



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.198, DE 2012

Recategoriza a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, em Parque Nacional Marinho do Arvoredo e dá outras providências.

Autores: Deputados ROGÉRIO PENINHA MENDONÇA E ESPERIDIÃO AMIN

Relator: Deputado DARCI DE MATOS

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. FERNANDA MELCHIONNA)

Trata-se do Projeto de Lei nº 4.918, de 2012, que altera a categorização da Unidade de Conservação instalada na Ilha do Arvoredo, localizada no litoral de Santa Catarina, entre os municípios de Florianópolis e de Bombinhas e criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990.

A proposição recebeu parecer favorável na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e, nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, recebeu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa com apresentação de emenda supressiva, que retirou do texto aprovado na CMADS os artigos 2º e 4º, que estabelecem, respectivamente, a Zona de Amortecimento e a permanência do atual Plano de Manejo, até que sobrevenha um novo Plano.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212262215700>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS

Ocorre que o projeto padece de vícios insanáveis que nos obrigam à apresentação desse voto divergente.

Primeiramente, como mostrarei nesse voto, o que se tem apontado como recategorização da UC não é nada mais, senão rebaixamento do estatuto da Reserva Biológica do Arvoredo, para Parque Nacional Marinho do Arvoredo. É bem verdade que são, ambas, categorias de unidade de conservação de proteção integral, na forma do artigo 8º da Lei nº 9.985, de 10 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Não obstante, são unidades que têm usos distintos, inclusive no que se refere à visitação recreativa e concessão da exploração para a iniciativa privada.

Esse rebaixamento do estatuto da Reserva Biológica do Arvoredo põe em risco a magnífica biota do local e aparece no Projeto pelo eufemismo verbal significado pelo verbo recategorizar. A REBIO do Arvoredo abriga uma alta biodiversidade do local, promovem a proteção dos habitats que permitem o refúgio e a reprodução da rica fauna marinha que ainda habita o litoral catarinense e que permite a continuidade da atividade pesqueira na região de todo o litoral sul do país. Na área da REBIO, segundo levantamento do ICMBio,

Na área da Unidade ocorrem 22 espécies ameaçadas de extinção relacionadas nas listas oficiais brasileiras, 36 espécies presentes na lista oficial da IUCN (International Union for Conservation of Nature) e 23 relacionadas os anexos da CITES (Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção)¹.

Assim, o primeiro aspecto de inconstitucionalidade a ser apontado aqui é o da violação do princípio do não retrocesso socioambiental, cristalizado no artigo 225 da Constituição Federal e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 4.717, em 2018.

Nos aspectos de juridicidade, não tem melhor sorte o projeto, seja no que se refere ao projeto inicial, seja no que se refere ao parecer do relator.



Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/biodiversidade/fauna.html>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212262215700>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS

Isso porque, embora tramite há quase 10 anos nesta Casa, até o presente momento não foram efetivamente supridas as exigências artigo 22 da Lei nº 9.985, de 2000, que prevê:

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser **precedida de estudos técnicos e de consulta pública** que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

Esse é o mandamento também do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que afirma que:

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação **elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar**, quando for o caso, **a consulta pública** e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Por simetria e pelo princípio do paralelismo de formas, a recategorização de unidade existente deve obedecer aos mesmos pressupostos. Esse é também o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.321, de 2017, que tratou da ampliação do Parque Nacional de São Joaquim, e entendeu que:

No processo de criação de unidades de conservação federais ou de alteração de seus limites, quando de iniciativa do Poder Legislativo, é importante que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) seja instado formalmente a se manifestar sobre o pleito por meio de estudos e pareceres técnicos, em conformidade com os procedimentos previstos no art. 22 da Lei 9.985/2000, nos arts. 4º e 5º do Decreto 4.340/2002 e na Instrução Normativa ICMBio 5/2008; [TCU. ACÓRDÃO 2321/2017. Razão 9.2.2. 11/10/2017]





CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS

Pois bem. No âmbito da CMADS foi realizada apenas uma audiência pública para suprir a consulta pública de que fala a lei. Não obstante, os dois órgãos técnicos competentes para suprir a necessidade de fornecer o público de informações técnicas, adequadas e inteligíveis, isto é IBAMA E ICMBio, se fizeram ausentes. Da mesma forma, as manifestações técnicas exaradas até o presente momento sobre esta recategorização foram ignoradas pelo relator em seu parecer. Delas se tratará mais adiante. Assim, a aprovação da proposição, como se encontra é patentemente ilegal, porque atravessada dessa injuridicidade flagrante.

