



MENSAGEM Nº 1415

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento no Parecer nº 523/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no Parecer nº 1/2022/SEMA/GEMUC, da Diretoria de Biodiversidade e Clima da Secretaria Executiva do Meio Ambiente (SEMA), órgão integrante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), e no Parecer Técnico GEANP nº 108/2022, da Gerência de Áreas Naturais Protegidas do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA).

O PL nº 448/2021, ao pretender não considerar como acesso inviável à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) acessos preexistentes nem abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que fere expressamente norma geral editada pela União sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente (Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000), de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ofendendo, assim, o disposto nos §§ 1º e 2º e no inciso VI do *caput* do art. 24 e nos incisos I e III do § 1º do art. 225 da Constituição da República.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

O projeto objetiva, em suma, alterar o § 5º do art. 132-A da Lei Estadual n. 14.675/2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências, para que não seja considerado como acesso inviável à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), para fins de deferimento da instituição da RPPN conforme § 4º do mesmo dispositivo, “o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos”.



[...] para compreensão da proposta, é preciso transcrever a redação atual do art. 132-A do Código Estadual do Meio Ambiente, recentemente dada pela Lei n. 18.350, de 2022:

“Art. 132-A. A Reserva Particular do Patrimônio Natural, estadual ou municipal, designada como RPPN, é constituída por uma unidade de conservação de domínio privado, do tipo uso sustentável, criada por iniciativa e expressa manifestação do legítimo proprietário da área abrangida, mediante ato do Poder Público, desde que constatado o interesse público e o objetivo de preservar a diversidade biológica, as paisagens notáveis e sítios que apresentem elevado valor histórico, arqueológico, paleontológico e espeleológico.

§ 1º Poderá ser instituída Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de Unidade de Conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidade de Conservação e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica.

§ 2º Na RPPN de que trata o § 1º aplica-se a legislação que rege as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), ainda que esteja situada no interior de Unidade de Conservação.

§ 3º Qualquer proprietário de imóvel, rural ou urbano, pode pleitear, voluntariamente, a constituição de sua área como RPPN total ou parcialmente, protocolizando o requerimento, instruído com a documentação definida em regulamentação do órgão ambiental executor, no órgão ambiental competente.

§ 4º Quando o proprietário de imóvel, rural ou urbano, não comprovar a legitimidade do domínio, não apresentar o documento cartográfico adequado, ou em se tratando de imóvel cuja acessibilidade seja inviável, será indeferido do pedido de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação, após transcorrido o prazo razoável para saneamento da pendência.

§ 5º Entende-se por acessibilidade inviável, descrita no § 4º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral e seja danoso aos seus atributos”.

Constata-se que, pelo § 1º do art. 132-A, permitiu-se a instituição de RPPN, estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de UC pertencente ao SEUC e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica, justamente porque estas duas categorias são as UCs de proteção integral mais sensíveis e restritivas, destinadas à preservação da natureza. Objetivam a preservação do ambiente e seres vivos com a mínima interferência humana, sendo considerados verdadeiros santuários ecológicos.

[...]

Portanto, poderão ser criadas RPPNs em imóveis privados inseridos no interior, por exemplo, de parques estaduais, pendentes de regularização fundiária.

Da mesma forma, o § 4º determinou o indeferimento do pedido de criação de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação quando envolver imóvel cuja acessibilidade seja inviável, entendendo-se por acessibilidade inviável, conforme o § 5º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral (caso das reservas biológicas e das estações ecológicas) e seja danoso aos seus atributos.



Registre-se que já era de questionável inconstitucionalidade a alteração promovida no ano de 2022, na medida em que estabeleceu critério para instituição de RPPN em imóvel situado em unidade de conservação já criada pelo Poder Público, o que se trata, salvo melhor juízo, de norma de caráter geral, e, portanto, de competência da União, conforme art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CRFB. Nesse sentido, a Lei n. 9.985/2000 constitui a norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de UCs, sejam elas federais, estaduais ou municipais. A propósito, de acordo com o art. 22 desta Lei, a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, em sintonia com o inciso III do § 1º do art. 225 da CRFB, segundo o qual alteração de espaços protegidos somente é permitida através de lei.

A nova alteração agora aprovada no âmbito do Poder Legislativo foi além, não considerando como acesso inviável a RPPN, para fins do § 4º, “o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos”.

Em outras palavras, autoriza a acessibilidade à RPPN mediante a utilização, por acesso pré-existente ou, mais grave, a abertura de novo caminho, de Reserva Biológica e Estação Ecológica, unidades de conservação de uso integral.

Ora, o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, é claro ao estabelecer que o “objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”.

Pelo art. 9º da Lei, a Estação Ecológica (ESEC) tem objetivo apenas a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico (§ 2º). A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (§ 3º).

Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (§ 4º).

Igualmente, de acordo com o art. 10 da Lei nº 9.985/2000, a Reserva Biológica (REBIO) tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico (§ 2º), e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (§ 3º).



José Eduardo Ramos Rodrigues comenta que as diferenças entre as Reservas Biológicas e as estações Ecológicas são mínimas, citando Maria Tereza Jorge Pádua para dizer que, de um lado, os 100% de uma Reserva Biológica devem ser preservados de modo intangível, e a única diferença real entre ambas as categorias é que mínimo percentual das Estações Ecológicas pode ser modificado com fins de pesquisa científica. (Sistema Nacional de Unidades de Conservação. São Paulo: RT, 2005. p. 156)

Como se infere, a Lei nacional não admite utilização pública de eventuais caminhos pré-existent, muito menos a abertura de novo caminho pelo interior da ESEC e da REBIO, para acesso a RPPNs.

Desse modo, o projeto de lei em tela afronta o disposto no art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CRFB, que atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal em matéria de meio ambiente, porque cria norma de caráter geral (§ 1º), ao estabelecer critério aplicável à criação e implementação de RPPNs, atribuição que é da União e restou exercida por meio da Lei n. 9.985/2000, de caráter nacional, a qual veda expressamente, no seu art. 7º, § 2º, o uso indireto de UC de proteção integral, salvo nos casos excepcionais nela previstos. O projeto padece, portanto, de inconstitucionalidade formal orgânica.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal (STF), tem-se:

“Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...]” (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020)

Ainda que se entenda tratar-se de norma específica, editada no exercício da competência suplementar estadual (§ 2º), voltada às peculiaridades regionais (o que não se extrai da justificativa do projeto), a proposta contém disposições menos protetivas aos espaços territorialmente protegidos - e conseqüentemente ao sistema protetivo ambiental - do que aquelas fixadas pela União na Lei n. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O projeto mitiga a proteção ambiental, proporcionando o arrefecimento das normas atinentes às unidades de conservação de proteção integral como a ESEC e a REBIO, que são áreas estritamente protegidas.

É preciso enfatizar que a Reserva Biológica (REBIO) é uma área natural instituída pelo poder público com o objetivo de preservação integral de todos os seres vivos daquele ambiente (biota) e demais atributos naturais, onde não é permitida interferência humana direta ou modificações ambientais. Essa categoria de UC, assim como a Estação Ecológica (ESEC), figura entre as mais restritivas às atividades dos seres humanos. Nem se aleguem, portanto, que a viabilidade do acesso a ser aberto só será admitida se desde que não seja danosa aos seus atributos. A Lei do SNUC presumiu esse dano em relação à REBIO e à ESEC, a prever não interferência humana direta ou modificações ambientais, não cabendo ao Administrador a discricionariedade de analisar se há risco de dano ou não na abertura de um caminho pelo interior dessas UCs.



Como visto, a finalidade básica dessas UCs é manter intactos ecossistemas representativos, sem intervenção antrópica. Não se pode cogitar, destarte, que, a pretexto de viabilizar a criação de RPPN, possa ser desviada a finalidade e comprometida a integralidade de uma Reserva Biológica ou de uma Estação Ecológica, resultando, não em uma melhoria, mas numa piora ou degradação da qualidade ambiental.

