



# Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara , 210 , 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

Ofício nº 204 PR/COM/2021 Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2021.

**Excelentíssimo Senhor  
Senador Rodrigo Otávio Soares Pacheco  
Presidente do Senado Federal**

**O INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS** vem encaminhar cópia do parecer que tem por objeto examinar o **Projeto de Lei Complementar nº 157/2021**, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, em tramitação perante o Senado Federal, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ (RIDES) e o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Turístico integrado pelos Municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba.

Na expectativa de que possa merecer de Vossa Excelência a judiciosa apreciação, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da ordem jurídica democrática, aproveito o ensejo para renovar os votos de respeito e consideração.

Atenciosamente,

**Rita de Cássia Sant'Anna Cortez  
Presidente do IAB Nacional**



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Excelentíssima Senhora Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros

Doutora Rita de Cássia Sant'Anna Cortez

Excelência,

Sirvo-me do presente para encaminhar o Parecer da Comissão de Direito Ambiental desse Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB sobre o Projeto de Lei Complementar nº 157/2021, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, em tramitação perante o Senado Federal.

A matéria veio à Comissão de Meio Ambiente por força da aprovação pelo duto Plenário da indicação nº 089/2021 de lavra da Excelentíssima Senhora Doutora Leila Pose Sanches, Diretora Cultural e Diretora Geral do ESIAB, integrante da Comissão de Direito Ambiental.

Conforme consta da indicação, o Projeto propõe, em resumo: 1) a criação da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável – RIDES da Costa Verde/RJ e o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Turístico integrado pelos Municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba, que será financiado com recursos de orçamentos da União, do Estado do RJ, dos 3 municípios participantes, operações de crédito externas e internas, e ainda, recursos privados; 2) a



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*

municipalização das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e de Proteção Integral da Região, bem como a revisão e flexibilização do zoneamento do plano de manejo das Áreas de Proteção Ambiental; 3) o licenciamento ambiental de competência municipal para obras de grande impacto poluidor e degradação do meio ambiente, dentre outras providências.

Receba, Senhora Presidente, os nossos votos de apreço e distinta consideração,

Respeitosamente,

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2021

Paulo de Bessa Antunes

Presidente da Comissão de Direito Ambiental do IAB



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*



## PARECER

Ementa: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 157, 2021.

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ (RIDES) e o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Turístico integrado pelos Municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba.

Palavras-Chave: Violação de competência do Executivo. Violação do Pacto Federativo. Municipalização de Unidades de Conservação. Violação de direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Estação Ecológica de Tamoios. Usinas Nucleares. Angra dos Reis.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*

Paraty. Mangaratiba. Patrimônio natural mundial. Violação  
compromissos internacionais do Brasil

## Sumário

Introdução .....	5
1 – O projeto de Lei Complementar nº 157/2021.....	8
2 - A Estação Ecológica de Tamoios – ESEC Tamoios.....	12
2.1 – O regime jurídico das estações ecológicas .....	12
2.2 – Ofensa ao núcleo essencial da proteção .....	17
3 – Lei complementar autorizativa.....	18
3.1 – Inconstitucionalidade flagrante .....	19
4 – Violação da autonomia federativa.....	22
5 – Violação de compromissos internacionais soberanamente assumidos pelo Brasil .....	24
5.1 - Área de Proteção Ambiental de Cairuçu.....	26
5.2 - Ilha Grande .....	29



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

5.3 – Paraty.....	31
6 – A falsa questão do turismo .....	32
6.1 – Equívoca fundamentação dos Projetos de Lei.....	39
6.2 – Antes de destruir conhecer .....	42
Conclusão.....	43

### Introdução

O presente Parecer tem por objeto examinar o Projeto de Lei Complementar nº 157/2021 [PLC 157/2021] que tramita perante o Senado Federal, cuja autoria é do Senador Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ) incidentalmente, em função da grande semelhança de objeto e de forma, será feita análise concomitante do Projeto de Lei Complementar Estadual nº 41/2021 [PLCE 41/2021] que tramita perante a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, cuja autoria é da Deputada Estadual Célia Jordão (PATRIOTA/RJ). A semelhança entre os objetos é evidente, *pois ambos têm a natureza de lei autorizativa e, como essência, buscam estabelecer um regime de municipalização das Áreas de Proteção Ambiental existentes na Costa Verde fluminense, inclusive com a alteração do regime jurídico.*

O presente Parecer decorre da aprovação, pelo Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros, da indicação nº 089/2021 que encaminhou a matéria para exame da Comissão de Direito Ambiental. Nesta introdução serão apresentadas algumas



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

informações históricas fornecidas pelo IBGE, de forma que se possa ter noção da importância cultural e histórica da região objeto do presente parecer.

A região da Costa Verde é, como todos sabem, uma região de enorme importância histórica, cultural e ecológica, abrigando diversas atividades econômicas que vão desde a pesca artesanal até centrais nucleares, fato que, inegavelmente, gera conflitos de uso e de concepções sobre o melhor aproveitamento para a região. A Baía da Ilha Grande foi ocupada logo nos primeiros anos da colonização. **Angra dos Reis** foi descoberta pelo navegador português Gonçalo Coelho aos 6 de janeiro de 1502, dia de Reis, motivo pelo qual recebeu a denominação. A região era habitada pelos indígenas Tamoio. A primeira colonização foi feita no continente, em 1530, por uma expedição a mando da Coroa de Portugal. Somente em 1556 chegaram os colonizadores, vindos dos Açores, que criaram um povoado ao se fixarem na enseada. No ano de 1608, tornou-se Vila dos Reis Magos da Ilha Grande. Segundo informações do IBGE<sup>1</sup>, a primeira atividade econômica de Angra foi a cultura da cana-de-açúcar.

