleques Pradebon

As autoras defendem que a responsabilidade administrativa ambiental das pessoas jurídicas deve ser subjetiva, em observância aos princípios da presunção de inocência e da intranscendência das penas, comparando-a às esferas civil e penal.

##### 6. A Tutela de Direitos Trabalhistas no Contexto do Desastre Hidrológico do Rio Grande do Sul (2024)

Luciana Simionovski; Sandra Regina Martini; Fernanda Dalla Libera Damacen

As autoras analisam os impactos do desastre hidrológico de 2024 nas relações de trabalho no Rio Grande do Sul, a partir de dados judiciais, concluindo que a legislação vigente é insuficiente para proteger a dignidade e a continuidade laboral dos trabalhadores atingidos.

##### 7. Autonomia Comunitária e Regulação Climática: a Lei nº 15.042/2024 e os Projetos de Carbono em Territórios Tradicionais

Jamylle Oliveira de Araújo; Luis Antonio Brito Monteiro de Souza

Os autores examinam criticamente a regulamentação de projetos de carbono em territórios de povos e comunidades tradicionais no Pará, refletindo sobre a necessidade de conciliar mitigação climática, justiça climática e autonomia comunitária.

##### 8. Candiota em Transição: Desafios Legais, Sociais e Ambientais na Migração do Carvão para Energias Renováveis

Daiane Borowicc; Jaqueline Rodrigues Oliveira; Alice Dorneles Martins

As autoras discutem os desafios enfrentados por Candiota na substituição da matriz energética baseada no carvão mineral por fontes renováveis, defendendo que a transição depende de um processo orientado pela transição justa e pela diversificação econômica.

## 9. Crimes Ambientais e Agricultura Familiar: o Papel da Cooperação Jurídica Internacional

Gildasio Ramos dos Reis; Nivaldo dos Santos

Os autores investigam como crimes ambientais associados à expansão agropecuária afetam pequenos agricultores, analisando o papel da cooperação jurídica internacional na proteção ambiental e na defesa da agricultura familiar no Brasil e na América Latina.

## 10. Da Natureza Jurídica da Terra diante da Financeirização do Campo no Brasil

Marina Rocha Moreira; Eduardo Gonçalves Rocha

Os autores analisam a transformação da terra de elemento essencial à dignidade humana em mera mercadoria sujeita à especulação financeira, investigando como a financeirização do campo redefine sua natureza jurídica no Brasil contemporâneo.

## 11. Do Habitar Colonial à Injustiça Ambiental: o Racismo Ambiental e seu Impacto Social

Veneranda Gonçalves Neta; José Irivaldo A. O. Silva; Wisllene M. N. P. da Silva

Os autores discutem como a lógica colonial de “habitar” moldou relações de dominação racial, de gênero e religiosa, demonstrando como essas estruturas perpetuam desigualdades e injustiças ambientais na atualidade.

## 12. Fundamentos Econômicos da Proteção Ambiental

Gade Santos de Figueiró; Maria Carolina Rosa Gullo; Gustavo H. M. Voltolini

Os autores apresentam os fundamentos econômicos essenciais para políticas públicas ambientais eficazes, destacando a interdependência entre Direito, Economia e sustentabilidade diante da exaustão dos recursos naturais.

## 13. Governança Climática e Recursos Hídricos: a Capacidade Adaptativa dos Comitês de Bacia no Rio de Janeiro

Nicholas Arena Paliologo

O autor avalia a capacidade adaptativa dos CBHs do Rio de Janeiro frente às mudanças climáticas, analisando integração temática, gestão de riscos, projetos de resiliência hídrica e capacitação institucional.

#### 14. Instrumentos da Política Urbana e Justiça Socioambiental: Regularização Fundiária como Estratégia de Adaptação Climática

Maria Fernanda Leal Maymone; Edson Ricardo Saleme

Os autores exploram como a regularização fundiária, prevista na Lei nº 13.465/2017, pode funcionar como estratégia de adaptação climática em territórios vulneráveis, diante da urbanização precária e das desigualdades socioambientais.

#### 15. Meio Ambiente, Agronegócio e os Pilares ESG

Solange Teresinha Carvalho Pissolato

A autora discute o papel estratégico do agronegócio para a segurança alimentar e econômica, analisando seus desafios ESG e os riscos regulatórios, reputacionais e ambientais que afetam sua inserção nos mercados internacionais.

#### 16. Natura Non Facit Saltus: o Direito Fundamental ao Meio Ambiente e a Responsabilidade do Estado na Era Climática

Felipe Nascimento Nunes; Bruno Paiva Bernardes

Os autores investigam a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de desastres ambientais agravados pelas mudanças climáticas, destacando a obrigação estatal de assegurar o mínimo existencial no Estado Socioambiental de Direito.

#### 17. O Rompimento da Barragem da Samarco e a (In)Justiça Ambiental

Luiz Filipe Santos Lima; Roberta Santos Lima Tomaz

Os autores analisam o conceito de justiça ambiental, sua evolução e sua aplicação a países em desenvolvimento, examinando o desastre da Barragem de Fundão como marco de desigualdades e violações socioambientais.

18. Os Efeitos da Transnacionalização do Crime Organizado na Amazônia e o Papel do Judiciário na Gestão da Macrocriminalidade

Ana Clara Chaves Marques; Augusto Martinez Perez Filho; Edmundo Alves de Oliveira

Os autores demonstram como o crime organizado se consolida na Amazônia por meio do narcotráfico, do narco-garimpo e da pecuária ilegal, analisando os impactos ambientais e sociais e discutindo o papel do Judiciário no enfrentamento da macrocriminalidade.

19. PPCerrado e Comunidades Tradicionais: Regularização Territorial como Política Climática

Fernanda da Silva Borges; Lara C. Pimentel de Oliveira

As autoras investigam os efeitos da regularização fundiária sobre desmatamento e fogo no Cerrado, avaliando a contribuição desse instrumento para mitigação climática na 4ª fase do PPCerrado.

20. Sustentabilidade e Agrotóxicos na Chapada do Apodi: Impactos Ambientais, Sociais e Econômicos

Renata Albuquerque Lima; Benedito de Brito Cardoso; Francisca C. P. Bezerra

Os autores analisam os impactos multidimensionais do uso de agrotóxicos na Chapada do Apodi, considerando as repercussões ambientais, sociais e econômicas para as comunidades de Limoeiro do Norte (CE).