[...]

Não são permitidas nessas UCs atividades que importem supressão de formas de vegetação nativa. Ademais, a abertura de caminhos e acesso pelo interior dessas áreas encontram óbice, igualmente, na Lei n. 11.428/2006 [...]. Tal Lei veda expressamente, no art. 11, I, o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do bioma quando a vegetação: a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

[...]

Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do STF admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. A propósito, decidiu o STF na ADI 5996, em acórdão de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (j. em 15/04/2020):

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).



4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.”

[...]

Inversamente, em se tratando de norma afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, não é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, e de acordo com suas peculiaridades regionais, normas menos protetivas, flexibilizando as disposições normativas federais. O STF vem entendendo que a competência legislativa estadual em matéria de meio ambiente não pode ser exercida de modo a enfraquecer, diminuir ou atenuar a proteção desses valores constitucionais e do direito fundamental correspondente.

Confira-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o *caput* do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.” (ADI 6650, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

[...]

Sob o ponto de vista material, a proposta se revela contrária ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à proteção dos espaços territorialmente protegidos, especialmente das UCs de proteção integral, como as reservas biológicas (REBIOS) e estações ecológicas (ESECs), tanto mais quanto se destinarem, as RPPNs criadas, à visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, conforme permissão contida no art. 21, § 2º, do art. 21 da Lei nº 9.985/2000, caso em que o acesso de turistas à visitação pública da RPPN constituirá utilização que compromete a integridade dos atributos que justifiquem a proteção da REBIO e da ESEC (§ 1º, I e III), o que conduz à inconstitucionalidade do projeto de lei em exame.

Destarte, o projeto acarreta proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente, previsto no art. 225, *caput*, da CRFB, vez que a dimensão objetiva desse direito consubstancia-se no dever de o Poder Público, no âmbito de sua competência legislativa ou executiva, agir criando as condições para a sua efetivação.



De acrescentar, o art. 225 da CRFB incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, sendo-lhe inerentes os princípios da prevenção, da precaução e da vedação do retrocesso ambiental. Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. [...] 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.” (ADI 4717, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

[...]

Destarte, em que pese o louvável incentivo a ser concedido à instituição das RPPNs como estratégia complementar na proteção do meio ambiente e da biodiversidade, notadamente em zonas de amortecimento e no entorno de outras unidades de conservação de proteção integral, bem como no interior de UCs de uso sustentável como as APAs, o projeto de lei, nos termos em que aprovado pelo Parlamento estadual, afigura-se eivado de inconstitucionalidade material, por colocar em risco a integridade dos atributos que justificaram a criação da REBIO e da ESEC (CRFB, art. 225, § 1º, I e III), para manutenção das áreas representativas dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana.

[...]

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 448/2021 padece de inconstitucionalidade formal orgânica, por afronta ao art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CRFB, e, material, por violação do art. 225, § 1º, incisos I e III, da CRFB.

Ademais, o aludido PL apresenta contrariedade ao interesse público, conforme razões apresentadas pela SDE e pelo IMA.

A SDE apresentou manifestação contrária à sanção do PL, aduzindo o seguinte:

O art. 225 da Constituição Federal diz:

“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:

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”.

O art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) conceitua proteção integral como:

“VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

A divisão entre as formas de uso das UCs encontra-se no art. 7º:

“As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I – Unidades de Proteção Integral;

II – Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.”

As Unidades de Conservação precisam ter plano de manejo de acordo com suas especificidades, e as exceções de uso previstas na lei para as Unidades de Proteção Integral são:

- Visitação à Estação Ecológica com objetivo educacional, apenas se disposto no plano de manejo, bem como a pesquisa científica autorizada previamente por órgão responsável; e

- Para a Reserva Biológica, além das exceções acima, são permitidas medidas de recuperação de ecossistemas alterados no intuito de recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Dentre as exceções previstas na lei do SNUC não se encontra acesso ou caminho preexistente ou novo no interior de unidades de conservação de proteção integral.

A Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), em seu artigo 11, veda o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do bioma Mata Atlântica.

[...]

Uma vez que uma Unidade de Conservação é instituída por lei justamente para proteger os atributos ecológicos da área que engloba, é imprescindível a observância dos pressupostos da legislação ambiental para dispor intervenções de qualquer natureza e dimensão em dada área.

Ao analisar o Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, à luz da legislação ambiental vigente, opinamos pelo veto do projeto de lei em comento por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a conservação ambiental.



E nessa mesma esteira, o IMA posicionou-se contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

A abertura de novos acessos em Unidades de Conservação de Proteção Integral, principalmente com a intenção de acessar propriedade particular, pode se constituir em portas de entrada para diversos tipos de degradação, como, por exemplo, retirada de madeira, caça, ocupações irregulares, uso irregular, atropelamento de fauna, afugentamento da fauna, poluição sonora, processos erosivos, manutenção de estradas com danos à vegetação e qualidade das águas, circulação de veículos e animais domésticos que são vetores de disseminação de doenças e sementes de espécies exóticas invasoras. Permitir acesso pelo interior de Unidade de Conservação de Proteção Integral significa perder o controle sobre quem acessa a UC e com qual intenção, sendo necessário o investimento de verbas públicas em fiscalização, monitoramento, equipamentos, obras e contratação de pessoal para mitigação dos danos oriundos dessa alteração Legislativa.

A abertura de novas estradas em ambientes naturais implica, necessariamente, supressão de vegetação, compactação do solo, uso de aterro e alteração do regime de drenagem da área. Portanto, não se vislumbra a realização desse tipo de intervenção em áreas naturais sem causar danos aos atributos da unidade de conservação de proteção integral.

A alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 448/2021, no que tange à abertura de novo caminho em unidade de conservação de proteção integral, não é viável de ocorrer sem causar danos aos atributos da unidade de conservação. Além disso, esse tipo de intervenção tem grande potencial para trazer danos às Unidades de Conservação de Proteção Integral e, portanto, prejuízos ao interesse público na preservação ambiental, além de gerar demandas por investimentos de verbas públicas em obras, equipamentos e pessoal para mitigar os danos que a alteração no § 5º do art. 132-A poderá trazer ao Patrimônio Natural que o Estado tem obrigação de proteger. Portanto, opinamos pelo veto do projeto de lei em comento por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a conservação ambiental.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 27 de dezembro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **R5A9GH45**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 28/12/2022 às 20:29:34

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4MTk1XzE4MjA1XzlwMjJfUjVBOUdINDU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018195/2022** e o código **R5A9GH45** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 448/2021

Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que “Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências”, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º O § 5º do art. 132-A da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132-A.
.....

§ 5º Não será considerado como acesso inviável o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 12 de dezembro de 2022.

Deputado **MOACIR SOPELSA**
Presidente



PARECER 1/2022/SEMA/GEMUC

Florianópolis, 16 de dezembro de 2022.

Processo nº SCC 18277/2022

ASSUNTO: Parecer em atenção à solicitação via Ofício nº 1307/CC-DIAL-GEMAT de 12 de dezembro de 2021.

1. DO OBJETO

O presente documento apresenta parecer técnico elaborado pela Diretoria de Biodiversidade e Clima (DBIC) e pela Secretaria do Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade (FCMCG) a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”.

2. DA ANÁLISE

O art. 225 da Constituição Federal diz:

“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:

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”.



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
Secretaria Executiva do Meio Ambiente - SEMA
Diretoria de Biodiversidade e Clima - DBIC

O art. 2º da Lei 9.985, de 18 de julho de 2002, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) conceitua proteção integral como...