Mangaratiba<sup>2</sup>, a partir de 1534, a região passou a integrar a Capitania de Santo Amaro, cujo donatário, Pero Lopes de Sousa, a confiou aos cuidados de Antônio Afonso. Em virtude do desinteresse de ambos, a colonização das terras foi realizada mais em função da vizinha e próspera Capitania de São Vicente. A conhecida agressividade dos Tamoios impediu, entretanto, que os colonizadores se localizassem nos lugares mais férteis, preferindo os que ofereciam maiores possibilidades de defesa. Em 1615, ali chegaram, procedentes de Porto Seguro, índios Tupiniquins catequizados, que ajudaram os jesuítas na construção de uma aldeia. Fixaram-se no morro Cabeça Seca. Cinco anos depois, chegou um novo e numeroso grupo de Tupiniquins que se estabeleceu na ilha de Marambaia, posteriormente em Ingaíba, onde, sob a direção dos mesmos religiosos, foi edificada uma capela sob a invocação de São Brás. Essa povoação subsistiu no local até 1688, época em que grandes temporais e ressacas determinaram a mudança de seus

<sup>1</sup> Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/angra-dos-reis/historico>> acesso em 24/10/2021

<sup>2</sup> Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/mangaratiba/historico>> acesso aos 24/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

habitantes para as terras onde hoje é a Cidade de Mangaratiba. Aí foi construída, em 1700, nova capela, dedicada ao culto de Nossa Senhora da Guia. No período que antecedeu a Abolição, a mão-de-obra escrava desempenhou papel preponderante na formação econômica e social de Mangaratiba.

Paraty, à época do descobrimento, era ocupada pelos indígenas Guaianás, que se estendiam para o Norte até Angra dos Reis e para Sul até o rio Cananéia do Sul. Desde princípios do século XVI, portugueses vindos da capitania de São Vicente instalaram-se na região. Com o ciclo do ouro em Minas Gerais, Paraty tornou-se ponto obrigatório para os que vinham do Rio de Janeiro em demanda das minas, uma vez que esse era o único local em que a Serra do Mar podia ser transposta, através de uma antiga trilha dos Guaianás, pela Serra do Facão e o local em que hoje fica a Cidade de Cunha, em São Paulo, e atingindo o Vale do Paraíba, em Taubaté - depois em Pindamonhangaba e Guaratinguetá - e daí os sertões das Gerais<sup>3</sup>.

Em função de tais características, a região da Costa Verde é submetida a toda uma série de normas tutelares de seu patrimônio, natural, cultural, histórico e étnico.

---

<sup>3</sup> Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraty/historico>> acesso em 24/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### 1 – O projeto de Lei Complementar nº 157/2021

O PLC nº 157/2021 [PLC157/2021] de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (Patriota RJ) que autoriza o “ Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ e o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Turístico, integrado pelos municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba.” Ele é composto por 8 (oito) artigos, sendo que o artigo 1º autoriza o Poder Executivo a

[C]riar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ – RIDES Costa Verde/RJ, para efeitos da articulação da ação administrativa da União, do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba, conforme previsto nos arts. 21, IX, 43, 48, IV e 225, § 1º, III da Constituição Federal.

Parágrafo único. A RIDES Costa Verde/RJ de que trata o caput deste artigo é constituída pelos municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba, todos do Estado do Rio de Janeiro.

O artigo 2º autoriza à instituição do Programa Especial de Desenvolvimento da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ. No artigo 3º são definidas as fontes de financiamento para o programa instituído, com ênfase especial “para aqueles relativos à segurança, ao turismo, ao meio ambiente e à gestão de unidades de conservação, transporte, bem como os demais relativos à infraestrutura básica necessária à geração de empregos e qualificação de mão de obra”.

O artigo 5º estabelece que, como “*condição de integração econômica e desenvolvimento do turismo sustentável, fica estabelecida a municipalização das unidades de conservação da categoria uso sustentável, sob gestão federal ou estadual,*



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

existentes no território da RIDES Costa Verde/RJ.” O artigo possui 3 (três) parágrafos; no § 1º fica estabelecido que “[a]s unidades de conservação da categoria proteção integral, sob gestão federal ou estadual, existentes no território da RIDES Costa Verde/RJ, poderão ser municipalizadas, respectivamente em cada território sob sua jurisdição, desde que haja interesse dos municípios.”

Uma vez estabelecida a municipalização das Unidades de Conservação, o § 2º dispõe que “fica cada município da RIDES Costa Verde/RJ, *autorizado a rever o zoneamento do plano de manejo da respectiva área de proteção ambiental existente no seu território, flexibilizando-as ou restringindo-as*, de acordo com estudos técnicos que contemplam além das questões socioambientais, o desenvolvimento do turismo sustentável.”

Quanto à pretendida revisão dos planos de manejo, conforme o § 3º, ela “*deverá adequar aos parâmetros municipais, tais como o plano diretor municipal e suas leis de uso do solo, código de meio ambiente, lei de zoneamento, lei de ordenamento do turismo, lei de acessibilidade, sempre respeitando as áreas de preservação permanente.*”

O artigo 6º estabelece a competência municipal para o “licenciamento de construção e/ou reforma de obras necessárias à melhoria do saneamento ambiental e do desenvolvimento ao turismo, seja pública ou privada, no ambiente terrestre e/ou marinho; tais como, as instalações e estruturas de apoio náutico; em conformidade com a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011”.

O artigo 7º cria no território marinho da RIDES Costa Verde/RJ, em até 180 (cento e oitenta dias), a Área de Proteção Ambiental Marinha da Baía da Ilha Grande, sob gestão municipal, respectivamente em cada território sob sua jurisdição e o Mosaico Marinho da Baía da Ilha Grande.

Por fim, o artigo 8º altera a redação dos artigos 1º e 2º do Decreto nº 98.864, de 23 de janeiro de 1990 que criou a Estação Ecológica de Tamoios [ESEC Tamoios], dando nova conformidade à Unidade de Conservação, definindo as coordenadas



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

geográficas e, liminarmente, retirando 5 (cinco) áreas da proteção legal<sup>4</sup>. Além disso, há severa redução da zona de amortecimento da ESEC da Tamoios<sup>5</sup>.

É relevante que se observe que tramita perante a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro o Projeto de Lei Complementar Estadual nº 41/2021 [PLCE 41/2021]<sup>6</sup> de autoria da Excelentíssima Senhora Deputada Célia Jordão, cujo objeto é alterar a Lei Complementar nº 130, de 21 de outubro de 2009, com a nova redação pela Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, a Lei Complementar nº 97, de 02

<sup>4</sup>

Decreto nº 98.864/1990

PLC 157/2021

29 (vinte e nove) ilhotes, ilhas, lajes e rochedos, situados na Baía da Ribeira, em Angra dos Reis, e na Baía da Ilha Grande, em Parati,

24 (vinte e quatro) ilhotes, ilhas, lajes e rochedos, situados na Baía da Ribeira, em Angra dos Reis, e na Baía da Ilha Grande, em Parati

<sup>5</sup>

Decreto nº 98.864/1990

PLC1572/2021

Art. 2º Integra a estação ecológica o entorno marinho e parcéis em cada uma das ilhas, ilhotes, lajes e rochedos referidos no artigo anterior, dentro de um raio de 1 (um) Km de extensão, a partir da arrebentação das ondas do mar nas praias, encostas de rochedos e lajes mencionados.