21. Proposições para Integridade da Informação e Combate à Desinformação Climática

Norma Sueli Padilha; Aline Andrighetto

As autoras discutem como a desinformação climática mina ações de mitigação e adaptação, analisando sua difusão em redes sociais e propondo mecanismos de integridade da informação ambiental.

São Paulo, Novembro de 2025.

Marcia Andrea Bühring - PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST / Centro Universitário Carioca

Viviane Grassi - Centro Universitário Facvest

# **A INTERVENÇÃO JUDICIAL NA POLÍTICA PÚBLICA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE A PARTIR DA TEORIA DO DECISIONISMO JURÍDICO: O CASO DA RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ**

## **JUDICIAL INTERVENTION IN PUBLIC POLICY FOR BIODIVERSITY CONSERVATION FROM THE THEORY OF LEGAL DECISIONISM: THE CASE OF THE TINGUÁ BIOLOGICAL RESERVE**

**Victor Paulo Azevedo Valente da Silva <sup>1</sup>**

### **Resumo**

A partir de uma leitura da teoria do decisionismo jurídico, de Carl Schmitt, o texto se propõe a uma discussão da politicização da Justiça envolvendo a política pública de conservação da biodiversidade que é também executada pela implementação das unidades de conservação da natureza. Para tanto, se utilizou o caso concreto da Reserva Biológica do Tinguá, unidade de conservação federal gerida pelo ICMBio e que é atualmente a unidade com maior judicialização no país. Se adotou uma ação civil pública paradigmática para se exemplificar a questão da intervenção judicial nas ações do Executivo. Ao longo do trabalho se avalia a aplicação do princípio da reserva do possível e do custo-benefício da sentença paradigmática. Ao final, são expostas outras ações civis públicas que tiveram desfecho diverso em função de uma condução diferenciada e atenta às demandas do Executivo e do meio ambiente. Assim, se espera que haja uma maior interlocução e criatividade entre Executivo e Judiciário para a solução consensual de conflitos que envolvem a política pública de conservação da biodiversidade.

**Palavras-chave:** Política pública, Unidade de conservação, Intervenção judicial, Decisionismo jurídico, Biodiversidade

### **Abstract/Resumen/Résumé**

Based on a reading of Carl Schmitt's theory of legal decisionism, the text proposes a discussion of the politicization of Justice involving the public policy of biodiversity conservation, which is also implemented by the implementation of nature conservation units. To this end, the specific case of the Tinguá Biological Reserve was used, a federal conservation unit managed by ICMBio and which is currently the unit with the highest judicialization in the country. A paradigmatic public civil action was adopted to exemplify the issue of judicial intervention in the actions of the Executive. Throughout the work, the application of the principle of reserve of the possible and the cost-benefit of the paradigmatic sentence is evaluated. At the end, other public civil actions are exposed that had different outcomes due to different management and attention to the demands of the Executive and the environment. Thus, it is expected that there will be greater dialogue and creativity between

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Políticas Públicas na UNIRIO, com especialização em Direito Ambiental e em Direito Público, Biólogo e Advogado, Analista Ambiental do ICMBio, atual chefe da APA Petrópolis.

the Executive and Judiciary for the consensual solution of conflicts involving public policy on biodiversity conservation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policy, Conservation unit, Judicial intervention, Legal decisionism, Biodiversity

## I. INTRODUÇÃO

A politização da Justiça não é um fenômeno recente, mas é sentido em maior grau nos países de desenvolvimento tardio como o Brasil, haja vista que se intensifica na transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito, com base na Constituição de 1988.<sup>1</sup>

O judiciário passa, então, a assumir novas funções, com poderes ampliados e instrumentalizado para o desempenho de suas novas tarefas, se tornando uma instância política, que passa a apreciar aspectos substanciais do ato administrativo, considerando ponderações axiológicas e ideológicas.<sup>2</sup>

O Recurso Especial nº 1041197/MS é emblemático ao definir a atuação do judiciário sobre as políticas públicas brasileiras: “a omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário.” Ou seja, uma das possibilidades de o judiciário intervir em uma política pública seria para obrigar o Poder Público a efetivá-las.

Ainda assim, não se trata de tema incontroverso, pelo contrário. Inúmeros são os embates entre judiciário e os poderes legislativo e executivo na elaboração e execução das políticas públicas. Não é diferente quando se trata de temas ligados ao meio ambiente, incluindo as Unidades de Conservação da Natureza, que são geridas pelo Poder Executivo<sup>3</sup>, mas que sofrem diversas interferências do Poder Judiciário.

Nessa toada, este trabalho busca analisar a execução da política pública de conservação da biodiversidade, especialmente envolvendo as unidades de conservação da natureza (UC), tendo como marco teórico a teoria schmittiana exposta na obra “O guardião da Constituição”<sup>4</sup>.

Para tanto, se abordará o caso concreto da Reserva Biológica do Tinguá (Rebio do Tinguá), unidade de conservação federal mais judicializada no país<sup>5</sup>, avaliando a decisão judicial, transitada em julgado, com maior impacto sobre a gestão da UC, que determina seu cercamento, demarcação e sinalização. Além disso, a Rebio Tinguá é a maior Reserva Biológica

---

<sup>1</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Judicialização das políticas públicas no Brasil**: até onde nos podem levar as asas de Ícaro. Themis: Revista de Direito, 2011.

<sup>2</sup> COSTA, Susana Henriques da. **Controle judicial de políticas públicas**: relatório geral do Brasil. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015.

<sup>3</sup> A criação das Unidades de Conservação pode ocorrer pelo Poder Executivo, através de Decreto, ou através do Poder Legislativo, com projetos de Lei, ainda que com subsídios do Poder Executivo, conforme a Lei nº 9985/2000.

<sup>4</sup> SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

<sup>5</sup> Há 27 ações judiciais em que o ICMBio é réu e envolvem especificamente a Rebio Tinguá.

do estado do Rio de Janeiro, sendo uma UC de grande relevância para conservação do bioma da Mata Atlântica.