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

A divisão entre as formas de uso das UCs encontra-se no art. 7º:

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1o O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

As Unidades de Conservação precisam ter plano de manejo de acordo com suas especificidades e as exceções de uso previstas na lei para as Unidades de Proteção Integral são:

- Visitação à Estação Ecológica com objetivo educacional, apenas se disposto no plano de manejo, bem como a pesquisa científica autorizada previamente por órgão responsável; e

- Para a Reserva Biológica, além das exceções acima, são permitidas medidas de recuperação de ecossistemas alterados no intuito de recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

Dentre as exceções previstas na lei do SNUC **não se encontra acesso ou caminho preexistente ou novo no interior de unidades de conservação de proteção integral.**

A Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), em seu Artigo 11, **veda o corte e a supressão** de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do bioma Mata Atlântica.

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
Secretaria Executiva do Meio Ambiente - SEMA
Diretoria de Biodiversidade e Clima - DBIC

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;

b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;

c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou

e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

[...]

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Uma vez que uma Unidade de Conservação é instituída por lei justamente para proteger os atributos ecológicos da área que engloba, é imprescindível a observância dos pressupostos da legislação ambiental para dispor intervenções de qualquer natureza e dimensão em dada área.

3. DA CONCLUSÃO

Ao analisar o Projeto de Lei nº 448/2021 que Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que 'Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências', para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral" à luz da legislação ambiental vigente, opinamos pelo veto do projeto de lei em comento por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a conservação ambiental.



ESTADO DE SANTA CATARINA
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável
Secretaria Executiva do Meio Ambiente - SEMA
Diretoria de Biodiversidade e Clima - DBIC

É o parecer, salvo melhor juízo.

(assinado digitalmente)
CRISTIANE CASINI BITENCOURT
Secretária do Fórum Catarinense de
Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade

(assinado digitalmente)
ANA LETICIA ARAUJO DE AQUINO BERTOGLIO
Gerente de Mudanças Climáticas e
Desenvolvimento Sustentável

De acordo com o parecer.

(assinado digitalmente)
LUCIANO AUGUSTO HENNING
Diretor de Biodiversidade e Clima



Assinaturas do documento



Código para verificação: **47C10SUD**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **ANA LETÍCIA ARAÚJO DE AQUINO BERTOGLIO** (CPF: 210.XXX.188-XX) em 16/12/2022 às 20:03:25
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:16:09 e válido até 13/07/2118 - 13:16:09.
(Assinatura do sistema)

✓ **LUCIANO AUGUSTO HENNING** (CPF: 015.XXX.339-XX) em 16/12/2022 às 20:21:51
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2021 - 15:57:43 e válido até 30/03/2121 - 15:57:43.
(Assinatura do sistema)

✓ **CRISTIANE CASINI BITENCOURT** (CPF: 182.XXX.538-XX) em 16/12/2022 às 20:27:34
Emitido por: "SGP-e", emitido em 22/11/2021 - 17:43:16 e válido até 22/11/2121 - 17:43:16.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc3XzE4Mjg3XzlwMjJfNDdDMTBTVUQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018277/2022** e o código **47C10SUD** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER SDE/COJUR Nº 41/2022
PROCESSO SCC 18277/2022

Florianópolis, 19 de dezembro de 2022.

Autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”. Análise, nos termos do art. 17, inciso II, do Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014. Regularidade do processo.

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise e parecer a respeito do autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, a fim de subsidiar o entendimento do titular desta Pasta, conforme disposto nos arts. 17, II e 18 do Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014.

É o relato do essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que a presente manifestação¹ fica adstrita à existência ou não de contrariedade ao interesse público da proposta, uma vez que compete à Procuradoria-Geral do Estado a análise da sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 17, I e II, do Decreto nº 2.382, de 2014.

Por sua vez, o posicionamento acima mencionado se fundamenta tão somente nos elementos constantes dos autos, apoiando-se no entendimento da área técnica desta Pasta, afeta à matéria, que possui competência para emitir opinião conclusiva acerca do tema, no que lhe é atribuída.

A referida proposta legislativa visa alterar a redação do §5º do art. 132-A da Lei nº 14.675,

¹ Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU: “o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.



de 13 de abril de 2009, que "Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências", estabelecendo critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral.

Acerca do mérito da proposta, a Diretoria de Biodiversidade e Clima da Secretaria Executiva do Meio Ambiente opinou, por meio do Parecer 1/2022/SEMA/GEMUC (fls. 8-11), "pelo veto do projeto de lei em comento por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a conservação ambiental".

Por fim, importante ressaltar que a matéria tratada nos autos, acerca das unidades de conservação, tem íntima relação com as competências do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), nos termos do art. 2º, X da Lei nº 17.354, de 20 de dezembro de 2017, motivo pelo qual sugere-se que a manifestação desta Pasta leve em conta o posicionamento da mencionada autarquia, a fim de observar, se for o caso, a uniformização de entendimento.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto e dentro dos limites de atribuição desta Pasta, recomenda-se ao Senhor Secretário que, ao considerar a manifestação técnica acima mencionada, conclua pelo encaminhamento dos autos, nos termos do Parecer 1/2022/SEMA/GEMUC, ressaltando a importância da manifestação do IMA, nos termos do art. 2º, da Lei nº 17.354, de 20 de dezembro de 2017.

É o parecer, que se submete à superior consideração.

(assinado digitalmente)

DANIEL SCHRAMM

Assessor Técnico²

² OAB/SC nº 51.577.



Assinaturas do documento



Código para verificação: **KRE91V19**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



DANIEL SCHRAMM (CPF: 049.XXX.809-XX) em 20/12/2022 às 17:38:14

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:35:36 e válido até 13/07/2118 - 13:35:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc3XzE4Mjg3XzlwMjJfS1JFOTFWMTk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018277/2022** e o código **KRE91V19** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício nº 504/2022/SDE/GABS
Processo SCC 18277/2022

Florianópolis, 19 de dezembro de 2022.

Senhor Gerente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção aos termos do Ofício nº 1307/CC-DIAL-GEMAT, oriundo da Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, que encaminha, para exame e emissão de parecer, o autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, sirvo-me do presente para encaminhar o posicionamento desta Pasta, dentro da esfera de suas competências, por meio do Parecer 1/2022/SEMA/GEMUC (fls. 8-11), oriundo da Diretoria de Biodiversidade e Clima da Secretaria Executiva do Meio Ambiente, e o Parecer SDE/COJUR nº 41/2022 (fls. 12-13), oriundo da Consultoria Jurídica, cujos teores ratifico, ressalvada a manifestação do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), nos termos do art. 2º, da Lei nº 17.354, de 20 de dezembro de 2017, a fim de observar, se for o caso, a uniformização de entendimento acerca do tema, no Estado.

No mais, coloco-me à disposição para eventuais novos esclarecimentos.

Atenciosamente,

(assinado digitalmente)

JAIRO LUIZ SARTORETTO
Secretário de Estado

Senhor
RAFAEL REBELO DA SILVA
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos
Casa Civil
Nesta

Rod. SC 401, km 5, nº 4756 - Ed. Office Park -Bloco 2 - 2º andar - Saco Grande II
88032-005 - Florianópolis - SC
Fone:(48) 3665 4200 - sde@sde.sc.gov.br - www.sde.sc.gov.br





Assinaturas do documento



Código para verificação: **VX14DT22**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JAIRO LUIZ SARTORETTO (CPF: 182.XXX.199-XX) em 20/12/2022 às 17:39:36

Emitido por: "SGP-e", emitido em 20/05/2021 - 18:48:17 e válido até 20/05/2121 - 18:48:17.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc3XzE4Mjg3XzlwMjJfVlgxNERUMjI=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018277/2022** e o código **VX14DT22** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER Nº 523/2022-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital

Referência: SCC 18276/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 448/2021

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 448/2021, de iniciativa parlamentar, que "*Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que 'Instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências'*, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral". Acessibilidade a Reserva Particular do Patrimônio Privado (RPPN) mediante utilização de acesso pré-existente ou abertura de passagem por Reserva Biológica e Estação Ecológica (unidades de conservação de uso integral). 1. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente suplementar para legislar sobre meio ambiente (CRFB, art. 24, VI). Norma de caráter geral sobre criação e implementação de unidade de conservação. Competência da União, exercida por meio da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Arts. 7º, § 1º, 9º, § 4º e 10. Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Unidades de proteção integral, que admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo as exceções previstas na Lei nacional. Injuridicidade da ampliação por lei estadual. 2. Inconstitucionalidade material por proteção deficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação de qualquer utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos que venha a comprometer a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. CRFB, art. 225, caput, e § 1º, incisos I e III. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1306/CC-DIAL-GEMAT, de 12 de dezembro de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 448/2021, de origem parlamentar, que "*Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que 'Instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências'*, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral".

