



MENSAGEM Nº 1285

VETO TOTAL AO

PL 116/2016

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS 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 116/2016, que “Acréscce os arts. 131-L, 131-M e 131-N à Lei nº 14.675, de 2009, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências”, por ser inconstitucional e contrário ao interesse público, com fundamento nos Pareceres nº 28/2018, da Diretoria de Biodiversidade e Florestas do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA), nº 211/18, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e nº 010/2018, da Diretoria de Saneamento e Meio Ambiente da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), e nas Manifestações nº 194162/2018, da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), e nº CT/D 0776/2018, da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN).

O PL nº 116/2016, ao pretender impedir a destinação de recursos para a criação de novas unidades de conservação que necessitem de posterior regularização fundiária e a manifestação dos órgãos estaduais enquanto as já existentes não estiverem regularizadas, bem como ao pretender regular a destinação dos recursos advindos da exploração econômica nas áreas de domínio público em favor das unidades de conservação, está eivado de inconstitucionalidade material e formal, por ofensa ao art. 225 da Constituição da República e aos arts. 32, 50, § 2º, inciso VI, e 71, inciso IV, alínea “a”, da Constituição do Estado. Ademais, o PL é contrário ao interesse público, pois inviabilizará a criação de novas unidades de conservação estaduais de domínio público e, conseqüentemente, o cumprimento, pelo Estado, da Política de Proteção do Meio Ambiente. Nesse sentido, o IMA, por intermédio da Diretoria de Biodiversidade e Florestas, recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Art. 1º – em relação ao “Art. 131-L”:

1) O artigo viola o art. 225 da Constituição, em especial o inciso III do § 1º, que incumbe ao Poder Público o dever 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.”

O projeto de lei claramente impõe embargo à garantia de um meio ambiente equilibrado, não só das atuais, mas também das futuras gerações.

Lido no Expediente
78ª Sessão de 12.07.18
À Comissão de:
(5) JUSTICA
Secretário



2) O IMA já executa de forma competente e responsável o processo de criação de unidades de conservação (UC), que tem proposto apenas a criação de unidades sem passivos de regularização fundiária, indo de acordo com o estabelecido e em vigor no artigo 131-A do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei n. 14.675/2009) [...].

Além disso, o artigo 131-E do Código Ambiental já condiciona a criação de novas unidades de conservação com recursos para regularização fundiária, ou seja, o artigo 1º do projeto de lei se torna inócuo, uma vez que a necessidade de criação de UCs sem conflitos fundiários já vem sendo executado. A lei diz:

“Art. 131-E. As unidades de conservação somente poderão ser criadas por intermédio de lei e sua efetiva implantação somente ocorrerá se estiverem previamente inseridos no orçamento do Estado recursos especificamente destinados às desapropriações e indenização decorrentes de sua implementação.

[...]”

3) O artigo da proposta de PL contraria os objetivos fundamentais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei federal 9.985/2000, tais como a manutenção da diversidade biológica, proteção das espécies ameaçadas de extinção, proteger as paisagens naturais, proteger os recursos hídricos e tantos outros citados no artigo 4º, impedindo o Estado de Santa Catarina de implementar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC).

[...]

Art. 1º – em relação ao “Art. 131-M”:

1) Com a criação de uma UC, as atividades econômicas existentes antes da criação da UC são asseguradas ao proprietário do imóvel enquanto não houver a indenização de seu imóvel, desde que a atividade não esteja em desacordo com os objetivos da unidade, seu plano de manejo e seus regulamentos, conforme artigo 28 do SNUC. Já no artigo 30 do Decreto 4.340/2002, fica proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem a devida autorização do órgão gestor. Desta forma, o artigo contraria lei federal.