É importante ainda ressaltar que o princípio da precaução em matéria ambiental, que prescreve que, quando há incerteza sobre os riscos de dano ambiental de determinada atividade, deve-se decidir pela mitigação dos riscos, é vinculante. Em outras palavras, a recategorização de unidade de conservação e modo a reduzir o nível de sua proteção viola o princípio do *in dubio pro natura*.

Assim, o projeto em si já padece, além de inconstitucionalidades, de injuridicidades graves. Ocorre que o parecer do relator avança e piora consideravelmente essas injuridicidades. Isso porque suprime o artigo 2º e o artigo 4º da proposição inicial, que respectivamente estabelece a Zona de Amortecimento e prevê a vigência do Plano de Manejo Atual até que sobrevenha o novo.

A obrigatoriedade da existência de uma Zona de Amortecimento nas unidades de Conservação de Proteção Integral está dada por força do artigo 25 da Lei 9.985/2000.

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, **devem possuir uma zona de amortecimento** e, quando conveniente, corredores ecológicos.

No parecer SEI nº 3/2018 (Processo nº 02070.007951/2017-68) sobre o presente projeto de lei, o ICMBio esclarece que:

Em maio de 2012, o Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo – CORBIO aprovou moção onde informa que, embora a mudança de categoria para Parque Nacional não seja um consenso entre os participantes do





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS**

CORBIO, esta poderá ocasionar sérios prejuízos à unidade caso não contemple as seguintes considerações:

1. A **consolidação da Zona de Amortecimento** da REBIO Arvoredo e seu respectivo zoneamento, conforme consta no Plano de Manejo instituído pela Portaria IBAMA 81N/2004, no mesmo ato normativo que alterar a categoria da unidade;
2. A **vigência do atual Plano de Manejo**, até que seja aprovado e publicado o Plano de Manejo da nova Unidade;

É importante ainda trazer outra manifestação do ICMBio sobre esta proposição, esta exarada em janeiro de 2020 (02070.007951/2017-68; Número Sei:6782420), e que afirma que:

Pelos motivos expostos, **consideramos imprescindível que a recategorização da Rebio ocorra simultaneamente à fixação de sua zona de amortecimento**, por meio do Projeto de Lei no 4.198/2012, para evitar que a nova Lei seja estabelecida de forma incompleta e para garantir o adequado efeito protetivo ao meio ambiente. **Uma vez alterada a categoria da UC por Lei, de acordo com a Nota AGU/MC nº 07/2006, a ZA somente poderá ser estabelecida por outra Lei**, desta forma, como a ZA proposta tecnicamente atende às necessidades de proteção à UC, não vislumbramos óbices para sua aprovação nesse momento, por meio do mesmo Projeto de Lei na forma proposta pelos Srs. Deputados, **evitando assim outro longo processo legislativo sobre o mesmo tema. Desta forma, a aprovação do limite da ZA em conjunto com a redefinição da categoria da UC, além de possibilitar melhor conservação da natureza, também propiciará economia do erário e de tempo aos parlamentares envolvidos.**

Importa ainda dizer que a defesa da retirada do artigo 2º com base no argumento de que isso vai favorecer a pesca na região não encontra lastro na realidade. Na mesma Nota Técnica, o órgão ambiental esclarece que:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212262215700>





