



NOTA TÉCNICA

Vícios do PDL n. 106/2026. Perfeita higidez do Decreto n. 12.868/2026, que criou o Parque Nacional do Albardão e a Área de Proteção Ambiental do Albardão.

1. APRESENTAÇÃO

A **SOS OCEANO**, aliança apartidária, sem fins lucrativos, composta por instituições da sociedade civil especialistas na conservação ambiental marinha e na defesa do meio ambiente, traz esta nota técnica **contra o PDL n. 106/2026**, com argumentos para embasar sua rejeição.

Segundo o PDL, apresentado em 09/03/2026 pelo deputado federal Alceu Moreira (MDB/RS), o Decreto n. 12.868, de 6 de março de 2026, que criou o *Parque Nacional e a Área de Proteção Ambiental do Albardão*, exorbitou o poder regulamentar e violou requisitos procedimentais previstos em lei:

O Decreto nº 12.868/2026 exorbita flagrantemente do poder regulamentar por usurpar competência legislativa e violar o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, e art. 37 da Constituição Federal) ...

Ocorre que, em verdade, o **PDL n. 106/2026 possui vícios, atecnias e justificativas equivocadas**, tratando-se de iniciativa inviável para sustar efeitos do ato que criou o Parque Nacional e a Área de Proteção Ambiental do Albardão, pois **(i)** os requisitos previstos em lei foram cumpridos; **(ii)** o processo administrativo resultante no Decreto n.º 12.868/2026 é plenamente hígido; **(iii)** a justificativa equivoca-se quanto aos benefícios ambientais, econômicos e sociais advindos dessas UCs.

2. ARGUMENTOS PELA REJEIÇÃO DO PDL N. 106/2026

2.1 Inconstitucionalidade da proposta

Na origem, a via eleita pelo deputado federal autor do PDL é inconstitucional, pois viola frontalmente o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, conforme já definido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em diferentes ocasiões (ADI 3.646, rel. min.



Dias Toffoli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019, e ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006).

O texto constitucional é claro ao afirmar que incumbe ao Poder Público definir áreas para serem especialmente protegidas, que somente poderão ser alteradas ou suprimidas através de lei. Apesar disso, após tentativas de reduzir ou suprimir Unidades de Conservação em discordância ao dispositivo acima, o STF posicionou-se deste modo:

A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. (ADI 3.646, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019).

Portanto, uma vez que o PDL n. 106/2026 em última análise tenta suprimir Unidades de Conservação, exsurge sua inconstitucionalidade formal, maculando-o de tal maneira que sua validade fica fulminada logo na origem.

2.2 Estrito cumprimento de requisitos legais para a criação das UCs

De acordo com o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, ao passo que a Lei n.º 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelece: “As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público” (art. 22).

Assim, qualquer ato do Poder Público é apto para instituir unidades de conservação, como já pacificou o STF. Também vale atentar que a grande maioria das UCs federais foram criadas por decretos presidenciais, como revelado por uma rápida análise do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação¹.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o procedimento de criação de Unidades de Conservação é composto por duas etapas essenciais: elaboração de estudos técnicos e realização de consultas públicas à população local e partes interessadas (art. 22, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.985/2000 e arts. 2º, 3º 4º e 5º do Decreto nº

¹ <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>.



4.340/2002), os quais também foram cumpridos pelo Poder Público para o Parque Nacional Marinho e a APA do Albardão.

Cabe destacar, a propósito, que a maior parte da área delimitada é marinha – bem da união, e a faixa costeira composta por zona de praia e grandes dunas são áreas devolutas da União sob seu domínio legal.