Art. 2º Integra a estação ecológica o entorno marinho e parcéis em cada uma das ilhas, ilhotes, lajes e rochedos referidos no artigo anterior, em todo seu fundo rochoso, a partir da arrebentação das ondas do mar nas praias, encostas de rochedos e lajes mencionados.

<sup>66</sup> Disponível em <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/34c4e2da9b17c0d3832566ec0018d830/694f2e6b46b5c129032586e7004e31a2?OpenDocument> > acesso em 18/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

de outubro de 2001, a Lei Complementar nº 89, de 17 de julho de 1998, e a Lei Complementar nº 105, de 04 de julho de 2002.

O *PLCE 41/2021 tem natureza igual à do PLC 157/2021*, haja vista que ao alterar a redação do artigo 12 da Lei Complementar nº 87, de 16 de Dezembro de 1997, com a nova redação dada pelo artigo 5º da Lei Complementar nº 105, de 04 de Julho de 2002, e com nova redação dada pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 130, de 21 de Outubro de 2009, instituí a Região da Costa Verde, composta dos municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

Assim como o *PLC 15/2021*, o *PLCE 41/2021*, estabelece como “condição de integração econômica e desenvolvimento do turismo sustentável da Região da Costa Verde” a “municipalização da administração da Área de Proteção Ambiental (APA) de Tamoios, criada pelo Decreto nº 9.452, de 05 de dezembro de 1986.”

Tal qual o *PLC 157/2021*, cuida-se de *lei autorizativa*, como se depreende dos termos da nova redação dada ao artigo 12 da Lei Complementar nº 87, ao autorizar “cada município da Região Costa Verde, autorizado a rever o zoneamento do plano de manejo da respectiva área de proteção ambiental existente no seu território, flexibilizando ou restringindo-as de acordo com estudos técnicos”. Há, também a determinação no sentido de que a “*revisão do plano de manejo deverá adequar os parâmetros municipais, tais como o plano diretor municipal e suas leis de uso do solo, código de meio ambiente, código de obras, lei de zoneamento, lei de acessibilidade e áreas de preservação permanente.*”

No que tange às demais unidades de conservação da natureza “de âmbito estadual” (sic) no território da Região da Costa Verde, elas poderão ser municipalizadas, desde que haja interesse dos municípios nos quais elas se encontrem localizadas.

O *PLCE 41/2021* cria a Área de Proteção Ambiental Marinha da Baía da Ilha Grande, sob gestão municipal, respectivamente em cada território sob sua jurisdição, sendo criado o Mosaico Marinho da Baía da Ilha Grande.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Por fim, o PLCE 41/2021 trata da competência municipal para o licenciamento de construção e/ou reforma de obras necessárias à melhoria do saneamento ambiental e do desenvolvimento ao turismo, seja pública ou privada, no ambiente terrestre e/ou marinho; tais como, as instalações e estruturas de apoio náutico; em conformidade com a Lei Complementar nº 140, de 08 de Dezembro de 2011.

Em suma, são iniciativas idênticas em seus objetivos e em seus equívocos jurídicos e ambientais.

### 2 - A Estação Ecológica de Tamoios – ESEC Tamoios

A ESEC Tamoios é a mais importante unidade de conservação federal da área da Baía da Ilha Grande, exercendo várias funções de natureza ecológica e de segurança em caso de acidentes ou incidentes nucleares na Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, sendo, efetivamente uma condicionante legal para a existência da própria central nuclear.

#### 2.1 – O regime jurídico das estações ecológicas

A Estação Ecológica de Tamoios é uma Unidade de Conservação do grupo de proteção integral<sup>7</sup>, criada pelo Decreto nº 98.864/1990, com base na Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. O artigo 1º da Lei nº 6.902/1981 definiu as Estações Ecológicas como “áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.”

Conforme o § 1º do artigo 1º da Lei nº 6.902/1981, ”90% (noventa por cento) ou mais da área de cada Estação Ecológica será destinada, em caráter permanente, e

<sup>7</sup> Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 8º, I.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

definida em ato do Poder Executivo, à preservação integral da biota.” Mesmo a pesquisa científica e ecológico no interior das Estações Ecológicas, conforme a legislação ora mencionada estavam sujeitas a severas restrições, tal como determinado pelos §§ 2º e 3º do artigo 1º.<sup>8</sup>

Merece ser destacado que o artigo 7º da Lei nº 6.902/1981 estabelece que as Estações Ecológicas “não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.”

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação [Lei do SNUC], em seu artigo 9º dispôs amplamente sobre as Estações Ecológicas, definido que o seu objetivo “é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.”

As Estações Ecológicas, por integrarem o grupo de unidade de conservação de proteção integral, necessariamente, são de domínio público, “sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.” (Artigo 9º, § 1º). A visitação pública, com exceção das de cunho educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico, é proibida (Artigo 9º, § 2º). De grande relevância é o nível de alteração ecossistêmica permitida que só pode ocorrer nos casos de (1) medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; (2) manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; (3) coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; e (4) 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

---

<sup>8</sup> Artigo 1º      § 2º - Na área restante, desde que haja um plano de zoneamento aprovado, segundo se dispuser em regulamento, poderá ser autorizada a realização de pesquisas ecológicas que venham a acarretar modificações no ambiente natural. § 3º - As pesquisas científicas e outras atividades realizadas nas Estações Ecológicas levarão sempre em conta a necessidade de não colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Assim, as Estações Ecológicas são espaços territoriais especialmente protegidos submetidos a *severo regime preservacionista* (artigo 2º, V da Lei do SNUC<sup>9</sup>), diferentemente de outras unidades de conservação do grupo de proteção integral que admitem atividades recreativas e uso indireto, por exemplo, sendo dotadas de regime conservacionista (artigo 2º, II da Lei do SNUC)<sup>10</sup>.