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 18.195/2022:

Art. 1º O § 5º do art. 132-A da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:



“Art. 132-A.

§ 5º Não será considerado como acesso inviável o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente da Emenda Substitutiva Global que restou aprovada:

Importante destacar, conforme prolatado pelo Relator na CCJ, que, entre o lapso temporal da protocolização do presente Projeto de Lei e a elaboração do pertinente Relatório e Voto na CCJ, ocorreu a publicação da Lei nº 18.350, de 27 de janeiro de 2022, que alterou a redação original do art. 132-A da Lei 14.675, de 2009, que já acolhe, em parte, a matéria tratada no Projeto de Lei em tela, no sentido de inserir no Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC) as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN)
[...]

Da análise cabível no âmbito desta Comissão, nos termos do art. 83, e do art. 142, inciso III, do Regimento Interno deste Poder, observa-se que a matéria é oportuna e conveniente ao interesse público, uma vez que cabe ao Poder Público regulamentar regras claras para a implementação da medida pretendida, estabelecendo, no caso, parâmetros de viabilidade de acesso à imóvel (rural ou urbano) em que se pretenda a constituição de RPPN inclusa nos limites de unidade de conservação de proteção integral – como pretendido pela redação do § 6º que se almeja, na forma da Emenda Substitutiva Global (ESG), aprovada na CCJ, acrescentar ao art. 132-A da Lei 14.675, de 2009.

Eis que, todavia, no tocante ao texto pretendido para o novel § 6º, a ser acrescentado art. 132-A da Lei 14.675, de 2009, entendo que o seu conteúdo parafraseia a ideia do vigente art. 5º, utilizando para isso uma construção de valor semântico negativo, senão vejamos os dois textos:

§ 5º Entende-se por acessibilidade inviável, descrita no § 4º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral e seja danoso aos seus atributos.

Assim, segundo se depreende do vigente § 5º, é considerada de “acessibilidade inviável” a propriedade (imóvel) em que se pretenda a constituição de RPPN (conforme estabelecido no § 4º) quando o acesso a ela tiver de ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral, causando dano aos atributos da respectiva unidade de conservação.

Por sua vez, o novel § 6º, proposto pela ESG de p. 11, assim estabelece:

§ 6º Não será considerado com o acesso inviável o acesso pré-existente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos.

Depreende-se, ainda que a terminologia tenha sido alterada para “acesso inviável”, sem se referir, com precisão, a acesso à propriedade (“imóvel, rural ou urbano”, conforme § 4º), que o conteúdo relativo à preservação ambiental o mesmo daquele § 5º, ou seja, quando já existir acesso ao imóvel pelo interior de unidade de conservação ou quando a abertura de novo acesso não causar dano à unidade de conservação de proteção integral, não se considerará o acesso inviável.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Diante disso, vislumbrei, por zelo, a necessidade de adequar a redação do vigente § 5º, conforme a ideia proposta no § 6º da ESG de p. 11, à técnica legislativa, consoante o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, que "Dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis e estabelece outras providências", com o propósito de conferir maior clareza e precisão ao texto normativo em tela.

Ante o exposto, uma vez atendido o interesse público, voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 0448.7/2021, na forma da Emenda Substitutiva Global que ora apresento, e, por consequência, pela prejudicialidade da Emenda Substitutiva Global de p. 11**, com fundamento no regimental art. 235, V.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.
§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.
§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual nº 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:
I – à **PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade**;
II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público;
e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público. Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

O projeto objetiva, em suma, alterar o § 5º do art. 132-A da Lei Estadual n. 14.675/2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências, para que não seja considerado como acesso inviável à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), para fins de deferimento da instituição da RPPN conforme § 4º do mesmo dispositivo, "o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos".

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), no art. 225 que 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. Esse direito fundamental possui dupla dimensão, a subjetiva, consistente no direito subjetivo de reclamar em juízo a sua defesa, seja contra o Estado seja em face de particular, e a objetiva, consubstanciada no dever do Poder Público, no âmbito de sua competência legislativa ou executiva, de agir criando as condições para a sua efetivação.

Nessa ótica, a CRFB previu que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outras obrigações previstas no § 1º do art. 225, as de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país, proteger a fauna e a flora, e *de 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* (§ 1º, I e III).

Essa opção política do Constituinte está em sintonia com a compreensão internacional de que as áreas protegidas constituem uma das estratégias mais eficientes para assegurar a proteção do meio ambiente através da manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais ao bem-estar humano, como a manutenção do ciclo hídrico e conservação dos recursos hídricos, a proteção de hábitat de espécies ameaçadas de extinção, a regulação das condições macro e micro climáticas, a formação e proteção do solo (fertilidade, controle da erosão etc.), a polinização e o fluxo de genes (função reprodutiva), a movimentação do ciclo de nutrientes, a purificação do ar, o sequestro de carbono, a proteção da beleza cênica natural, a mitigação e adaptação a mudanças climáticas, etc.

A Lei nº 6.938/81 elencou, dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (art. 9º, VI, na redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).

Para tanto, e adotando a expressão “unidades de conservação” (UCs), a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), constituído pelo conjunto das UCs federais, estaduais e municipais, fixando seus objetivos e diretrizes, e estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, conforme seu art. 1º. Portanto, a Lei n. 9.985/2000 é uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de UCs, sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Definiu a Lei nº 9.985/2000 12 categorias de UCs, integrantes do SNUC, dividindo-as em dois grupos com características específicas (art. 7º):

1) *Unidades de Proteção Integral*, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. É composto pelas seguintes categorias, cada qual com objetivos específicos: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; e V – Refúgio de Vida Silvestre.

Entende-se por proteção integral a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (art. 2º, VI). E, por uso indireto, aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (art. 2º, IX).

2) *Unidades de Uso Sustentável*, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Compõem-se das categorias: I – Área de Proteção Ambiental (APA); II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).



Entende-se por uso sustentável: 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 (art; 2º, XI).

Especificamente em relação às RPPNs, pede-se vênia para transcrever trecho de estudo específico publicado pelo subscrevente na Revista da Procuradoria-Geral do Estado/SC de 2018:

No Brasil, a área particular voluntariamente protegida é oficialmente reconhecida por meio da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), uma categoria de área protegida – ou Unidade de Conservação (UC), como é oficialmente denominada aqui – prevista no art. 21 da Lei n. 9.985/2000 e regulamentada pelo Decreto n. 5.746/2006.

[...]

De acordo com o § 2º do art. 21 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (LSNUC), na reserva particular só será permitida a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, o que põe de manifesto o caráter restritivo de atividades com a eliminação dos usos diretos, como o extrativismo e a agropecuária.