A pesquisa se baseia na bibliografia existente sobre o tema, se tratando de uma abordagem multi e interdisciplinar, como se preconiza na avaliação de uma política pública.<sup>6</sup> Também há parte de pesquisa empírica, com dados públicos sistematizados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Ao final se espera traçar um panorama da gestão do Executivo sobre a Reserva Biológica do Tinguá se avaliando a relevância da ação judicial para o paradigma em que o ICMBio é réu.

## II. A TEORIA SCHMITTIANA: “O GUARDIÃO DA CONSTITUIÇÃO”

Carl Schmitt é considerado um jurista polêmico. Talvez mais pelo momento em que escreveu suas principais obras do que pelo conteúdo em si. Alemão, o autor publicou sua obra “o guardião da constituição” (*Der Hüter der Verfassung*, título original) em 1931, entre a primeira e a segunda guerras mundiais. Assim, é preciso compreender que a Alemanha passava por uma crise econômica e política que embasaram as teses criadas por Schmitt.<sup>7 8</sup>

Feita essa observação, passamos a trazer as definições que fundamentaram as teses schmittianas. Em primeiro lugar, Schmitt entendia que o pluralismo político, formado por grupos com diferentes interesses e ideologias, deveria ser abandonado para o combate ao “inimigo comum”. Quanto mais fragmentada ideologicamente a sociedade, mais enfraquecida estaria em face do inimigo.

O segundo fundamento, este com viés econômico, é a luta contra a policracia. Aqui vale a ressalva de que Schmitt era declaradamente antiliberal. Desta forma, a influência dos grupos econômicos em busca de seus interesses também gerava um enfraquecimento e um risco à sociedade.

Por fim, quanto à forma de organização do Estado, Schmitt pregava a renúncia ao modelo do federalismo, haja vista que a divisão de poderes entre o governo central e os

---

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez 2019.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Claudio Ladeira de. **Judicialização da Política, Auto-restrição judicial e a Defesa da Constituição: algumas lições de Carl Schmitt em Der Hüter der Verfassung**. Dois pontos, Curitiba e São Carlos, volume 17, número 2, p. 63-84, dezembro de 2020.

<sup>8</sup> FURLAN, Fabiano Ferreira. **O guardião da Constituição**: debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 10, n. 39 (2010). Belo Horizonte: Fórum, 2010.

governos regionais levaria a conflitos de competência e à diluição da autoridade estatal. Portanto, o objetivo da teoria schmittiana é a busca de uma unidade estatal fechada e universal.

Para isso, se faz necessário compreender alguns conceitos relativamente comuns, mas que foram adotados de maneira particular por Schmitt. Para aquele autor, o Estado é responsável por criar e manter a ordem, legislar e garantir direitos (controle), enquanto a sociedade é composta por indivíduos e grupos que interagem, organizam-se e exercem influência sobre o Estado (autonomia). A relação não é estática e pode ser colaborativa ou conflituosa.

Dessa forma, a Constituição é considerada a Lei Estatal, um contrato entre o princípio e o povo e se dirige a todos os cidadãos para intervir na liberdade e na propriedade. Schmitt ressalta que a Constituição é uma decisão política fundamental. E diante disso, indicava que a Constituição alemã de sua época (Constituição de Weimar) era puramente política, sem o viés econômico necessário para garantir unidade e controle social.

Para se atingir o objetivo proposto por Schmitt da unidade estatal fechada e universal, o autor apresenta alguns requisitos. O Estado deve ser neutro, tratar todos os cidadãos e grupos de interesse de forma igual (imparcial). Também deve haver uma neutralidade técnica, ou seja, o aparato estatal deve funcionar de maneira objetiva, de acordo com as normas vigentes (objetividade), sendo que todos devem ter igualdade de oportunidade de influenciar os processos políticos decisórios.

Ao passo que Schmitt adotava a premissa de imparcialidade e neutralidade, entendia que a despolitização também poderia causar problemas ao Estado e, por isso, a solução seria uma política informada e objetiva que reconheça os interesses e conflitos existentes, até mesmo para poder combatê-los de maneira eficaz.

Em suma, o chefe do executivo representava a unidade do povo e estaria acima das disputas partidárias, sendo, assim, o único capaz de proteger os princípios constitucionais fundamentais contra ameaças internas e externas. E esses princípios estavam na Constituição que nada mais era do que o resultado de uma decisão política.

Portanto, como se observa, Carl Schmitt se afastava da teoria pura do Direito de Kelsen, com quem promoveu intensos debates ao longo de sua carreira. A teoria de Schmitt foi então denominada de decisionismo jurídico, uma vez que traduzia a Constituição apenas como um conjunto de decisões políticas fundamentais aprovado por uma constituinte, mas cujo comando caberia ao chefe do executivo decidir (soberano, guardião da Constituição). Diversamente de Kelsen, para quem a Constituição era norma hipotética fundamental e norma

positiva, para Schmitt haveria uma distinção entre a Constituição e Lei Constitucional, sendo a primeira uma decisão puramente política fundamental e a segunda de aplicabilidade.

Como se sabe, a teoria de Kelsen foi a “vencedora” e dominou boa parte dos sistemas jurídicos pelo mundo, não sendo diferente no Brasil. Um dos princípios constitucionais basilares, o da separação de poderes, estaria sendo frontalmente atingido aplicando-se a risca a teoria schmittiana.

Todavia, neste artigo se pretende discutir a “soberania” do Poder Executivo (*in casu*, governo federal) como tomador de decisões que envolvem a gestão de uma unidade de conservação federal, a Rebio Tinguá, ao passo que o Judiciário intervém nesta gestão.

### **III. A POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO ATRAVÉS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

O direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, para as presentes e futuras gerações, em que pese não se encontrar no rol do art. 5º da Constituição Federal é também considerado um direito fundamental, estando disposto no art. 225 da Carta Magna.<sup>9</sup>

Assim, foi uma decisão do constituinte à época elevar ao *status* constitucional, pela primeira vez na história brasileira, o direito ao meio ambiente. Diante disto, surgiu a obrigação ao poder público de garantir e regulamentar esse direito. Para isso, o próprio constituinte definiu que deveriam ser criadas áreas especialmente protegidas em todas as unidades da federação (art. 225, § 1º, III).