*No caso específico da Estação Ecológica de Tamoios, a sua instituição tem por origem uma dupla afetação: (1) a expressiva e rica diversidade biológica existente na área e (2) servir como buffer (zona tampão) para a Central Nuclear Almirante Álvaro Aberto<sup>11</sup>, conforme decorre do Decreto nº 84. 973, de 29 de julho de 1980 que, em seu artigo 1º estabelece que:*

**Art. 1º.** As Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas.

*Observe-se que a Lei do SNUC não revogou a Lei nº 6.902/1981, limitando-se aprimorar o regime jurídico aplicável às Estações Ecológicas. Veja-se, em apoio à tese ora esposada o artigo 60 da Lei nº 9.985/2000, in verbis:*

---

<sup>9</sup>Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por.....V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais.

<sup>10</sup> Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:.. II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

<sup>11</sup> A ESEC Tamoios é uma Unidade de Conservação federal de proteção integral, criada em 1990, para atender dispositivo legal que determina que todas as usinas nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas. Tem o objetivo de preservar o riquíssimo ecossistema insular e marinho da Baía da Ilha Grande, bem como permitir o monitoramento de sua qualidade ambiental. Sítio internet do ICMBIO. Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/>> acesso em 16/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

Art. 60. Revogam-se os arts. 5º e 6º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; o art. 5º da Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967; e o art. 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Nem se diga que se cuida de hipótese de revogação tácita, pois a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 que *"dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos"*, em seu artigo 9º assim determina:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou nº disposições legais revogadas.

Ora, de acordo com as disposições constantes do artigo 7º da Lei nº 6.902/1981 as estações ecológicas “não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.” O artigo 8º do PL 157/2021 reduz as dimensões da Estação Ecológica de Tamoios, ao alterar a redação dos artigos 1º e 2º do Decreto nº 98.864/1990.

*Esta proibição é compatível com o inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal que, ao estabelecer a reserva de lei formal para a alteração das unidades de conservação, impõe o limite de que veda “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.”* A redução da área, como pretendida no PLC 157/2021, seguramente, comprometerá a integridade de todos os seus atributos. A maior prova disso está na própria justificativa do PLC 157/2021, *in verbis*:

Fundamental criar-se um ambiente mais propício ao desenvolvimento da região que, inquestionavelmente, possui como vocação principal o turismo.

É senso comum o grande volume de investimentos que poderiam ser feitos nos três municípios, especialmente na **construção de eco resorts, hotéis, restaurantes, marinas, produção de alimentos marinhos, atividades aquáticas e uma gama sem fim de serviços**, porém tudo esbarra na insegurança jurídica.



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

A justificativa é puramente econômica, pois nenhum argumento relativo ao aumento da proteção ambiental é apresentado. Na verdade, a proposta beira à irresponsabilidade, pois o seu autor, certamente não desconhece que *um dos motivos determinantes da existência da Estação Ecológica de Tamoios é exatamente evitar o aumento populacional da área, com adensamentos e a atração de turismo de massa, tendo em vista os riscos inerentes à existência da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto e um ambiente insular de difícil resgate em caso de acidentes ou incidentes nucleares.* Aliás, a falência do Poder Público, em todos os níveis, tem tornado difícil até o acionamento das sirenes para alertar à população em caso de acidente ou incidente nuclear<sup>12</sup>. Certamente, não será a redução da estação ecológica que resolverá tal problema. Pelo contrário, ao transformá-la em destino de turismo de massa, potencializa os riscos.

Acresce que, atualmente, a existência da Estação Ecológica de Tamoios, tal como se encontra é ainda mais importante. Fato é que o governo federal anunciou a retomada da construção de Usina Angra III<sup>13</sup>, o que só reforça a necessidade de manutenção da atual conformação da Estação Ecológica de Tamoios.

<sup>12</sup> O aumento da criminalidade em Angra dos Reis, na Costa Verde do estado do Rio de Janeiro, tem prejudicado o funcionamento e manutenção das sirenes que integram o Plano de Emergência Externo (PEE) da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNA), localizada naquele município, e que abriga as usinas nucleares Angra 1, 2 e 3, esta ainda em construção. Compete ao Exército fazer o controle de trânsito e evacuação das pessoas nessa área, em treinamentos de emergência para casos de acidente nuclear. Mas, com as dificuldades impostas pelos criminosos armados, torna-se complicado acionar as sirenes do Plano de Emergência da Central Nuclear porque, segundo moradores, as pessoas não conseguem fazer a manutenção, distribuir os calendários, nem fazer as reuniões nas comunidades. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-01/criminosos-prejudicam-uso-de-sirenes-em-angra-dos-reis>> acesso em 16/10/2021

<sup>13</sup> Disponível em <<https://www.poder360.com.br/economia/governo-vai-retomar-processo-de-construcao-da-usina-nuclear-angra-3/>> acesso em 16/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### 2.2 – Ofensa ao núcleo essencial da proteção

O núcleo essencial do regime de proteção da ESEC Tamoio é fortemente atingido pelos termos do PLC 157/2021, ao limitar a zona de amortecimento à distância da arrebentação, impede a regulamentação de atividades em círculo de 1 (um) quilometro ao redor das ilhas que compõem a ESEC, liberando a pesca em quase toda a região, a prática de motonáutica e toda uma série de atividades que colocarão em risco as inúmeras espécies ameaçadas de extinção que habitam a ESEC Tamoios<sup>14</sup>. A ESEC, assim como as demais unidades de conservação do grupo de proteção integral, somete justificam a sua existência pela proteção que possam dar à diversidade biológica.

A ESEC Tamoios, dada à sua natureza insular, protege não apenas a flora e a fauna marinha existente entre as suas ilhas. A fauna é essencialmente móvel e, portanto, precisa que existam áreas claramente delimitadas nas quais são estabelecidas restrições severas de uso recreativo ou de outra natureza, sob pena de causar danos irreversíveis à fauna tutelada. O sítio internet da ESEC Tamoios (<https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/>) traz uma ampla relação da flora e da fauna tutelados e duramente golpeados pelo PL 157/2021.