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS**

Dessa forma, considerando os dois principais setores afetados pela criação da REBIO Arvoredo, isto é, o turismo e a pesca, é preciso atentar para o fato de que **a alteração de categoria proposta atenderá unicamente às demandas do setor turístico, persistindo, neste caso, a exclusão dos pescadores da área protegida.** Ainda, é provável que essa proposta seja rejeitada pelo setor de pesca, sobretudo o artesanal, desgastando ainda mais a frágil e distante relação deste setor com a gestão da UC. **Portanto, os efeitos positivos vislumbrados pelo apoio social, neste cenário, não podem ser considerados de forma plena entre todos os atores locais envolvidos com a UC, tendo em vista a provável rejeição do setor da pesca, que a princípio, não teria nenhuma demanda atendida com a recategorização.**

Sobre a supressão do artigo 4º, que prevê a manutenção do Plano de Manejo atual até a elaboração de um novo, trata-se de mais uma flagrante injuridicidade.

Isso porque a Lei 9.985/2000 não deixa nenhuma brecha quando prescreve que:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

Ocorre que o Plano de Manejo deve ser elaborado de maneira participativa e dialogada com todos os setores, públicos e privados (**art. 27, ° 2º da Lei 9.985/2000**), além das comunidades atingidas, o que pressupõe um processo que pode levar meses. Por isso, a supressão do artigo 4º, criaria uma Unidade de Conservação sem Plano de Manejo e, além de uma flagrante ilegalidade, isto pode ter o efeito oposto ao desejado. Isto porque, na ausência do Plano, que é a norma que estabelece quais atividades serão permitidas na Unidade, o entendimento é o de que nenhuma atividade poderá se realizar, por força do princípio da precaução ambiental.

Por essa razão, na mesma Nota Técnica (Proc. nº 02070.007951/2017-68), o ICMBio entendeu que qualquer mudança de categoria desta unidade de conservação pode gerar sérios danos à unidade se não contemplar “A vigência do atual Plano de Manejo, até que seja





CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS

aprovado e publicado o Plano de Manejo da nova Unidade”. A mesma nota coloca como condição de qualquer recategorização o

Estabelecimento de artigos no instrumento de recategorização que explicitem que as áreas destinadas às atividades de uso público serão definidas no Plano de Manejo da unidade, **ficando proibido qualquer tipo de visitação e turismo na área do Parque até que o Plano de Manejo esteja elaborado e publicado.**

Assim, fica claro que a supressão do art. 4º da proposição, além de configurar uma grave ilegalidade, uma vez que cria uma UC sem Plano de Manejo, o que a lei veda, retardará qualquer atividade ou visitação da unidade que se pretende criar, até que sobrevenha novo plano.

CONCLUSÃO E VOTO

Rebaixar à condição de Parque Nacional a REBIO do Arvoredo é ignorar a proteção ambiental exigida por sua natureza peculiar, transgredindo-se, assim, a letra e a lei do art. 225 de nossa Constituição e ameaçando com danos irreparáveis patrimônio de valor inestimável. Cito já à guisa de conclusão uma passagem do mais ilustre constitucionalista coimbrão, o Professor José Joaquim Gomes Canotilho em seu clássico tratado Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:

“(…) sempre se deverá considerar que a legitimidade substancial das leis não dispensa a averiguação dos pressupostos justificativos, dos motivos primários invocados e dos resultados obtidos, como elementos vinculados das normas legais.” (Obra citada, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, p. 263).

Há, ademais dessa inconstitucionalidade, as injuridicidades graves que foram introduzidas no parecer do relator e que, certamente atrairão intervenção dos órgãos competentes junto ao Poder Judiciário, em caso de sua aprovação nos termos em que se encontra. Insto, pois, os meus ilustre Pares, as Senhoras Deputadas e os Senhores Deputados, a terem presentes o ineludível princípio da prudência no presente caso.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
FERNANDA MELCHIONNA
PSOL-RS

Meu voto é, haja vista o que acabo de expor, pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 4.198, de 2012 e pela sua injuridicidade; pela inconstitucionalidade das duas Emendas apresentadas pelo Relator, e pela sua injuridicidade e pela rejeição do parecer do relator.

Sala da Comissão, em 31 de agosto de 2021.

Deputada FERNANDA MELCHIONNA



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Fernanda Melchionna
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212262215700>