As Unidades de Conservação da Natureza (UC) são, por definição, espaços territoriais delimitados especialmente protegidos para a conservação dos recursos naturais. No entanto, é importante lembrar que as UC não são a única categoria de espaços especialmente protegidos, sendo incluídas neste conceito as áreas de preservação permanente (APP) e reservas legais (Lei 12.651/2012), terras indígenas e quilombolas, além do bioma da Mata Atlântica que possui regramento próprio definido pela Lei nº 11.428/2006.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi publicado somente no ano 2000 (Lei nº 9.985/2000). Entretanto, antes mesmo da nossa atual Constituição, algumas unidades de conservação já existiam (ex.: Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937;

---

<sup>9</sup> SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. **O meio ambiente como direito humano fundamental:** novas perspectivas para uma classificação necessária. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 7, n. 5 (2021).

Área de Proteção Ambiental de Petrópolis, criada em 1982)<sup>10</sup>, demonstrando que já havia a preocupação em reservar espaços para a promoção da conservação da natureza, com usos regulamentados.

Na criação de uma unidade de conservação podemos identificar a multidisciplinaridade, característica das políticas públicas<sup>11</sup>. Antes de qualquer normatização são realizados estudos por biólogos, geógrafos, sociólogos, dentre outros, para definir a pertinência e o objetivo de delimitação de um determinado espaço territorial brasileiro como uma Unidade de Conservação. No mesmo sentido, só há sentido em normatizar espécies de fauna ameaçadas de extinção se houver dados científicos (oriundos das ciências biológicas).<sup>12</sup>

O SNUC veio coroar, formalizar e sistematizar as formas de uso de áreas protegidas, se traduzindo em dois grandes grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, sendo que nas primeiras se admite o uso indireto dos recursos e nas últimas o uso direto, seguindo o regramento estabelecido.

Atualmente o Brasil possui registradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), 3.119 Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, abrangendo cerca de 18,64% do território terrestre e 26,39% do território marinho brasileiro<sup>13</sup>. Portanto, se verifica que esta é uma estratégia amplamente difundida e utilizada pelos gestores públicos para a conservação da biodiversidade.

O SNUC, como o nome informa, é um sistema formado por unidades de conservação que estão distribuídas em doze categorias: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional (ou estadual ou natural municipal); refúgio da vida silvestre e monumento natural, estas primeiras cinco no grupo de proteção integral. Enquanto no grupo de uso sustentável se tem a área de proteção ambiental, reserva extrativista, floresta nacional (ou estadual ou municipal), reserva de desenvolvimento sustentável, reserva de fauna, área de relevante interesse ecológico e reserva particular de patrimônio natural.

Como se vê, é um sistema que possui um comando central, exercido pelo Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, II do SNUC), sendo executado em âmbito federal (ICMBio), estadual

---

<sup>10</sup>Sobre o histórico de unidades de conservação, vide SOUZA, Mara Freire Rodrigues de. **Política pública para unidades de conservação no Brasil**: diagnóstico e propostas para uma revisão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014 e PUREZA, Fabiana; PELLIN, Angela; PADUA, Claudio. **Unidades de Conservação**. 1 ed. São Paulo: Matrix, 2015.

<sup>11</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica**: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

<sup>12</sup> Como informado por FIGUEIREDO (2012): “A interdisciplinaridade, na verdade, é característica de toda ciência que tenha por objeto a proteção do meio ambiente.”

<sup>13</sup> Dados obtidos em 13 de março de 2025.

(órgãos estaduais de meio ambiente) e municipal (órgãos municipais de meio ambiente). Para Schmitt seria considerado um sistema com fragilidade, uma vez que é baseado no federalismo e na participação popular. Em que pese haver um órgão central que define as regras gerais, há também um Conselho Deliberativo (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA) com participação da sociedade civil e todas as esferas de governo.

Por outro lado, para a criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica o SNUC dispensa a participação popular com a consulta pública (art. 22, § 4º do SNUC). Neste sentido, o legislador permitiu que o Estado exerça seu poder de império em prol da maior conservação do meio ambiente, em benefício de todos, haja vista que são as duas categorias mais restritivas de unidades de conservação. Esta disposição seria abarcada na teoria de Schmitt, uma vez que o poder soberano (no caso o Executivo), tomaria a decisão de comando baseando-se na norma hipotética constitucional.

E, como se verá na sequência, foi o caso da criação da Reserva Biológica do Tinguá. Pela definição do art. 10 do SNUC, as reservas biológicas possuem objetivo de preservação integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta, sendo permitido o acesso apenas autorizado para educação ambiental e pesquisa.

Para tanto, toda Unidade de Conservação possui um regramento próprio, definido em seu Plano de Manejo (art. 27 do SNUC e art. 12 e seguintes do Decreto federal nº 4.340/2002). Ainda que não possa ter uso direto dos seus recursos naturais, uma Reserva Biológica deve possuir um zoneamento indicando o que é permitido em cada região.<sup>14</sup>

Isso ocorre até pelo fato de, por regra (art. 10 do SNUC), as terras de uma Reserva Biológica passarem a pertencer ao ente federativo que a instituiu, mediante a desapropriação com a indenização ao proprietário. Todavia, boa parte das unidades que o SNUC determina que sejam formadas por terras públicas ainda não possuem essas terras regularizadas. Neste sentido, pode ser feito um zoneamento para manter alguns usos da terra até que haja a efetiva desapropriação.

#### **IV. A RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ E SUA JUDICIALIZAÇÃO**

---

<sup>14</sup>ANTUNES (2023) define o Plano de Manejo como a “materialização concreta das unidades de conservação”. Sem dúvidas não basta a mera criação de UC, como os chamados “parques de papel”, bem traduzidos por ANTUNES (2011). As Unidades de Conservação devem ser de fato implementadas para que possam contribuir para a sustentabilidade e resiliência do território em que foram definidas.