2) A ampliação e construção de novas benfeitorias em propriedades no interior de UCs resultarão em maior ônus ao Estado, uma vez que aumentará o custo da regularização fundiária, através das indenizações de novos patrimônios do proprietário da terra, dificultando ainda mais o processo de regularização fundiária das UCs. Da mesma forma, o Estado acaba promovendo a injustiça social na medida em que o proprietário de terra, que convergiu com os objetivos da função ambiental da propriedade e da UC, acaba tendo o valor da sua propriedade desvalorizado em relação ao proprietário que não respeitou tais funções por ter ampliado suas benfeitorias e alterado o uso do solo. Também se cria uma nova expectativa de ganhos econômicos sobre a terra, aumentando seu valor de mercado, privilegiando o interesse da especulação imobiliária.

3) O artigo como está escrito é permissivo quanto ao aumento dos impactos ambientais provenientes de ampliações ou de inserção de novas atividades no interior da UC, comprometendo os atributos ecológicos que justificaram a própria criação da UC. Por exemplo, os proprietários poderão instalar indústrias e outras atividades de significativo impacto ambiental dentro das unidades, um flagrante contrassenso. Além do artigo ir contra toda a legislação já citada anteriormente.



[...]

5) Quanto ao § 2º, a Lei federal 9.985/2000 no *caput* do artigo 46, define que:

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

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

Desta forma, o § 2º do projeto de lei contraria a lei federal e o princípio da UC.

6) Quanto aos § 3º e § 4º, sobre o zoneamento das UCs de uso sustentável, este é contrário ao Decreto 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, estipula em seu artigo 12 que o plano de manejo será elaborado e aprovado pelo órgão executor. Desta forma, o dispositivo contraria a norma federal vigente, que assegura ampla participação da população residente nas unidades de uso sustentável, princípio norteador desse grupo de unidades de conservação.

[...]

Art. 1º – em relação ao “Art. 131-N”:

1) O artigo 28 do SNUC determina que são proibidas nas unidades de conservação quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com seus objetivos, do seu plano de manejo e regulamentos.

2) Já o artigo 26 do Decreto 4.340/2002 afirma que autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidades de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no plano de manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho.

3) Os planos de manejo são elaborados identificando os recursos ambientais, ecológicos e as potencialidades de uso público, empregando metodologias e conhecimento consolidado que garantem exercer atividades compatíveis com os objetivos da unidade de conservação.

O artigo 35 da lei do SNUC define que a destinação dos recursos se dará da seguinte forma:

“recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III – até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.”



Desta forma, o SNUC já prevê que haja a repartição entre as unidades de conservação, tendo em vista que algumas UCs, por suas características, têm mais aptidão ao uso público, apoiando assim a sustentabilidade financeira do sistema de unidades de conservação, além de garantir uma parte dos recursos para a regularização fundiária, objeto principal deste projeto de lei.

[...]

Assim, o parágrafo, além de generalizar atividades de uso para todas as UCs sem levar em conta as suas peculiaridades, permite a realização de atividades de impacto ambiental sem sequer considerar estudos de viabilidade econômica e os planos de manejo.

Conclusões:

O Projeto de Lei nº 116/2016 inviabilizará em definitivo a criação de novas unidades de conservação estaduais de domínio público, pois atrela a criação de UCs à solução do passivo de regularização fundiária existente, adquirido em períodos anteriores ao Sistema de Unidades de Conservação.

A regularização fundiária é sabidamente de alta complexidade, envolvendo significativos investimentos de recursos humanos e financeiros para a sua realização. Além disso, tais ações costumam resultar em processos judiciais que geralmente são morosos, podendo levar anos para a sua devida resolução.

Logo, caso o projeto de lei seja sancionado, tem-se, além da não solução do problema fundiário, o não cumprimento da competência estatal de manter a política de proteção do meio ambiente.

[...]

Diante do exposto, e considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é de interesse público, o parecer conclui pelo veto integral dos artigos do Projeto de Lei nº 116, de 2016.