O PLC 157/2021, viola frontalmente, o inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, *in fine*, “**vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.**”

A retirada das 5 (cinco) ilhas do regime jurídico da ESEC é, igualmente, uma violação constitucional, pois implicará, como afirmado nas justificativas dos projetos, em aumento da atividade econômica, o que é incompatível com o regime da ESEC, ou mesmo com a sua zona de amortecimento, ao se tratar de uma unidade de conservação marinha, na qual as ilhas são muito próximas.

<sup>14</sup> Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/esectamoios/destaques.html?start=20>> acesso em 24/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

Ademais, a ESEC foi criada com finalidades ecológicas e, como já afirmado, protetoras do entorno das usinas nucleares. O seu perímetro levou em consideração todas essas circunstâncias. E, no particular, o aumento da população, da atividade turística e a pretendida construção de mais uma usina nuclear, tornam mais importante manter e ampliar a proteção da região.

### 3 – Lei complementar autorizativa

O PLC 157/2021 tem como um de seus objetivos autorizar o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento Sustentável da Costa Verde/RJ e o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Turístico, integrado pelos municípios de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba, sendo o que se convencionou denominar como *lei autorizativa*.

A lei autorizativa é uma contradição em seus próprios termos, pois a lei “é uma regra geral cogente e emanada do poder público competente, ou, ainda pode ser definida como um preceito comum e obrigatório, emanado do poder competente e provido de sanção”<sup>15</sup> A lei não autoriza, ela determina. No caso vertente, a autorização é uma burla para fugir aos termos dos artigos 61, § 1º, II, b da Constituição Federal que determina a competência privativa do Presidente da República para iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa.

Não há dúvida no sentido de que o artigo 43 da Constituição Federal, suposta base constitucional do PLC 157/2021, integra o rol de matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, pois tem por escopo a organização de estruturas administrativas que venham a implementar o federalismo cooperativo que caracterizam o nosso regime federal.

---

<sup>15</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Uma nova introdução ao direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 3ª edição. 2021. P. 102.



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### 3.1 – Inconstitucionalidade flagrante

Ainda no regime Constitucional da Carta de 1969 (Emenda Constitucional nº 1/1969), o Supremo Tribunal Federal julgou a Representação nº 993 -9 RJ, mediante a qual foi impugnada a Lei nº 174, de 8 de dezembro de 1977 do Estado do Rio de Janeiro que, por iniciativa do Legislativo, autorizava o Poder Executivo a criar fundação assistencial. A mencionada Lei foi julgada inconstitucional, por vício de iniciativa (STF - Rp: 993 RJ, Relator: NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 17/03/1982, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-10-1982, pg 10187).

Apesar da longevidade da decisão do STF, o fato é que, frequentemente, parlamentares apresentam projetos de leis autorizativas que, no fundo, buscam subtrair competência ao Executivo, como é o caso ora examinado. As autorizações que o Legislativo dá ao Executivo e vice-versa, são *numerus clausus* em nossa Constituição e, portanto, estão expressamente previstas no Texto Constitucional. Exemplificativamente, é possível indicar os incisos XIX e XX do artigo 37 da Constituição Federal, mediante os quais, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e *autorizada* a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação “ (inciso XIX) e “depende de *autorização legislativa*, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada” (inciso XX).

Veja-se que, nas hipóteses acima, o Legislativo pode autorizar ou não autorizar as medidas descritas na Constituição. O Constituinte, em tais casos, atribuiu um alto grau de discricionariedade ao Legislativo, pois as matérias são essencialmente políticas.

É também da competência exclusiva do Congresso Nacional, “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

estrangeiras transitam pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar” (Artigo 49, II), “autorizar referendo” (artigo 49, XV), “autorizar em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais (artigo 49, XVI). É também da competência de o Congresso Nacional autorizar a decretação do estado de sítio (Art. 57. § 6º, I).

À Câmara dos Deputados compete privativamente, “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado” (artigo 51, I); ao Senado Federal compete privativamente “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (artigo 52, V).

A Constituição admite que, em algumas competências privativas do Presidente da República, como a declaração de guerra, seja exigida a autorização do Congresso Nacional (Artigo 84, XIX). *Fato é que, dentre as competências do Congresso Nacional não se encontra a de autorizar a criação de regiões administrativas, como decorre do PLC 157/2021.*

Relembre-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1136-7<sup>16</sup>, Relator o Ministro Eros Grau, declarou a *inconstitucionalidade de lei autorizativa* do Distrito Federal, merecendo destaque o seguinte trecho do voto do Relator:

Não há dúvida quanto ao fato de a lei atacada, embora contendo mera autorização, dizer respeito ao regime jurídico dos Policiais e Bombeiros Militares do Distrito Federal; trata especificamente da promoção de ex-combatentes; ou seja, guarda relação com temas de competência exclusiva da União. Creio que a declaração de *inconstitucionalidade faz necessária para evitar que se consolide o entendimento no sentido de que leis que autorizam "aquilo que não podem autorizar" podem existir e viger.* (grifamos)

---

<sup>16</sup> Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266667>> acesso em 17/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

As Cortes de Justiça, cada vez com maior frequência, vêm julgando inconstitucionais *leis autorizativas*, alinhando-se à orientação do STF, como é o caso dos seguintes arrestos:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI NO 5.568/2018 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA PARA A OPERAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS NA CIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DOS REQUISITOS À CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei municipal em foco autoriza a contratação "urgente e emergencial" de sociedade para a "operação do sistema de estacionamento de veículos nas vias urbanas do Município de Volta Redonda, até a conclusão do procedimento licitatório previsto no artigo 13 da Lei Municipal nº 5.443, de 02 de janeiro de 2018". Cuida-se, porém, de norma meramente autorizativa, o que já é suficiente ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade. Demais, a matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Executivo, de modo que a lei municipal acarreta verdadeira usurpação de competência. Por fim, ainda que fosse possível superar os óbices elencados, também não foram observados os requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal para a regulamentação de contratações temporárias (Tema no 612). Precedentes deste Tribunal de Justiça. Procedência da representação<sup>17</sup>.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.547, de 27 de novembro de 2017, do Município de Atibaia, que institui a "Semana da Consciência Negra". (1) VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL: Ocorrência. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (art. 2º, § 1º), relativos à área da educação municipal e, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes (arts. 5º; 47, II, XIV e XIX, a; e 144, todos da CE/SP). (2) NORMAS DE CARÁTER AUTORIZATIVO: Inconstitucionalidade verificada. Ilógicidade no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violão flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). (3) CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Reconhecida,