Como são essas as atividades permitidas em unidades de proteção integral, é inadequada a inclusão das RPPNs no grupo de UC de uso sustentável. Wiedmann explica que o § 3º do art. 21 previa a possibilidade de se exercer a atividade de extrativismo no seu interior, o que a retiraria do grupo de proteção integral, contrariando os objetivos dessa unidade e os propósitos do próprio instituidor, porém o veto presidencial evitou essa descaracterização. Criou-se, aqui, uma anomalia legislativa, pois, embora classificada formalmente a RPPN no grupo de UCs de uso sustentável, a exclusão da atividade extrativista lhe deu natureza jurídica de Unidade de Proteção Integral. (WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. *Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na Lei n. 9.985/2000 que Instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC*, In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 414. Também Flávio Ojidos, Cláudio Valladares Padua e Angela Pellin enfatizam que as RPPNs configuram, na prática, unidades de conservação integral. OJIDOS, Flavio; PADUA, Claudio Valladares; PELLIN, Angela. *Conservação em ciclo contínuo: como gerar recursos com a natureza e garantir a sustentabilidade financeira de RPPNs*. São Paulo: Essential Idea, 2018, p. 119).

[...]

Os usos legalmente permitidos, todos indiretos, evidenciam que a RPPN é, sem dúvida alguma, unidade de proteção integral, devendo assim ser considerada para todos os fins.

[...]

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 1.548/2015 que busca corrigir a anomalia jurídica antes mencionada, classificando formalmente a RPPN como Unidade de Conservação de proteção integral e criando novos incentivos como forma de fomentar a sua criação e favorecer a sustentabilidade financeira dessas reservas.

[...]

A partir do exposto nesse estudo inicial sobre o tema, é possível definir a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) como uma unidade de conservação de proteção integral e de domínio privado, criada voluntariamente, gerida pelo particular e reconhecida pelo Poder Público com o objetivo de conservar a diversidade biológica, onde só são permitidas a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, gravada pelo próprio proprietário com o caráter de perpetuidade, mediante Termo de Compromisso assinado perante o órgão ambiental competente para verificar a existência de interesse público e averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis. O incentivo básico é a exclusão da área da base de cálculo do Imposto sobre



Propriedade Territorial Rural (ITR).

[...]

Conquanto não signifique modelo alternativo, que possa substituir o sistema governamental de áreas protegidas, a categoria de unidade de conservação RPPN constitui ferramenta efetiva que tem representado uma grande contribuição à estratégia nacional de preservação da biodiversidade, conservação dos recursos hídricos e manutenção dos serviços ecossistêmicos, com função complementar ao sistema de unidades de conservação públicas, destacando-se também que, apesar de representarem atualmente pequena parcela do território total abrangido pelo SNUC, estão localizadas em sua maioria no entorno dessas áreas públicas protegidas, auxiliando também na amortização dos impactos e ameaças externas, no estabelecimento de corredores ecológicos, ampliando a (re)conectividade das áreas protegidas e potencializando o desenvolvimento social e econômico das comunidades locais.

Por seu papel colaborativo, é importante que sejam aprimorados os programas de apoio e estímulo à criação, implementação e gestão dessas reservas particulares, numa perspectiva de fomento público, que vai além da política tradicional de comando e controle, fiscalização e repressão, e confere concretude ao objetivo fixado pelo art. 4º, XII e à diretriz do art. 5º, V e VI, da Lei que rege o SNUC, que é de incentivar as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional e assegurar, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação.

(RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL COMO ESTRATÉGIA PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS: O FENÔMENO MUNDIAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL VOLUNTÁRIA EM TERRAS PARTICULARES. IN: REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO n. 7, PGE/SC, 2018, p. 51-75. p. 55; 57-58; 62; 73)

O projeto de lei referido no texto tramitou no Congresso Nacional sob o n. 1.548 de 2015, de autoria do Deputado Sarney Filho. Pela importância da matéria, o projeto foi reapresentado (PL 784) em 2019 pelo Deputado Rodrigo Agostinho. Em ambos é ressaltado que a RPPN faz parte do grupo das unidades de conservação de uso sustentável, sendo regulamentada pelo Decreto nº 5.746/2006, e que a proposta corrige essa anomalia legal, modificando a sua categoria para proteção integral.

O art. 4º do Decreto n. 5.746/2006, que regulamenta as RPPNs (art 21 da Lei do SNUC) prevê que propostas para criação de RPPN na *zona de amortecimento de outras unidades de conservação e nas áreas identificadas como prioritárias para conservação* terão preferência de análise. Pelo art. 13 desse Regulamento, a RPPN poderá ser criada dentro dos limites de Área de Proteção Ambiental (APA), sem necessidade de redefinição dos limites da APA. A APA é uma das modalidades de UC de sustentável previstas na LSNUC.

Feita essa contextualização, e para compreensão da proposta, é preciso transcrever a redação atual do art. 132-A do Código Estadual do Meio Ambiente, recentemente dada pela Lei n. 18.350, de 2022:

Art. 132-A. A Reserva Particular do Patrimônio Natural, estadual ou municipal, designada como RPPN, é constituída por uma unidade de conservação de domínio privado, do tipo uso sustentável, criada por iniciativa e expressa manifestação do legítimo proprietário da área abrangida, mediante ato do Poder Público, desde que constatado o interesse público e o objetivo de preservar a diversidade biológica, as paisagens notáveis e sítios que apresentem elevado valor histórico, arqueológico, paleontológico e espeleológico.

§ 1º Poderá ser instituída Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN),



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de Unidade de Conservação pertencente ao Sistema Estadual de Unidade de Conservação e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica.

§ 2º Na RPPN de que trata o § 1º aplica-se a legislação que rege as Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), ainda que esteja situada no interior de Unidade de Conservação.

§ 3º Qualquer proprietário de imóvel, rural ou urbano, pode pleitear, voluntariamente, a constituição de sua área como RPPN total ou parcialmente, protocolizando o requerimento, instruído com a documentação definida em regulamentação do órgão ambiental executor, no órgão ambiental competente.

§ 4º Quando o proprietário de imóvel, rural ou urbano, não comprovar a legitimidade do domínio, não apresentar o documento cartográfico adequado, ou em se tratando de imóvel cuja acessibilidade seja inviável, será indeferido do pedido de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação, após transcorrido o prazo razoável para saneamento da pendência.

§ 5º Entende-se por acessibilidade inviável, descrita no § 4º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral e seja danoso aos seus atributos. (grifou-se)

Constata-se que, pelo § 1º do art. 132-A, permitiu-se a instituição de RPPN, estadual ou municipal, em imóvel inserido no interior de UC pertencente ao SEUC e pendente de regularização fundiária, exceto no caso de reserva biológica ou estação ecológica, justamente porque estas duas categorias são as UCs de proteção integral mais sensíveis e restritivas, destinadas à preservação da natureza. Objetivam a preservação do ambiente e seres vivos com a mínima interferência humana, sendo considerados verdadeiros santuários ecológicos.

Sobre essas duas modalidades de UCs, escreve a Procuradora do Estado Márcia Dieguez Leuzinger que:

A finalidade básica das estações ecológicas é manter intactos ecossistemas representativos, sem intervenção antrópica, gerando, conseqüentemente, a total impossibilidade de qualquer tipo de utilização econômica da área. [...]

Nenhuma diferença substancial existe entre estações ecológicas e reservas biológicas, que provêm da antiga separação entre Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA – e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF -, já extintos, tendo ambas por finalidade manter áreas naturais livres de intervenção humana. [...] A única distinção que pode ser apontada entre estações ecológicas e reservas biológicas diz respeito à possibilidade de realização de pesquisas que possam alterar os ecossistemas. [...] O regime de proteção das reservas biológicas é, portanto, mais restritivo do que o regime das estações ecológicas, na medida em que, naquelas, sequer a pesquisa que cause alterações ecossistêmicas poderá ser realizada. (*Natureza e Cultura. Unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 134 e 136-7).