Convém apontar que o parecer do Ministério Público Federal, no MS 35.232/DF – o qual foi julgado improcedente e tramitou no STF (impetrado por pessoas que tentavam, em última análise, anular o decreto de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, alegando vícios nas consultas públicas) – ressaltou que não havia direito líquido e certo dos impetrantes:

... Isso porque não se vislumbra qualquer ilegalidade no procedimento administrativo subjacente, porquanto a conduta estatal no que se refere à consulta às populações locais atingidas pela ampliação territorial da Reserva da Chapada dos Veadeiros foi feita da forma mais ampla possível. ... Nesse sentido, não há como se albergar a pretensão dos autores, pois **o procedimento estatal aqui impugnado encontra-se em consonância com a legislação de regência da matéria, bem com a jurisprudência dessa Suprema Corte.**

Frisa-se que o Decreto nº 12.868/2026, além de ter seguido o rito completo para sua existência, é perfeitamente válido e eficaz, conformando-se às três estruturas fundamentais para que gere efeitos no mundo jurídico: os planos de existência, de validade e de eficácia.

Veja-se que decretos de criação de Unidades de Conservação são exarados pelo Poder Executivo, com base na Constituição Federal, para a fiel execução da legislação:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: ...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Portanto, não há dúvidas que o Poder Executivo observou a fundamentação constitucional necessária, isto é, formalmente não há vícios no Decreto nº 12.868/2026, haja vista o respeito à principiologia estabelecida no art. 37, notadamente o princípio da legalidade, e agiu amparado no art. 84, IV, que versa sobre a competência privativa do Presidente da República no exercício do poder regulamentar.

Além disso, o processo administrativo nº 02070.000020/2008-48, que culminou no Decreto nº 12.868/2026, iniciou-se, oficialmente, após a realização de vistoria técnica pelo Ibama em 11 de novembro de 2005, o qual destacou a baixa representatividade de



UCs marinhas em relação à área total do bioma e que a criação está “calcada na extrema relevância que a área possui para a conservação da biodiversidade marinha e costeira”.

Desde então, estudos foram sendo renovados e implementados à área inicialmente intentada e seu desenho foi sendo elaborado para aliar a conservação da biodiversidade com atividades sustentáveis de pesca artesanal, turismo e agropecuária, assim abrangendo ecossistemas costeiros e oceânicos de importância inestimável e harmonizando as atividades econômicas pré-existentes.

As consultas públicas, ocasião em que o ICMBio fornece informações sobre o que está planejando fazer e as consequências da proposta de maneira clara e simples, tiveram ampla divulgação e ocorreram em abril de 2024, em *campi* da Universidade Federal de Rio Grande, em Rio Grande/RS e em Santa Vitória do Palmar/RS.

A participação da FURG na criação do Parque se deu, fundamentalmente, por meio do subsídio científico que embasou a proposta, composto por diversas dissertações, teses e artigos publicados em revistas científicas a respeito da importância da área para a conservação de vários componentes da biodiversidade do sul do Estado, pois “políticas públicas embasadas na evidência científica têm mais chances de serem eficientes”².

2.3 Atividades permitidas no Parque Nacional e na APA do Albardão

O PDL n. 106/2026 menciona, sem comprovações, que as Unidades de Conservação causam impactos devastadores para o Rio Grande do Sul, porém falha em mencionar que as diretrizes para a criação do Parque Nacional e da APA do Albardão são o envolvimento da sociedade, a participação das populações locais e interessados, apoio e cooperação interinstitucional nos estudos, pesquisas e outras atividades relacionadas às áreas protegidas (art. 5º da Lei n. 9.985/2000).

Após mais de duas décadas de trâmite do processo administrativo relacionado a essas UCs, com participação dos setores interessados, que aportaram suas contribuições e ponderações sobre o assunto, a proposta inicial passou por várias edições e redefinições até seu resultado final.