<sup>17</sup> (TJ-RJ - ADI: 00141277420198190000, Relator: Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO, Data de Julgamento: 26/08/2019, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGÃO ESPECIAL)



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade "incidenter tantum" das expressões "[...]" no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias [...] e "[...]" nesse prazo [...]" constantes do art. 47, III, CE/SP, tem-se por violadora à Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do art. 4º da lei impugnada, apenas para exclusão da expressão "[...]" no prazo de 90 (noventa) dias [...]" Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE.<sup>18</sup>

Assim, conforme resulta claro da exposição acima, há inconstitucionalidade no PLC 157/2021, por vício de iniciativa, pois as autorizações legislativas ao Executivo são números fechados, não havendo previsão constitucional para a hipótese ora em exame.

### 4 – Violação da autonomia federativa

Como fartamente demonstrado nos itens 3 e 3.1 deste Parecer, o PLC 157/2021 é inconstitucional *por vício de iniciativa*. Tal inconstitucionalidade, todavia, não se limita ao caráter autorizativo do PLC.

O artigo 5º do PLC 157/2021<sup>19</sup> incide nos mesmos equívocos, só que de forma mais gravosa, *pois ataca diretamente à proteção ambiental conferida pela legislação ora*

<sup>18</sup> (TJ-SP - ADI: 20348984420198260000 SP 2034898-44.2019.8.26.0000, Relator: Beretta da Silveira, Data de Julgamento: 29/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/05/2019)

<sup>19</sup> Art. 5º Como condição de integração econômica e desenvolvimento do turismo sustentável, fica estabelecida a municipalização das unidades de conservação da categoria uso sustentável, sob gestão federal ou estadual, existentes no território da RIDES Costa Verde/RJ.

§ 1º As unidades de conservação da categoria proteção integral, sob gestão federal ou estadual, existentes no território da RIDES Costa Verde/RJ, poderão ser municipalizadas, respectivamente em cada território sob sua jurisdição, desde que haja interesse dos municípios.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

vigente. Em primeiro lugar, há que se observar que o caput do artigo 5º parte de uma premissa errônea, pois a “integração econômica e o desenvolvimento do turismo sustentável”, nada têm a ver com a “municipalização das unidades de conservação da categoria uso sustentável, sob gestão federal ou estadual, existentes no território da RIDES Costa Verde/RJ.”

Ademais, não cabe ao Legislativo Federal dispor sobre a municipalização das unidades de conservação, pois isto implica em desafetação de bens públicos, o que somente pode ser feito por lei específica, de iniciativa do Poder Executivo, federal ou estadual, conforme o caso. Em relação às Unidades de Conservação (1) federais é da competência exclusiva do Presidente da República dispor sobre a sua organização (Constituição Federal artigo 61, § 1º, b combinado com o artigo 84, II, III e IV, (a) e (b)). No que tange às (2) Unidades de Conservação Estaduais, há flagrante violação ao artigo 25 da Constituição Federal, pois o PLC 157/2021 interfere diretamente na autonomia administrativa do Estado do Rio de Janeiro e sobre os seus bens. O mesmo vício infirma o § 1º do artigo 5º ao pretender municipalizar as unidades de conservação do grupo de proteção integral, não cabendo maiores comentários.

O § 2º, redigido em linguagem ambígua, admite que na “municipalização da unidade de conservação”, sem informar se de uso sustentável ou de proteção integral,

---

§ 2º Na municipalização de unidade de conservação, fica cada município da RIDES Costa Verde/RJ, autorizado a rever o zoneamento do plano de manejo da respectiva área de proteção ambiental existente no seu território, flexibilizando-as ou restringindo-as, de acordo com estudos técnicos que contemplam além das questões socioambientais, o desenvolvimento do turismo sustentável.

§ 3º A revisão do plano de manejo deverá adequar aos parâmetros municipais, tais como o plano diretor municipal e suas leis de uso do solo, código de meio ambiente, lei de zoneamento, lei de ordenamento do turismo, lei de acessibilidade, sempre respeitando as áreas de preservação permanente.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

cada município fica “autorizado a rever o zoneamento do plano de manejo da respectiva área de proteção ambiental existente no seu território”, seja, “flexibilizando-as ou restringindo-as”, de acordo com estudos técnicos que contemplam além das questões socioambientais, o desenvolvimento do turismo sustentável.

De acordo com o disposto em seu plano de manejo, a APA Cairuçu tem seu propósito baseado em uma análise cuidadosa da razão de sua existência, incluindo os estudos prévios à criação e à legislação, as quais influenciaram a sua implantação. A declaração de propósito estabelece o alicerce para o entendimento do que é mais importante acerca da unidade e vai além de apenas reafirmar o decreto de criação. Assim, o propósito da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu é proteger as comunidades tradicionais caiçaras e o seu território, assegurar o modo de vida de indígenas, quilombolas, caiçaras e comunidades rurais, que com suas formas de saber e fazer, protegem a diversidade de ambientes, lar de espécies raras e rios de águas cristalinas que desaguam onde as montanhas encontram o mar.

Esta é uma competência que vai além da competência municipal, pois vinculada a interesses de todo o Estado do Rio de Janeiro e não apenas municipal.

### 5 – Violação de compromissos internacionais soberanamente assumidos pelo Brasil

O PLC 157/2021, se transformado em lei implicará em violação frontal a inúmeros compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial aqueles que dizem respeito à proteção dos direitos humanos e territoriais dos povos indígenas e das populações tradicionais, os direitos culturais e a proteção da diversidade biológica.



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

O Brasil é membro da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural Mundial da UNESCO, promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, em conformidade com o artigo 6 (3)

Cada um dos Estados-partes da presente Convenção se compromete a não tomar deliberadamente qualquer medida suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural a que se referem os artigos 1 e 2<sup>20</sup> localizados no território dos demais Estados-partes a esta Convenção.