Portanto, poderão ser criadas, RPPNs em imóveis privados inseridos no interior, por exemplo, de parques estaduais, pendente de regularização fundiária.

Da mesma forma, o § 4º determinou o indeferimento do pedido de criação de RPPN incluso nos limites de Unidade de Conservação quando envolver imóvel cuja acessibilidade seja inviável, entendendo-se por acessibilidade inviável, conforme o § 5º, quando o acesso à propriedade tiver que ser executado pelo interior de unidade de conservação de proteção integral (caso das reservas biológicas e das estações ecológicas) e seja danoso aos seus atributos.

Registre-se que já era de questionável inconstitucionalidade a alteração promovida no ano



de 2022, na medida em que estabeleceu critério para instituição de RPPN em imóvel situado em unidade de conservação já criada pelo Poder Público, o que se trata, salvo melhor juízo, de norma de caráter geral, e, portanto, de competência da União, conforme art. 24, VI, §§ 1º e 2º da CRFB. Nesse sentido, a Lei n. 9.985/2000 constitui a norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de UCs, sejam elas federais, estaduais ou municipais. A propósito, de acordo com o art. 22 desta Lei, a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, em sintonia com o inciso III do § 1º do art. 225 da CRFB, segundo o qual alteração de espaços protegidos somente é permitida através de lei.

A nova alteração agora aprovada no âmbito do Poder Legislativo foi além, não considerando como acesso inviável a RPPN, para fins do § 4º, "o acesso preexistente, ou ainda, a abertura de novo caminho pelo interior da unidade de conservação de proteção integral, desde que não seja danosa aos seus atributos".

Em outras palavras, autoriza a acessibilidade a RPPN mediante a utilização, por acesso pré-existente ou, mais grave, a abertura de novo caminho, de Reserva Biológica e Estação Ecológica, unidades de conservação de uso integral.

Ora, o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, é claro ao estabelecer que o "*objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei*".

Pelo art. 9º da Lei, a **Estação Ecológica (ESEC) tem objetivo apenas a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas**. É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico (§ 2º). A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (§ 3º).

Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (§ 4º).

Igualmente, de acordo com o art. 10 da Lei nº 9.985/2000, a **Reserva Biológica (REBIO) tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais**. É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. (§ 2º), e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (§ 3º).

José Eduardo Ramos Rodrigues comenta que as diferenças entre as Reservas Biológicas e as estações Ecológicas são mínimas, citando Maria Tereza Jorge Pádua para dizer que, de um lado, os 100% de uma Reserva Biológica devem ser *preservados de modo intangível*, e a única diferença real entre ambas as categorias é que mínimo percentual das Estações Ecológicas podem ser modificados com fins de pesquisa científica. (*Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: RT, 2005. p. 156)

Como se infere, a Lei nacional não admite utilização pública de eventuais caminhos pré-existent, muito menos a abertura de novo caminho pelo interior da ESEC e da REBIO, para



acesso a RPPNs.

Desse modo, o projeto de lei em tela afronta o disposto no art. 24, VI, §§ 1º e 2º da CRFB, que atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal em matéria de meio ambiente, porque cria norma de caráter geral (§1º), ao estabelecer critério aplicável à criação e implementação de RPPNs, atribuição que é da União e restou exercida por meio da Lei n. 9.985/2000, de caráter nacional, a qual veda expressamente, no seu art. 7º, § 2º, o uso indireto de UC de proteção integral, salvo nos casos excepcionais nela previstos. O projeto padece, portanto, de inconstitucionalidade formal orgânica.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal (STF), tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nitida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020)

Ainda que se entenda tratar-se de norma específica, editada no exercício da competência suplementar estadual (§ 2º), voltada às peculiaridades regionais (o que não se extrai da justificativa do projeto), a proposta contém disposições menos protetivas aos espaços territorialmente protegidos - e conseqüentemente ao sistema protetivo ambiental - do que aquelas fixadas pela União na Lei n. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O projeto mitiga a proteção ambiental, proporcionando o arrefecimento das normas atinentes às unidades de conservação de proteção integral como a ESEC e a REBIO, que são áreas estritamente protegidas.

É preciso enfatizar que a Reserva Biológica (REBIO) é uma área natural instituída pelo poder público com o objetivo de preservação integral de todos os seres vivos daquele ambiente (biota) e demais atributos naturais, onde não é permitida interferência humana direta ou modificações ambientais. Essa categoria de UC, assim como a Estação Ecológica (ESEC), figura entre as mais restritivas às atividades dos seres humanos. Nem se aleguem, portanto, que a viabilidade do acesso a ser aberto só será admitida se desde que não seja danosa aos seus atributos. A Lei do SNUC presumiu esse dano em relação à REBIO e à ESEC, a prever não interferência humana direta ou modificações ambientais, não cabendo ao Administrador a discricionariedade de analisar se há risco de dano ou não na abertura de um caminho pelo interior dessas UCs. Como visto, a finalidade básica dessas UCs é manter intactos ecossistemas representativos, sem intervenção antrópica. Não se pode cogitar, destarte, que, a pretexto de viabilizar a criação de RPPN, possa ser desviada a finalidade e comprometida a integralidade de uma Reserva Biológica ou de uma Estação Ecológica, resultando, não em uma melhoria, mas numa piora ou degradação da qualidade ambiental.

É relevante, aqui, a menção ao importante escólio de Paulo Affonso Leme Machado acerca do papel do inciso III do § 1º do art. 225 da CRFB como escudo contra as arremetidas de inadequada utilização e de desvirtuamento das finalidades das áreas protegidas, do que o legislador não pode desviar-se, com o conseqüente poder administrativo vinculado às finalidades das respectivas UCs:

A Constituição Federal de 1988 apresenta duas grandes e excelentes inovações concernentes à proteção das áreas naturais. A primeira inovação é a exigência de que essas áreas somente possam ser alteradas ou suprimidas por lei. A segunda



novidade é a "vedação de qualquer utilização dessa área, de forma que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção".

Como já assinalamos, a aplicação do art. 225, § 1º, III, da CF constituiu-se num dos primeiros julgados ambientais do STF após o advento da nova Carta Maior.

Como veremos, as áreas naturais têm uma proteção particular das legislações pertinentes, mas a previsão constitucional formou um amplo escudo, amparando-as contra as arremetidas de inadequada utilização e de desvirtuamento de suas finalidades. Ressalte-se que o texto constitucional não protege alguns atributos das áreas naturais, mas a 'integridade desses atributos'. Dessa forma, a globalidade do ecossistema é tutelada, como também, a particularidade de cada um dos elementos que o compõem. **Portanto, o órgão público que administre ou fiscalize qualquer das unidades de conservação ou de preservação está vinculado constitucionalmente à finalidade dessas unidades,** e só nesse sentido é que se pode entender o art. 17 da Lei 7.805/1989, que diz: "A realização de trabalhos de pesquisa e lavras em áreas de conservação dependerá de prévia autorização do órgão ambiental que as administre". **Evidente que a lei ordinária não poderia pretender torpedear a Constituição e, dessa forma, o órgão público não pode desviar-se na aplicação do art. 225, § 1º, III, da CF, que lhe concede poderes regrados e não discricionários.** (*Direito Ambiental Brasileiro*. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 851) (grifou-se)

Não são permitidas nessas UCs atividades que importem supressão de formas de vegetação nativa. Ademais, a abertura de caminhos e acesso pelo interior dessas áreas encontra óbice, igualmente, na Lei n. 11.428/2006, que dispõe que conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do bioma Mata Atlântica, existente na maior parte do território catarinense. Tal Lei veda expressamente, no art. 11, I, o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do bioma quando a vegetação: a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) *proteger o entorno das unidades de conservação*; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

É relevante destacar que o federalismo cooperativo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, devendo prevalecer a medida editada no exercício de competência concorrente suplementar, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, quando realize a maior proteção dos bens fundamentais como saúde (art. 196 da CRFB) e a proteção do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CRFB). Na Representação 1.153 (RTJ 115/1008), no Caso dos Agrotóxicos ou do DDT, o Ministro Francisco Rezek observou:

Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso.