A Reserva Biológica do Tinguá (Rebio Tinguá) foi criada através do Decreto federal nº 97.780/1989. Todavia, sua história remonta à época do Império no Brasil, em 1833, especialmente durante a ocorrência da crise hídrica na corte real no Rio de Janeiro, em que se buscou uma solução para o abastecimento que foi encontrada na baixada fluminense. Ou seja, desde aquela época, a área atual da Rebio do Tinguá passou a ter uma especial proteção dada pelo Imperador Dom Pedro II e, posteriormente, já no período da República, confirmada pelo Presidente José Sarney.<sup>15</sup>

Em seu Decreto de criação são apresentados os objetivos de criação da UC como sendo: “proteger amostra representativa da floresta de encosta atlântica, com sua flora, fauna e demais recursos naturais, em especial os recursos hídricos”. Portanto, se observa que a questão da preservação dos recursos hídricos foi mantida mais de um século depois da decisão do Império de proteger aquela área. Esses mananciais atualmente abastecem parte da baixada fluminense.

Ocorre que o território de cerca de 24 mil hectares da Rebio Tinguá está inserido em quatro municípios do estado do Rio de Janeiro de grande relevância: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Petrópolis e Miguel Pereira, com uma população de cerca de três milhões de habitantes no seu entorno. Este fato gera pressão sobre a conservação da biodiversidade e a própria existência da Unidade.<sup>16</sup>

Entre os principais ilícitos ambientais que ameaçam a Rebio do Tinguá estão a caça de animais silvestres, a apanha de passeriformes (cativeiro), extração de palmito juçara, especulação imobiliária e ocupações irregulares e até mesmo o uso recreativo da UC por banhistas, montanhistas, motociclistas e religiosos.<sup>17</sup>

Por todo esse contexto, somado ao fato de a sede da Unidade estar localizada no município de Nova Iguaçu, dificultando a lotação de mais servidores do ICMBio, o Ministério Público Federal (MPF) e até algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) ligadas ao meio ambiente ingressaram com diversas ações judiciais em face do Ibama ou do ICMBio.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>SANTOS, Elloá Figueiredo dos. **O Processo de Criação da Reserva Biológica do Tinguá**: conflitos na constituição de uma Unidade de Conservação, Nova Iguaçu RJ (1987-1989). Dissertação (Mestrado em História Social do Território) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2014.

<sup>16</sup> IBAMA. **Plano de Manejo da Rebio do Tinguá**, aprovado pela Portaria Ibama nº 68, de 19 de setembro de 2006. Publicada no Diário Oficial da União nº 181, de 20 de setembro de 2006.

<sup>17</sup> IBAMA. **Plano de Manejo da Rebio do Tinguá**, aprovado pela Portaria Ibama nº 68, de 19 de setembro de 2006. Publicada no Diário Oficial da União nº 181, de 20 de setembro de 2006.

<sup>18</sup> Até 2007, em âmbito federal, as Unidades de Conservação eram geridas pelo Ibama. Tal competência foi alterada com a criação do ICMBio, pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

Existem ações judiciais com as mais diversas temáticas, como: lotação de servidores (Ação Civil Pública nº 5004317-60.2019.4.02.5120); licenciamento corretivo de empreendimentos (Ação Civil Pública nº 5004366-04.2019.4.02.5120); estabelecimento de zona de amortecimento (Ação Civil Pública nº 0076693-66.20184.02.5120), etc, somando 27 ações judiciais em curso. Todas essas ações tramitam na Justiça Federal do Rio de Janeiro, porém algumas já possuem trânsito em julgado, mas sem o efetivo cumprimento.

Para a discussão neste trabalho, se elegeu a Ação Civil Pública nº 0008528-85.2004.4.02.5110/RJ. Nessa ACP, o MPF de São João de Meriti, que inclui os municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias, que integram a Rebio Tinguá, narra na inicial a importância da UC em âmbito regional e nacional, com toda sua imponente flora e fauna, com espécies ameaçadas de extinção e indica que até o momento os limites da UC não estão claros. Ademais, aduz que ocorrem diversos ilícitos ambientais na UC que não são combatidos porque não se conhece os limites da Unidade.

Com isso, o MPF apresenta os pedidos de: (i) em trinta dias o Ibama (atualmente ICMBio) juntasse relatório fotográfico com todos os marcos, cercamento e sinalização da UC; (ii) em cento e oitenta dias demarcasse fisicamente os limites da UC em padrões substancialmente mais rigorosos que os atuais; e (iii) em duzentos e dez dias apresentasse relatório com todos os marcos, sinalizações e cercamentos realizados. Tudo isso o MPF pedia com a imposição de multa diária de R\$ 5.000,00.

Como se observa, se trata de uma ação de 2004, ou seja, com vinte e um anos de existência. Durante este tempo, houve inúmeros recursos do Ibama, inclusive para mudança do polo passivo para o ICMBio, chegando a discussão até o Supremo Tribunal Federal, que manteve a decisão de primeira instância, cuja sentença acolheu todos os pedidos do MPF, ponderando as áreas a serem cercadas, pois a UC possui cerca de 150km de limites, conforme colacionado:

“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, na forma do art. 269 I do CPC, condenando o réu a: (1) no prazo de 90 (noventa) dias dar início ao desenvolvimento de um projeto de sinalização informativa e indicativa da REBIO, de acordo com o que prevê o Plano de Manejo e seu cronograma físico-financeiro, devendo tal projeto reavaliar a forma dos marcos a serem colocados, de modo a dificultar a sua retirada e facilitar sua visualização, bem como indicar novos locais onde deverão ser fixados, indicando ao menos os profissionais que irão proceder aos trabalhos e apresentar cronograma de realização do projeto; (2) no prazo de 180 (cento e oitenta) dias demarcar fisicamente os limites legais da Reserva Biológica do Tinguá, em níveis substancialmente mais rigorosos que os atuais, cercando