O PLC 157/2021 é, evidentemente, *uma medida deliberada suscetível de prejudicar, direta ou indiretamente, o patrimônio cultural e natural tutelado pela Convenção*. A pretendida municipalização das unidades de conservação é uma ameaça direta aos bens protegidos, pois é de conhecimento geral que as municipalidades envolvidas no PLC não possuem as necessárias capacidades técnicas, operacionais e financeiras para a gestão do complexo. Ademais, há que se registrar que o sítio de Paraty e Ilha Grande foi incluído no Patrimônio Cultural Mundial da UNESCO<sup>21</sup>

Localizada entre a Serra da Bocaina e o Oceano Atlântico, essa paisagem cultural inclui o centro histórico de Paraty, uma das cidades costeiras mais bem preservadas do Brasil, além de quatro áreas naturais protegidas da Mata Atlântica brasileira, um dos cinco principais focos de biodiversidade do

---

### <sup>20</sup> I. DEFINIÇÃO DE PATRIMÔNIO CULTURAL E NATURAL

#### ARTIGO 1

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio cultural”:

- os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,
- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência, os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

#### ARTIGO 2

Para os fins da presente Convenção, são considerados “patrimônio natural”:

- os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;
- as formações geológicas e fisiográficas, e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico,
- os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.

<sup>21</sup> Disponível em <<https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasilia/expertise/world-heritage-brazil>> acesso em 17/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

mundo. Paraty é o lar de uma diversidade impressionante de espécies, algumas das quais estão ameaçadas, como a onça-pintada (*Panthera onca*), o queixada (*Tayassu pecari*) e várias espécies de primatas, incluindo o macaco-aranha (*Brachyteles arachnoides*), que são emblemáticas desse sítio do Patrimônio Mundial. No final do século XVII, Paraty foi o ponto final do Caminho do Ouro, a rota de envio do ouro para a Europa. Seu porto também serviu como ponto de entrada de ferramentas e escravos africanos trazidos para trabalhar nas minas. Um sistema de defesa foi construído para proteger a riqueza do porto e da cidade. O centro histórico de Paraty manteve seu projeto urbanístico do século XVIII e grande parte de sua arquitetura colonial, que data do século XVIII e início do século XIX.

O Estado Brasileiro, com vistas a proteger o seu patrimônio cultural e natural, na região da Ilha Grande e de Paraty adotou uma série de medidas que estão ameaçadas pelo PLC. Em Paraty, por exemplo, há diversos tombamentos que abrangem a cidade e o município : “ *o conjunto arquitetônico e paisagístico da cidade foi tombado pelo Iphan, em 1958; o município de Paraty recebeu o título de Monumento Nacional, em 1966; e um novo tombamento incluiu o entorno do conjunto arquitetônico e paisagístico do município, em 1974*”.<sup>22</sup>

Especificamente em relação ao patrimônio natural, a implantação da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu desempenhou um papel fundamental, como se passa a demonstrar a seguir.

### 5.1 - Área de Proteção Ambiental de Cairuçu

A Área de Proteção Ambiental de Cairuçu foi criada pelo decreto nº 89.242, de 27 de dezembro de 1983, complementado pelo Decreto nº 8.775, de 11 de maio de 2016. A APA de Cairuçu possui plano de manejo<sup>23</sup> aprovado pela Portaria nº 533, de 24 de maio de 2018 do ICMBio. No seu interior se encontram populações tradicionais e

<sup>22</sup> Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/381/>> acesso em 17/10/2021

<sup>23</sup> Disponível em <[https://www.icmbio.gov.br/cairucu/images/stories/downloads/PM\\_APACAIRUCU\\_2-2019.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cairucu/images/stories/downloads/PM_APACAIRUCU_2-2019.pdf)> acesso em 17/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

povos indígenas, conforme se depreende da leitura de seu plano de manejo, a saber: (1) Quilombo do Campinho da Independência<sup>24</sup>, (2) Quilombo do Cabral, (3) Terra Indígena Araponga<sup>25</sup> e (4) comunidades caiçaras<sup>26</sup>. Todas essas comunidades estão sob o abrigo da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

A República Federativa do Brasil é parte da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais [Convenção 169], promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019 que “consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.”

O PLC 157/2021 não faz qualquer menção à Convenção nº 169, ou mesmo a outros documentos internacionais e/ou nacionais que cuidam da temática indígena e das comunidades tradicionais que habitam à APA de Cairuçu, tais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>27</sup> e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>28</sup>.

A Convenção 169 é um importante instrumento de defesa dos direitos humanos dos povos indígenas e tribais e, no Brasil, em face do disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 5º combinados com o artigo 231 da Constituição Federal se constitui em relação de direitos fundamentais dos povos indígenas.

---

<sup>24</sup> Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/cairucu/visitacao/atrativos-culturais.html?start=1>> acesso em 17/10/2021

<sup>25</sup> Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/cairucu/visitacao/atrativos-culturais.html?start=2>> acesso em 17/10/2021

<sup>26</sup> Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/cairucu/visitacao/atrativos-culturais.html>> acesso em 17/10/2021

<sup>27</sup> Disponível em <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf)> acesso em 17/10/2021

<sup>28</sup> Disponível em <[https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf)> acesso em 17/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

No que se refere especificamente ao PL 157/2021, o artigo 6º (1) (a) da Convenção 169 determina que:

### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) **consultar os povos interessados**, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, *cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas, em seu artigo 19, estabelece que:

Artigo 19 - Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu **consentimento livre, prévio e informado** antes de adotar e aplicar **medidas legislativas** e administrativas que os afetem

No mesmo sentido é o que contém a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas que, em seu artigo XXIII (1) e (2) estabelece que:

Artigo XXIII - Participação dos povos indígenas e contribuições dos sistemas legais e de organização indígenas.

1. Os povos indígenas têm direito à participação plena e efetiva, por meio de representantes por eles eleitos, em conformidade com suas próprias instituições, na tomada de decisões nas questões que afetem seus direitos e que tenham relação com a elaboração e execução de leis, políticas públicas, programas, planos e ações relacionadas com os assuntos indígenas.