Em matéria de proteção ao meio ambiente, a jurisprudência do STF admite que a legislação



dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. A propósito, decidiu o STF na ADI 5996, em acórdão de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (j. em 15/04/2020):

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (grifou-se)**

Depreende desse orientação a legitimidade da elaboração de leis pelo Estado, que, no exercício de sua competência concorrente relativa à proteção e defesa da saúde e conservação da natureza/proteção do meio ambiente essencial à sadia qualidade de vida, e com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, eventualmente sejam mais protetivas desses bens constitucionais fundamentais, e tendentes a realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil definidos pelo art. 3º da CRFB. Nesse sentido: ADI 3937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; RE 194.704, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Red. para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017; ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 4/6/2012.

Inversamente, em se tratando de norma afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, não é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, e de acordo com suas peculiaridades regionais, normas menos protetivas, flexibilizando as disposições normativas federais. O STF vem entendendo que a competência legislativa estadual em matéria de meio ambiente não pode ser exercida de modo a enfraquecer, diminuir ou atenuar a proteção desses valores constitucionais e do direito fundamental correspondente.

Confira-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto. 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. 4. **O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina. (ADI 6650, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes. 3. Compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes. 4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente. (ADI 6672, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021)

A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. (ADI 5.312, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 11-2-2019).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA. A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. (ADI 1.089, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2001)

Invoca-se, nesse sentido, o Parecer nº 161/21-PGE, emitido pela Procuradora do Estado Helena Schuelter Borguesan, de cuja ementa consta:

Ementa: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 291.4/2020, que “Altera a Lei nº 6.320, de 20 de dezembro de 1983, para estabelecer medidas de regularização sanitária de alimentos e dá outras providências”. Competência concorrente dos entes federados para legislar sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde (art. 24, incisos V, VI e XII, da CF/88 e art. 10, incisos V, VI e XII, da CE/SC). [...] Em matéria afeta à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado aos Estados estabelecerem, no âmbito da competência concorrente, normas mais protetivas, e não, *a contrario sensu*, flexibilizar as disposições normativas federais. Jurisprudência do STF. Inconstitucionalidade.

Sob o ponto de vista material, a proposta se revela contrária ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à proteção dos espaços territorialmente protegidos, especialmente das UCs de proteção integral, como as reservas biológicas (REBIOs) e estações ecológicas (ESECs), tanto mais quanto se destinarem, as RPPNs criadas, à visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais, conforme permissão contida no art. 21, § 2º, do art. 21 da Lei nº 9.985/2000, caso em que o acesso de turistas à visitação pública da RPPN constituirá utilização que compromete a integridade dos atributos que justifiquem a proteção da REBIO e da ESEC (§ 1º, I e III), o que conduz à inconstitucionalidade do projeto de lei em exame.

Destarte, o projeto acarreta proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente, previsto no art. 225, *caput*, da CRFB, vez que a dimensão objetiva desse direito consubstancia-se no dever do Poder Público, no âmbito de sua competência legislativa ou executiva, de agir criando as condições para a sua efetivação.

De de acrescentar o art. 225 da CRFB incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, sendo-lhe inerentes os princípios da prevenção, da precaução e da vedação do retrocesso ambiental. Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E,



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. **As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

Conforme art. 1º da Lei nº 6.938/81, 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, entre outros, os seguintes princípios, a *proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas* (inciso IV).

Colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. PARQUE ESTADUAL DE SERRA NOVA E TALHADO. RESERVA DA BIOSFERA DA SERRA DO ESPINHAÇO. PROTEÇÃO JURÍDICA ESPECIAL DOS ECÓTONOS E DO BIOMA DOS CAMPOS RUPESTRES. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC. ARTS. 2º, XVII, 3º, 27, 28, PARÁGRAFO ÚNICO, E 41, § 3º, DA LEI 9.985/2000. PLANO DE MANEJO. **PREVENÇÃO, PRECAUÇÃO E IN DUBIO PRO NATURA. DEVER ESTATAL DE CRIAÇÃO E GESTÃO ADEQUADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. OMISSÃO DO ESTADO. ALEGAÇÃO DE DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.** PAPEL DO JUIZ NA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. HISTÓRICO DA DEMANDA [...] 8. Em relação à possibilidade de controle judicial de políticas públicas, o STJ tem decidido que "a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação" (REsp 1.733.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.9.2019; cf., na mesma linha, RO 213/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.12.2019; REsp 1.586.142/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.4.2016; AgInt no REsp 1.373.051/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19.12.2018; AREsp 1.069.543/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.8.2017.

[...] 'A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, **zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática.**' (AgInt no AREsp n. 1.656.657/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Turma, julgado em 12/4/2021, DJe de 3/8/2021) (grifou-se)

Destarte, em que pese o louvável incentivo a ser concedido à instituição das RPPN como estratégia complementar na proteção do meio ambiente e da biodiversidade, notadamente em zonas de amortecimento e no entorno de outras unidades de conservação de proteção integral, bem como no interior de UCs de uso sustentável como as APAs, o projeto de lei, nos termos em que aprovado pelo Parlamento estadual, afigura-se eivado de inconstitucionalidade material, por colocar em risco a integridade dos atributos que justificaram a criação da REBIO e da ESEC (CRFB, art. 225, § 1º, I e III), para manutenção das áreas representativas dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana.

Registre-se, contudo, o louvável fomento à instituição de RPPNs. Conquanto não signifique modelo alternativo, que possa substituir o sistema governamental de áreas protegidas, a categoria de unidade de conservação RPPN constitui ferramenta efetiva que tem representado uma grande contribuição à estratégia nacional de preservação da biodiversidade, conservação dos recursos hídricos e manutenção dos serviços ecossistêmicos, com função complementar ao sistema de unidades de conservação públicas. Por seu papel colaborativo, é importante que sejam aprimorados os programas de apoio e estímulo à criação, implementação e gestão dessas reservas particulares, numa perspectiva de fomento público.

Nessa perspectiva, pelo art. 132-C, na redação dada pela Lei n. 18.350/2022, no processo de criação de RPPN, no âmbito estadual, não serão cobradas do interessado taxas ou qualquer tipo de exação referentes aos custos das atividades específicas do IMA. E, pelo art. 132-E do Código Estadual do Meio Ambiente, na redação dada pela Lei n. 18.350/2022, "fica instituído o Programa Estadual de Incentivo às RPPNs, sob coordenação do IMA, com o objetivo de apoiar proprietários de imóveis urbanos e rurais na sua instituição, implantação e proteção".

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 448/2021 padece de inconstitucionalidade formal orgânica, por afronta ao art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CRFB, e, material, por violação do art. 225, § 1º, incisos I e III, da CRFB.

É a manifestação que se submete à consideração superior.