Por seu turno, a PGE também opinou pelo veto total do PL pelas seguintes razões:

Sobre o específico tema esta Procuradoria-Geral do Estado já se manifestou nos autos dos processos SCC 3852/2016, através do Parecer 266/16-PGE [...]:

“6. A questão em voga tem especial relação com o art. 225, III, da Constituição Federal.

[...]

7. Com efeito, a Constituição Federal dispõe que a alteração e supressão de espaços e componentes especialmente protegidos somente é permitida por lei. De forma inversa, a Constituição admite a criação de espaços e componentes especialmente protegidos independentemente de lei. Isto se justifica porque existem casos em que a urgência de medidas conservacionistas não pode aguardar o trâmite, por vezes moroso, de um projeto de lei. Em razão da necessidade de pronta atuação do Poder Público, desejada pela Constituição Federal, é que se afigura inconstitucional o art. 1º do projeto de lei. É contrário à Constituição Federal vedar o labor do Poder Público para proteger o meio ambiente, ainda que haja justificativa plausível, como a necessidade de indenização de proprietários.



8. Por outro viés, o projeto de lei se apresenta como inconstitucional ao impedir (parágrafo único do art. 131-L) a atuação dos órgãos do Poder Executivo em clara afronta à separação de Poderes e à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Sobre o tema retira-se do Parecer PGE n. 129/16:

‘A norma ali consignada consubstancia clara interferência nos assuntos da administração interna do Poder Executivo, vulnerando, assim, não apenas os princípios constitucionais que regem o processo legislativo no âmbito do Estado, conforme art. 50, § 2º, inciso VI, da CE, mas também o princípio da independência e harmonia dos Poderes do Estado, na forma estabelecida no art. 2º da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 32 da Carta Estadual [...].’

9. Ante o exposto, por afronta ao art. 225 da Constituição Federal e aos arts. 32, 50, § 2º, inc. VI, e 71, inc. IV, alínea “a”, da Constituição Estadual, a manifestação é pela inconstitucionalidade do projeto de lei n. 116.1/2016.”

Por sua vez, a SDS, mediante parecer da Diretoria de Saneamento e Meio Ambiente, consultada a respeito do autógrafo em análise, também se posicionou contrariamente à sua aprovação. Da manifestação da SDS extraem-se os seguintes excertos:

Este assunto [...] não será resolvido simplesmente com a proibição da criação de novas UCs. Instrumentos para diminuir o passivo de pagamentos em desapropriação estão no Código Ambiental e o que se necessita é sua real implementação. O estabelecimento da cultura permanente de pagamento das indenizações é premente, mesmo com todas as dificuldades financeiras do Estado.

Fato que nos preocupa da proibição da criação de UCs é a importância das mesmas não somente como um ativo ambiental e da conservação da biodiversidade, mas também como instrumento do desenvolvimento socioeconômico e ambiental de uma região e o seu papel estratégico.

[...]

O Parque Estadual da Serra do Tabuleiro foi criado há mais de 40 anos e sofre com relação a propriedades não indenizadas. Não se vislumbra solução a curto e médio prazo, entretanto, tem papel relevante na proteção do manancial que abastece a Grande Florianópolis, sem considerar a sua relevância ambiental. Podemos imaginar os malefícios à sua ocupação territorial e proteção dos mananciais sem a sua existência?

[...]

Face ao conteúdo presente no art. 131-L e seu parágrafo único do projeto de lei e diante das razões expostas acima, entendo que a proibição de criação de novas unidades de conservação apresenta meramente caráter punitivo e pode trazer consequências adversas à política de desenvolvimento socioeconômico e ambiental e não apresenta alternativas para o equacionamento dos problemas indenizatórios pendentes nas UCs existentes.



Já a CELESC, consultada a respeito da proposição, também se posicionou contrariamente à aprovação do PL pelas seguintes razões:

[...] com relação à redação do art. 131-M, § 2º, tem-se que os imóveis inseridos em uma unidade de conservação e que não foram indenizados não devem sofrer restrições administrativas quanto ao fornecimento de serviços essenciais (nesses, a energia elétrica).