Deve-se considerar que o Parque Nacional do Albardão tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo

² <https://www.furg.br/en/noticias/noticias-institucional/icmbio-inicia-consulta-publica-para-criacao-do-parque-nacional-do-albardao>.



ecológico (art. 11 da Lei n. 9.985/2000) e, especificamente, conforme o art. 4º do Decreto n. 12.868/2026:

- I - garantir a preservação dos *habitats* e da biodiversidade associada aos ambientes costeiros e de plataforma continental relevantes para a **reprodução e a alimentação de espécies da fauna**, incluídas aquelas ameaçadas de extinção, endêmicas ou migratórias, e os serviços ecossistêmicos relacionados;
- II - **preservar os sítios paleontológicos** associados ao ambiente de praia, garantida a integridade dos processos ecológicos e geomorfológicos;
- III - **promover a capacidade de resiliência dos ecossistemas marinhos** frente às ameaças decorrentes da mudança do clima;
- IV - **promover e estimular a pesquisa científica, o monitoramento da biodiversidade e o turismo na região**, de forma a ampliar a conscientização da sociedade sobre a importância da conservação da natureza; e
- V - contribuir, por meio do Mosaico de Unidades de Conservação formado com a Área de Proteção Ambiental do Albardão e do seu zoneamento, para a **recuperação dos estoques pesqueiros**.

Já a Área de Proteção Ambiental do Albardão tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15 da Lei n. 9.985/2000) e, segundo o art. 7º do Decreto n. 12.868/2026:

- I - garantir a conservação e o uso sustentável da biodiversidade associados aos sistemas costeiros, incluídas as dunas, a praia, e a plataforma continental, e os valores cênicos, culturais e naturais da paisagem, fundamentais para o **desenvolvimento de atividades sustentáveis e a continuidade da prestação dos serviços ecossistêmicos** relacionados;
- II - contribuir para **assegurar os direitos de soberania, para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais**, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do assoalho oceânico, e de outras atividades com vistas ao uso sustentável da zona econômica exclusiva para fins econômicos;
- III - promover a execução constante de **pesquisa científica e o monitoramento da biodiversidade** na região;
- IV - incentivar **práticas sustentáveis de pesca, turismo e desenvolvimento local**, compatíveis com a conservação da fauna ameaçada de extinção e com a recuperação dos estoques pesqueiros; e



V - contribuir para o **ordenamento do uso e ocupação do solo, na faixa terrestre, e da atividade de pesca, na porção marinha**, de forma a garantir a compatibilização das atividades com a conservação ambiental.

De acordo com o ICMBio, a pesca artesanal continuará a ser praticada na área da APA do Albardão enquanto a restrição na área do Parque Nacional contribuirá para retorno de espécies alvo da pesca³.

Isso porque a conservação dos ecossistemas marinhos contribui para a recuperação dos estoques pesqueiros, com o retorno de espécies alvo, principalmente da pesca artesanal, além de criar oportunidades relacionadas ao turismo sustentável e a outras atividades econômicas compatíveis.

Também há grandes oportunidades de turismo e de renda, pois a região possui paisagens naturais singulares, como as dunas, os concheiros do Albardão e a grande extensão de praia, considerada uma das maiores do mundo em extensão de faixa de areia.

2.4 Benefícios ambientais, econômicos e sociais gerados pelo Parque Nacional e pela APA do Albardão

A região especialmente protegida pelas Unidades de Conservação atua como berçário vital da vida marinha, sustentando a rica biodiversidade que inclui espécies como a tartarugas marinhas, tubarões e raias, golfinho-nariz-de-garrafa, baleia-franca, toninha e grande diversidade de peixes ósseos marinhos, inclusive espécies sobreexplotadas que necessitam de refúgios, além de aves marinhas e costeiras.

Estudos técnicos extensamente publicados e disponibilizados à população destacam a presença de habitats únicos, como bancos de algas e fundos marinhos consolidados que promovem a produtividade primária elevada, essencial para a cadeia trófica marinha.

Além disso, a conservação da biodiversidade alinha-se diretamente aos objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário, e aos compromissos assumidos no Acordo de Paris, em que a proteção de ecossistemas é reconhecida como estratégia chave para mitigação e adaptação climática.

³ <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-responde-as-principais-duvidas-sobre-o-albardao>.



3. CONCLUSÕES

Diante do exposto, a SOS Oceano posiciona-se contra o PDL n. 106/2026, uma vez que as justificativas apresentadas pelo deputado federal autor não se sustentam e foram integralmente refutadas pelos argumentos aqui expostos.

Brasília/DF, 11 de março de 2026.