fisicamente a Reserva nos locais mais indicados para tanto, em decorrência da pressão antrópica e tendência a invasões, conforme exposto no plano de manejo e às fls. 212 (Rio D’Ouro, Santo Antônio, Jaceruba, Vila de Tinguá, Registro/Xerém, em Miguel Pereira e também na Comunidade de Duarte da Silveira, instalada irregularmente no interior da REBIO Tinguá, em Petrópolis), com o fim de evitar a entrada de gado e pessoas; sob pena de multa diária, de R\$5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida em prol do Fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85 e do Decreto 1.306/1994; (3) no prazo de 210 (duzentos e dez) dias apresentar novo relatório (com fotos) de todos os marcos, placas, cercas e demais aparatos que vierem a ser implantados, sob pena de multa diária, de R\$5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida em prol do Fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85 e do Decreto 1.306/1994. (4) no prazo de 90 (noventa) dias após a conclusão do projeto, fixar os novos modelos de marcos e placas indicativas nos 157 pontos elencados na documentação que acompanha a contestação, especialmente nas localidades de Rio D’Ouro, Santo Antônio, Jaceruba, Tinguá (Nova Iguaçu), Registro/Xerém, Estrada do Garrão/Xerém (Duque de Caxias), Estrada do Imperador (Petrópolis) e Duarte da Silveira (Petrópolis), conforme exposto às fls. 212, e nos demais pontos cuja necessidade venha a ser apontada no projeto; (5) realocar os recursos financeiros necessários para a implementação das medidas nos prazos estipulados. O projeto deverá ser executado com vistas a criar um vínculo com a população local. Uma vez demarcada fisicamente a Reserva, com a colocação de marcos e placas indicativas, deve haver uma constante renovação e revisão destes, haja vista as necessidades de readequação, tanto da localização dos marcos, quanto da sua forma e conteúdo. Caso não sejam respeitados os prazos determinados, fica autorizado o Ministério Público Federal a nomear particulares para elaboração do Projeto e sua execução, tudo às expensas do réu, conforme arts. 273 §3º c/c art. 461 caput, todos do CPC. ANTECIPÓ OS EFEITOS DA TUTELA JURISDICIONAL para determinar o cumprimento das medidas supra a contar da intimação desta sentença.” (Publicado no D.O.E. de 17/04/2009, pág. 109/111)

A sentença transitou em julgado em 16 de fevereiro de 2018 (evento 195). Se passaram sete anos e, mesmo com a imposição de multa diária no CPF do presidente do ICMBio, pouco foi cumprido em relação à demarcação (sendo parcialmente cumprido quanto ao cercamento e sinalização).

E aí está a grande questão central do caso: por que não foi cumprido e qual seria a efetividade do cumprimento? Já virou um jargão popular de que “decisão judicial não se discute, se cumpre”. Todavia, quando se observa o teor dessa decisão em tela, se faz necessário analisar alguns pontos.

O ICMBio, órgão gestor da Rebio Tinguá, não só competente legalmente, mas com expertise na gestão de Unidades de Conservação por todo o Brasil, não prioriza o cercamento

das UC. Isto por pelo menos dois motivos: (i) cercamentos são excessivamente onerosos aos cofres públicos e facilmente vandalizados, não impedindo o acesso humano; (ii) cercamentos impedem o fluxo livre da fauna silvestres, que não se restringe a limites criados artificialmente pelo ser humano e podem causar graves acidentes para essa fauna.

No primeiro ponto se tem claramente a discussão da teoria da reserva do possível<sup>19</sup>. O orçamento do ICMBio é finito, limitado e atende a mais de 330 unidades de conservação federais. Se boa parte precisar ser cercada por uma decisão judicial, todo o orçamento do órgão certamente estará comprometido com essa ação, impedindo outras ações (mais relevantes) para a conservação da biodiversidade<sup>20</sup>.

Neste diapasão entra uma das maiores críticas à judicialização das políticas públicas: como definir qual ação é prioritária sobre a outra? Se todas são prioritárias, nenhuma efetivamente é, especialmente somado à reserva do possível. Mais do que isso, serão prioritárias somente aquelas áreas que possuem ação judicial, transferindo para o Poder Judiciário o poder de decisão sobre onde alocar prioritariamente os recursos finitos? A resposta a esta última pergunta tem sido a praxe nos órgãos públicos em geral, decisão judicial vem superando o planejamento do Executivo.<sup>21</sup>

Essa superação da decisão e uma inversão de prioridades que o Judiciário por diversas vezes traz ao Executivo é um dos pilares para Schmitt traduzir a necessidade de o Executivo ser o “guardião da Constituição”. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e saudável deve de fato ser garantido pelo Poder Público (em que pese ser obrigação de todos, conforme o art. 225). Todavia, de que forma isso será garantido é competência do Poder Executivo, dentro de suas limitações técnicas e orçamentárias.

Nesse ponto é importante lembrar que essa ação em discussão se iniciou em 2004, momento em que não havia a avançada tecnologia de geoprocessamento e imagens de satélite à disposição de qualquer cidadão (principalmente pelo *Google Earth*). Nesta linha, a decisão

---

<sup>19</sup> ARAÚJO, Eliane Pires. **O Controle Judicial de Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais Sociais**. Revista de Doutrina e Jurisprudência nº 51. Brasília, 107, p. 168/185 / Jul-Dez 2015.

<sup>20</sup> É cristalino na jurisprudência o Judiciário afastar o princípio da reserva do possível para condenar o Executivo em alguma ação de fazer. Todavia, quando se trata dessa obrigação específica do cercamento, se tem que avaliar não só o custo, mas o benefício. O cercamento de parte da Rebio Tinguá na forma da decisão judicial ficou orçado em cerca de um milhão e meio de reais. A Rebio Tinguá se localiza em área erma e de pouco policiamento ostensivo. Assim, se supõe que o cercamento seria imediatamente vandalizado, permitindo o novo acesso irregular. Se a cada momento do vandalismo o Poder Público for refazer a cerca, será mais recurso público dispendido, gerando um *loop* infinito. Este recurso poderia, por exemplo, ser utilizado para a aquisição de mais viaturas que aumentassem as rondas na região.

<sup>21</sup> BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. Revista Direito GV, São Paulo 8(1), p. 059-086, JAN-JUN 2012.

judicial que no passado era exigida de uma forma, pode ser que seja cumprida de forma diversa daquela.

Apesar do *mandamus* estar relacionado à decisão de primeira instância, se faz necessária a análise do acórdão do TRF-2 sobre o caso, cuja ementa segue abaixo:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMARCAÇÃO FÍSICA DA RESERVA EM NÍVEIS MAIS RIGOROSOS E SINALIZAÇÃO MAIS INCISIVA. LOCAIS DE MAIOR PRESSÃO ANTRÓPICA E COM TENDÊNCIA A INVASÕES.

1. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do IBAMA, eis que, nos termos do art. 4º do Decreto 97.780/89, que criou a Reserva Biológica do Tinguá, compete ao mesmo tomar as medidas necessárias para sua efetiva implantação e controle, sendo certo que, conforme observado pelo MM. Juiz *a quo*, “*a alteração de tal competência para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que poderá acarretar futura substituição processual, e consequente alteração do polo passivo, ainda não foi ultimada, pelo que, mantida a legitimidade e atribuição do Instituto para cumprimento da obrigação de fazer*”. Ademais, trata-se de mera sucessão de uma autarquia pela outra no polo passivo, ambas representadas pelos mesmos Procuradores Federais, não possuindo representação processual distinta, sem contar que quem representa o ICM-BIO nos Estados é o próprio Superintendente do IBAMA, o que não acarreta qualquer prejuízo, pois o IBAMA vem defendendo a presente demanda em nome de ambas e o ICM-BIO também foi intimado da sentença para cumprimento.

2. A alegação de que a REBIO já vinha cumprindo o que foi determinado na sentença não restou comprovada, sendo certo que todas as medidas elencadas na parte final da apelação decorrem das próprias obrigações ordinárias do órgão gestor da REBIO, além de nenhuma ter sido efetivada de forma espontânea, mas mediante provocação, seja em razão de requisições do MPF, seja por decisão judicial.

3. No que se refere à alegação de ausência de recursos financeiros necessários para a implementação dos projetos de demarcação e sinalização da REBIO, não merece prosperar, eis que há cronograma físico-financeiro para as ações gerenciais gerais, e para desenvolvimento e implantação do projeto de sinalização informativa e indicativa para a REBIO, sendo certo que o Plano de Manejo foi aprovado pelo próprio IBAMA, prevendo dentre as ações emergenciais e prioritárias a demarcação física dos limites legais da REBIO, bem como recursos financeiros para essa finalidade específica, razão pela qual deve o órgão tomar as providências necessárias para realocar os recursos de que dispõe, o que, de acordo com o próprio plano, foi considerado como Prioridade 01. Por conseguinte, não há que se cogitar de interferência indevida do Judiciário na Administração Pública, porque o próprio IBAMA, dentro de seu poder discricionário já elegeu como situação de prioridade e de emergência o que se pretende. Frise-se que as determinações impostas na sentença

foram extraídas de estudo elaborado pelo próprio IBAMA. Dessa forma, não pode o órgão gestor da Unidade se escusar de implementar a demarcação física e a mudança de marcos e placas indicativas, sob a alegação de falta de verbas, na medida em que há previsão no Plano de Manejo, além de disposição regulamentar (Decreto 97.780/89, de criação da Reserva, que dispõe em seu art. 4º que o IBAMA deverá tomar as medidas necessárias para sua efetiva implantação e controle) e na Lei n.º 9.985/00, que, em todos os dispositivos que regulam a aplicação de recursos, sempre menciona, dentre todas as ações a serem financiadas, primeiro a implantação.

4. Ademais, nem o IBAMA, tampouco o ICM-BIO, se desincumbiram de provar que não dispõem de verbas necessárias, sendo certo que, nas ações que tutelam o meio ambiente, o ônus de comprovar a falta de verbas para a implementação de políticas públicas é do órgão que alega. Nesse particular, o próprio Superintendente do IBAMA solicita “*um prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação pelo IBAMA de Plano de Trabalho detalhado, com indicação geográfica dos locais onde deverão ser colocados marcos, placas e demais sinalizações, bem como cercas e demais obstáculos, nos locais de maior pressão antrópica; ao tempo em que pessoalmente buscará as fontes de custeio para realização do Plano de Trabalho, tudo conforme determina o Plano de Manejo.*”

5. Remessa necessária e apelo conhecidos e desprovidos.” (Disponibilização de acórdão no DJE 06.12.2011 Relator Des. Fed. José Antonio Neiva).

Ao ler a ementa do acórdão se tem a impressão de que o Ibama (e ICMBio) de fato teriam como prioridade a demarcação, sinalização e cercamento da Rebio Tinguá, bem como haveria recurso para tanto. Ocorre que o Plano de Manejo de uma Unidade nem sempre refletirá a realidade, por mais incoerente que isso pareça.

Há um passivo histórico de Planos de Manejo que eram contratados e elaborados por empresas terceirizadas, sem conhecimento profundo da causa e, especialmente, sem contato com a realidade fática da gestão da UC. Assim, foram criados inúmeros Planos de Manejo com inconsistências relevantes e com promessas impossíveis de serem cumpridas (basta ver a quantidade de servidores previstas no Plano de Manejo para a Rebio Tinguá).

Assim, cabe ao julgador a ponderação de um documento histórico que, ainda que tenha sido homologado pelo órgão, não foi por ele elaborado e se encontra descolado da realidade. Por outro lado, há alternativas em curso que podem trazer um grande alívio aos gestores públicos da área ambiental.

No TRF-2 foi criado o CEJUSC (Centro de Solução de Conflitos e Cidadania Ambiental), em que há um juiz dedicado somente às causas ambientais e com a busca da conciliação.

A título de comparação, uma outra Ação Civil Pública movida pelo MPF (Petrópolis) em face do ICMBio apresentou um desfecho completamente diferente. A ACP nº 0036579-35.2015.4.02.5106 tinha como pedido a interdição total do Caminho do Imperador, estrada histórica que liga os municípios de Petrópolis e Miguel Pereira, ambos do Rio de Janeiro e está totalmente inserida na Rebio Tinguá. O fechamento por completo dessa estrada inviabilizaria a passagem de produtores rurais do Vale das Princesas (Miguel Pereira), sendo, por isso, réus também os municípios de Miguel Pereira e Petrópolis, obrigados a fazer uma nova estrada com uma distância muito maior e com um custo exorbitante.

Segundo o Plano de Manejo da Rebio Tinguá, na localidade deveria haver cancelas com servidores para controle dos acessos, algo completamente inviável e que, se fosse seguido à risca, traria enorme prejuízo financeiro ao ICMBio e deslocaria servidores que poderiam estar atuando em outras frentes na UC.

Assim, se chegou a um acordo no CEJUSC para se instalar portões em ambos os lados da estrada com acesso limitado aos moradores cadastrados e com a instalação de câmeras de monitoramento. A estratégia atendeu aos anseios do ICMBio, da Justiça Federal, do MPF, dos Municípios e da população.