Contudo, não é de conhecimento, sequer persiste o dever da concessionária de energia saber quem efetivamente tenha sido indenizado, além do fato de que tal informação (existente ou não) não possui correlação com a prestação do serviço público. Cabe ao prestador do serviço público orientar suas atividades balizadas na legislação regulatória do setor de energia, cuja observância se faz presente também com a definição do zoneamento por meio do instrumento competente, de modo a atender ou não o pedido de fornecimento de energia.

Assim é que, quando criada determinada unidade de conservação ambiental por meio de lei (ou decreto), suas definições deverão ser disponibilizadas à concessionária de energia por meio de arquivo digital onde conste o georreferenciamento da unidade para cadastramento e verificação do atendimento ou não do pedido de fornecimento.

Caso identificado que o pedido de nova ligação ou alteração de titularidade do fornecimento está inserido em unidade de conservação ambiental, será necessária a apresentação de declaração do ente que criou a unidade de conservação ou daquele que venha a geri-la de que o fornecimento de energia elétrica está autorizado e assim poderá ser efetivado conforme cada pedido individualizado, de modo a não ser a concessionária de energia penalizada por manter ou iniciar o fornecimento de energia em unidades de conservação, mostrando-se irrelevante para o fornecimento de energia a existência de pendências de regularização fundiária/indenização.

Por fim, ouvida, a CASAN também se manifestou contrariamente ao PL nº 116/2016, nos seguintes termos:

[...] há contrariedade ao interesse público em relação à matéria versada no autógrafo do Projeto de Lei nº 116/2016, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Isto porque, no exame do § 2º do art. 131-M do Projeto de Lei nº 116/2016, se verifica que o referido dispositivo conflita com a Lei federal nº 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

A principal contrariedade reside na ofensa aos preceitos do art. 46 da Lei federal nº 9.985/2000 [...].

A manifestação técnica da Companhia (CI nº 140/2018) sustenta que: "quando a lei federal diz 'onde estes equipamentos são admitidos', significa que conforme o tipo de unidade de conservação, a instalação destes serviços só é permitida onde os respectivos Planos de Manejo autorizarem, de forma que a proposta legislativa em exame fere frontalmente a lei federal, na medida em que as ligações de água em unidades de conservação somente pode se dar quando admitida nos respectivos Planos de Manejo."



[...]

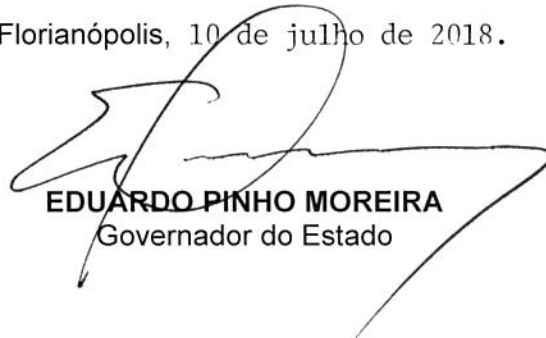
Portanto, fica claro que as concessionárias de serviço público de saneamento só podem fornecer água dentro de unidades de conservação, com autorização do órgão gestor da unidade, do Ministério Público ou, ainda, por determinação judicial.

[...]

Nesse liame, entendemos que há clara contrariedade ao interesse público na aprovação da redação consubstanciada no § 2º do art. 131-M do Projeto de Lei nº 116/2016 com capacidade de, inclusive, criar ambiente de grave insegurança jurídica para a Companhia, que, caso venha a cumprir os termos da proposta legislativa em exame, poderá ser autuada pelo órgão ambiental gestor da unidade de conservação por descumprir a Lei federal e também pelas agências reguladoras [...].

Essas, 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, 10 de julho de 2018.



EDUARDO PINHO MOREIRA
Governador do Estado