EVANDRO RÉGIS ECKEL

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **559UMZO9**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



EVANDRO REGIS ECKEL (CPF: 919.XXX.109-XX) em 21/12/2022 às 19:44:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:46:49 e válido até 30/03/2118 - 12:46:49.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc2XzE4Mjg2XzlwMjJfNTU5VU1aTzk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018276/2022** e o código **559UMZO9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 18276/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 448/2021

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado Dr. Evandro Régis Eckel, cuja ementa foi assim formulada:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 448/2021, de iniciativa parlamentar, que "Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que 'Instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências', para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral". Acessibilidade a Reserva Particular do Patrimônio Privado (RPPN) mediante utilização de acesso pré-existente ou abertura de passagem por Reserva Biológica e Estação Ecológica (unidades de conservação de uso integral). 1. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente suplementar para legislar sobre meio ambiente (CRFB, art. 24, VI). Norma de caráter geral sobre criação e implementação de unidade de conservação. Competência da União, exercida por meio da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Arts. 7º, § 1º, 9º, § 4º e 10. Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Unidades de proteção integral, que admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo as exceções previstas na Lei nacional. Injuridicidade da ampliação por lei estadual. 2. Inconstitucionalidade material por proteção deficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação de qualquer utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos que venha a comprometer a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. CRFB, art. 225, caput, e § 1º, incisos I e III. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **08U8RKS9**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 22/12/2022 às 13:11:04

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc2XzE4Mjg2XzlwMjJfMDhVOfJLUzk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018276/2022** e o código **08U8RKS9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 18276/2022

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei n. 448/2021, de iniciativa parlamentar, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que 'Instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências', para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”. Acessibilidade a Reserva Particular do Patrimônio Privado (RPPN) mediante utilização de acesso pré-existente ou abertura de passagem por Reserva Biológica e Estação Ecológica (unidades de conservação de uso integral). 1. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente suplementar para legislar sobre meio ambiente (CRFB, art. 24, VI). Norma de caráter geral sobre criação e implementação de unidade de conservação. Competência da União, exercida por meio da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Arts. 7º, § 1º, 9º, § 4º e 10. Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Unidades de proteção integral, que admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo as exceções previstas na Lei nacional. Injuridicidade da ampliação por lei estadual. 2. Inconstitucionalidade material por proteção deficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação de qualquer utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos que venha a comprometer a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. CRFB, art. 225, caput, e § 1º, incisos I e III. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 523/2022-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Evandro Régis Eckel, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

DANIEL CARDOSO

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 523/2022-PGE** referendado pelo Dr. Daniel Cardoso, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil (DIAL/CC).

Florianópolis, data da assinatura digital.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **V4909GS9**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



DANIEL CARDOSO (CPF: 036.XXX.859-XX) em 22/12/2022 às 15:01:40

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/06/2018 - 14:29:42 e válido até 13/06/2118 - 14:29:42.

(Assinatura do sistema)



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 22/12/2022 às 15:51:20

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc2XzE4Mjg2XzlwMjJfVjQ5TzlhUzk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018276/2022** e o código **V4909GS9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER TÉCNICO GEANP nº 108/2022

I – Documentos de Referência

- Ofício nº 1308/CC-DIAL GEMAT que consta no SGPe SCC 18278/2022;
- SGPe SCC 18195/2022

II – Assunto

Atendimento ao Ofício nº 1308/CC-DIAL GEMAT que solicita, com fulcro no inciso II do art. 17 do Decreto nº 2.382, de 28.8.2014, o exame e a emissão de parecer do IMA a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, disponível para consulta nos autos do processo referência nº SCC 18195/2022.

III – Análise

A abertura de novos acessos em Unidades de Conservação de Proteção Integral, principalmente com a intenção de acessar propriedade particular, pode se constituir em portas de entrada para diversos tipos de degradação como por exemplo retirada de madeira, caça, ocupações irregulares, uso irregular, atropelamento de fauna, afugentamento da fauna, poluição sonora, processos erosivos, manutenção de estradas com danos à vegetação e qualidade das águas, circulação de veículos e animais domésticos que são vetores de disseminação de doenças e sementes de espécies exóticas invasoras. Permitir acesso pelo interior de Unidade de Conservação de Proteção Integral significa perder o controle sobre quem acessa a UC e com qual intenção, sendo necessário o investimento de verbas públicas em fiscalização, monitoramento, equipamentos, obras e contratação de pessoal para mitigação dos danos oriundos dessa alteração Legislativa.

A abertura de novas estradas em ambientes naturais implica, necessariamente, em supressão de vegetação, compactação do solo, uso de aterro e alteração do regime de drenagem da área. Portanto, não



se vislumbra a realização desse tipo de intervenção em áreas naturais sem causar danos aos atributos da unidade de conservação de proteção integral.

IV- Conclusão

A alteração proposta pelo Projeto de Lei nº 448/2021, no que tange à abertura de novo caminho em unidade de conservação de proteção integral, não é viável de ocorrer sem causar danos aos atributos da unidade de conservação. Além disso, esse tipo de intervenção tem grande potencial para trazer danos às Unidades de Conservação de Proteção Integral, e portanto, prejuízos ao interesse público na preservação ambiental, além de gerar demandas por investimentos de verbas públicas em obras, equipamentos e pessoal para mitigar os danos que a alteração no § 5º do Art 132-A poderá trazer ao Patrimônio Natural que o Estado tem obrigação de proteger. Portanto, opinamos pelo veto do projeto de lei em comento por encontrar-se em contrariedade ao interesse público em razão da incompatibilidade com a conservação ambiental.

Florianópolis, 26 de dezembro de 2022,

Bianca Martins Parizotto

Oceanóloga Matr. 397921-0

(assinado digitalmente)

Carlos Alberto Cassini

Oceanólogo Matr. 328488-3

(assinado digitalmente)

Elaine Zuchiwschi

Eng. Agrônoma - Matr. 399.685-9

(assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **722GUWA9**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ELAINE ZUCHIWSCHI (CPF: 272.XXX.778-XX) em 26/12/2022 às 18:43:11

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:47:53 e válido até 13/07/2118 - 13:47:53.

(Assinatura do sistema)



BIANCA ALVES DIAS MARTINS PARIZOTTO (CPF: 274.XXX.148-XX) em 26/12/2022 às 18:44:52

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:44 e válido até 30/03/2118 - 12:33:44.

(Assinatura do sistema)



ADRIANA DORCINA NUNES (CPF: 732.XXX.959-XX) em 26/12/2022 às 23:25:12

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:12:02 e válido até 13/07/2118 - 13:12:02.

(Assinatura do sistema)



CARLOS ALBERTO CASSINI (CPF: 435.XXX.930-XX) em 27/12/2022 às 13:54:12

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:29:31 e válido até 13/07/2118 - 13:29:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4Mjc4XzE4Mjg4XzlwMjJfNzlyR1VXQTk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018278/2022** e o código **722GUWA9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.

OFÍCIO n° 19207/2022/IMA/PARQUE RIO VERMELHO

Florianópolis, 26 de dezembro de 2022.

Assunto: **Resposta ao Ofício nº 1308/CC-DIAL GEMAT (SCC 18278/2022)**

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao **Ofício nº 1308/CC-DIAL GEMAT (SCC 18278/2022)** encaminhamos manifestação técnica do IMA, cujos teores ratifico.

Sem mais, ficamos à disposição para esclarecer eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

Daniel Vinicius Netto
Presidente do IMA

(assinado digitalmente)

CASA CIVIL
Rodovia SC 401, n. 4600, Km 5 - Bairro: Saco Grande
88032-000 - Florianópolis - SC



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

DESPACHO

Autos do processo nº SCC 18195/2022
Autógrafo do PL nº 448/2021

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 448/2021, que “Altera o art. 132-A da Lei nº 14.675, de 2009, que ‘Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências’, para estabelecer critério de acessibilidade viável a imóvel, rural ou urbano, pelo interior de unidade de conservação de proteção integral”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público.

Florianópolis, 27 de dezembro de 2022.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **60WS6N8A**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



CARLOS MOISÉS DA SILVA (CPF: 625.XXX.849-XX) em 28/12/2022 às 20:29:34

Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/01/2019 - 12:27:23 e válido até 11/01/2119 - 12:27:23.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4MTk1XzE4MjA1XzlwMjJfNjBXUzZOOEE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018195/2022** e o código **60WS6N8A** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.