Igualmente na ACP nº 0000004-96.2013.4.02.5106, movida pelo MPF Petrópolis em face do ICMBio para a remoção da comunidade São João Batista, na Duarte da Silveira, Petrópolis/RJ. A comunidade se instalou na mesma época em que a Rebio estava sendo criada e, devido à incompatibilidade com a categoria da UC, o MPF pedia a total remoção da comunidade.

Todavia, tal ação se demonstrou inviável ao longo dos anos, por se tratar de uma comunidade com mais de 100 famílias e em um município com sérios problemas habitacionais. Neste sentido, foi realizado um acordo em que o município de Petrópolis se comprometeu a desapropriar e repassar à União uma área dez vezes maior do que a área ocupada pela comunidade, mas coberta de Mata Atlântica, de forma a ser incorporada à Rebio Tinguá.

Por outro lado, o ICMBio se comprometeu a desafetar a área, passando a ser integrada à Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis (APA Petrópolis), também federal, já que a categoria permite a ocupação humana.

## **V. CONCLUSÃO**

Diante do exposto ao longo do trabalho, se verifica que a preocupação de Schmitt em que o chefe do Poder Executivo deveria ser o “guardião da Constituição” hoje se reflete na intervenção judicial sobre a gestão do Executivo.

Claramente há questões que podem e devem ser levadas ao Judiciário, porém também deve se ter em conta a reserva do possível para executar determinadas ações. O que não é possível é uma inversão de prioridades pautada somente por decisões judiciais, sem que o Executivo consiga efetivar seu planejamento e tenha que, a todo tempo, alterá-lo para atender às demandas judiciais, ultrapassando a barreira do princípio da separação dos poderes.

Ainda se deve destacar a questão de um magistrado não ter a *expertise* para lidar com demandas complexas que exigem formação diferenciada e interdisciplinar. A intervenção jurisdicional deve ser excepcional e devem ser adotados os critérios da razoabilidade e proporcionalidade como limite para a atuação jurisdicional sobre políticas públicas.<sup>22</sup>

São inúmeras ações judiciais na esfera ambiental que possuem sentenças transitadas em julgado, mas que permanecem sendo descumpridas pelo Poder Público. Uma ação de 2016 no âmbito da Justiça Estadual do Rio de Janeiro,<sup>23</sup> que teve como objetivo impelir o município de Petrópolis a implementar um Plano de Ação e o Serviço de Proteção para situações de calamidades públicas e de emergências até o momento não teve qualquer cumprimento, mesmo depois de ter ocorrido o maior desastre de Petrópolis em 2022, com mais de 200 mortos.

A seu turno, como mandamento constitucional, o Poder Público deve garantir o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, podendo o Judiciário se transformar em verdadeiro “guardião ecológico da Constituição”, caso haja um contexto de fragilidade institucional crônica que impede a efetividade das políticas ambientais. Porém, para que a sentença seja exequível deve haver diálogo e priorização entre Judiciário e Executivo.

Nesse sentido, há que se pensar em soluções criativas para a consecução da política pública, com maior envolvimento do Poder Público e demais órgãos necessários, seja pela criação de grupos/comissões mistas de trabalho, inclusive com o Judiciário, seja pela utilização de soluções consensuais de conflitos.

## REFERÊNCIAS

---

<sup>22</sup> COSTA, Susana Henriques da. **Controle judicial de políticas públicas**: relatório geral do Brasil. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015.

<sup>23</sup> Ação Civil Pública nº 0029860-56.2016.8.19.0042, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Avaliada por CAMPOS; PAROLA (2022).

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Barueri: Atlas, 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAÚJO, Eliane Pires. **O Controle Judicial de Políticas Públicas em Matéria de Direitos Fundamentais Sociais**. Revista de Doutrina e Jurisprudência nº 51. Brasília, 107, p. 168/185 / Jul-Dez 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. Revista Direito GV, São Paulo 8(1), p. 059-086, JAN-JUN 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 97.780, de 23 de maio de 1989**. Cria a Reserva Biológica do Tinguá e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1989]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97780.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97780.htm). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2007]. 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). Acesso em: 14 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica**: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez 2019.

CAMPOS, Cecília Silva; PAROLA, Giulia. **O papel do poder judiciário no controle de políticas públicas na garantia da moradia digna e proteção do meio ambiente: 2022 e um novo desastre habitacional/ambiental em Petrópolis**. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Administração Pública, Ano nº 07, Volume nº 01, Edição nº 03, 2022. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/28/27>. Acesso em: 10 ago. 2024.

COSTA, Susana Henriques da. **Controle judicial de políticas públicas**: relatório geral do Brasil. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 57, jul./set. 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FURLAN, Fabiano Ferreira. **O guardião da Constituição**: debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 10, n. 39 (2010). Belo Horizonte: Fórum, 2010.

IBAMA. **Plano de Manejo da Rebio do Tinguá**, aprovado pela Portaria Ibama nº 68, de 19 de setembro de 2006. Publicada no Diário Oficial da União nº 181, de 20 de setembro de 2006.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de. **Judicialização da Política, Auto-restrição judicial e a Defesa da Constituição**: algumas lições de Carl Schmitt em Der Hüter der Verfassung. Dois pontos, Curitiba e São Carlos, volume 17, número 2, p. 63-84, dezembro de 2020.

PUREZA, Fabiana; PELLIN, Angela; PADUA, Claudio. **Unidades de Conservação**. 1 ed. São Paulo: Matrix, 2015.

SANTOS, Elloá Figueiredo dos. **O Processo de Criação da Reserva Biológica do Tinguá: conflitos na constituição de uma Unidade de Conservação**, Nova Iguaçu RJ (1987-1989). Dissertação (Mestrado em História Social do Território) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2014.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. **O meio ambiente como direito humano fundamental**: novas perspectivas para uma classificação necessária. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 7, n. 5 (2021). Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-5/218>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **Recurso Especial nº 1041197/MS**, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25/8/2009, DJe de 16/9/2009.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Judicialização das políticas públicas no Brasil:** até onde nos podem levar as asas de Ícaro. Themis: Revista de Direito, 2011.