2. **Os Estados realizarão consultas** e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas **antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado.**

Logo, considerando-se que as disposições da Convenção 169 são autoaplicáveis (C.F. § 1º do artigo 5º) e que a República Federativa do Brasil é integrante da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, não tendo oposto resistência à adoção das Declarações de direitos indígenas, é evidente que o PLC 157/2021 não pode tramitar sem a competente consulta prévia livre e informada das



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

populações indígenas e tradicionais. No particular, merece destaque o voto do Ministro Celso de Mello no Habeas Corpus nº 87.585/2008, *in verbis*:

Explico-me, que entendo, por força do § 2º do art. 5º, que as normas desses tratados são materialmente constitucionais. Integram, como diria Bidart Campos, o bloco de constitucionalidade, ou seja, um conjunto normativo que contém disposições, princípios e valores que, no caso, em consonância com a Constituição de 1988, são materialmente constitucionais, ainda que estejam fora do texto da Constituição documental. O bloco de constitucionalidade é, assim, a somatória daquilo que se adiciona à Constituição escrita, em função dos princípios e valores nela consagrados. O bloco de constitucionalidade imprime vigor à força normativa da Constituição e é por isso parâmetro hermenêutico, de hierarquia superior, de integração, complementação e ampliação do universo dos direitos constitucionais previstos, além de critério de preenchimento de eventuais lacunas. Por essa razão considero que os tratados internacionais de direitos humanos recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da vigência da Constituição de 1988 e a entrada em vigor da Emenda Constitucional 45/2004 não são meras leis ordinárias, pois tem a hierarquia de advém de sua inserção no bloco de constitucionalidade.

Conforme se pôde ver, a tramitação legislativa de Projetos de Lei que possam afetar os povos indígenas e tradicionais somente é constitucional quando efetuada a consulta prévia livre e informada dos povos indígenas durante o próprio processo legislativo.

### 5.2 - Ilha Grande

A Ilha Grande, além de estar incluída na Lista do Patrimônio Cultural Mundial da UNESCO, é bem tombado definitivamente pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural – INEPAC, desde 9 de novembro de 1987<sup>29</sup>, devido à sua condição de

[s]antuário ecológico, localizado na baía de Angra dos Reis. Dentre as inúmeras ilhas e ilhotas existentes no litoral sul fluminense, destaca-se por suas dimensões, pela importância da flora e fauna e paisagens de exuberante beleza cênica. São 193 km<sup>2</sup> com mais de 100 praias de águas limpidas, intercaladas de pontas e pedras, emolduradas pela Mata Atlântica que recobre o relevo montanhoso. Em meio às florestas há pequenos cursos d'água e rios caudalosos

<sup>29</sup> Disponível em <[http://www.inepac.rj.gov.br/inpCdex.php/bens\\_tombados/detalhar/19](http://www.inepac.rj.gov.br/inpCdex.php/bens_tombados/detalhar/19)> acesso em 18/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

com cachoeiras. A tradição local guarda um passado de histórias e lendas sobre temíveis piratas e bravos colonizadores. Habitada originalmente por índios tupinambás e temiminós, foi descoberta em 1502 por André Gonçalves e visitada por Martim Afonso de Souza em 1531. Em 1803 foi elevada à condição de Freguesia. O núcleo urbano mais significativo da ilha é a vila do Abraão, antigo assentamento de pescadores, sendo a principal atividade econômica, o turismo.

A proteção das belezas naturais e do valor da diversidade biológica da Ilha Grande também se faz pela existência do Parque Estadual de Ilha Grande, criado pelo Decreto Estadual nº 15.273, de 26 de junho de 1971, qual sofreu redução de 2/3 de sua área protegida pelo Decreto Estadual nº 2.062, de 28 de agosto de 1978<sup>30</sup> e, posteriormente, consolidado pelo Decreto Estadual nº 40.602, de 12 de fevereiro de 2007.<sup>31</sup> A proteção ambiental da área conta, ainda, com outras unidades de conservação tais como a (1) Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul<sup>32</sup>, criada pelo Decreto estadual nº 4.972, de 2 de dezembro de 1981, alterado pela Lei Estadual nº 6.793, de 28 de maio de 2014; (2) Reserva Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro, criada pela Lei Estadual nº 6.793, de 28 de maio de 2014.

As unidades de conservação o acima mencionadas, além de outras, com destaque para a Estação Ecológica de Tamoios, integram o Mosaico da Bocaina. Instituído pela Poetaria nº 349, de 11 de dezembro de 2006 do ICMBio.<sup>33</sup>

ESFERA FEDERAL	ESFERA ESTADUAL	ESFERA MUNICIPAL
Parque Nacional Serra da Bocaina Estação Ecológica Tamoios Área de Proteção Ambiental Cairuçu	Área de Proteção Ambiental Tamoios Reserva Biológica da Praia do Sul Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro	Áreas de Proteção Ambiental: Baía de Parati, Parati-Mirim e Saco do Mamanguá

<sup>30</sup> O inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal veio para impedir tais reduções.

<sup>31</sup> Disponível em <<http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/parque-estadual-da-ilha-grande/>> acesso em 18/10/2021

<sup>32</sup> Disponível em <<http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/reserva-biologica-estadual-da-praia-do-sul/>> acesso em 18/10/2021

<sup>33</sup> Disponível em <<https://www.icmbio.gov.br/portal/mosaicosecorredoresecologicos/moscaicos-reconhecidos-oficialmente/49-menu-o-que-fazemos/1892-unidades-de-conservacao-mosaico-bocaina30>> acesso em 18/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*

Cada ente federativo instituiu as suas unidades de conservação de acordo com as necessidades concretas e as suas respectivas esferas de competência.

### 5.3 – Paraty

Paraty, em função de sua rica história e belezas naturais, assim como a Ilha Grande é altamente protegida pelo direito brasileiro. A cidade, desde 1958 é tombada em seu centro histórico; elevada a monumento nacional em 1966. Em 1974 o tombamento foi ampliado para integrar o entorno do centro histórico.

Neste conjunto, destacam-se seu valor excepcional, a extraordinária beleza natural, a originalidade da área do município, além da importância do papel histórico que Paraty representou como elemento de ligação entre as capitaniais do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.<sup>34</sup>

Assim como a Ilha Grande, Paraty foi incluída no rol de Patrimônio Natural e Cultural Mundial da Unesco, sendo portanto uma área sem qualquer vocação para turismo de massa.

---

<sup>34</sup> Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/381/>> acesso em 24/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### 6 – A falsa questão do turismo

O PLC 157/201 parte, mais uma vez, de premissas erradas, segundo as quais, o desenvolvimento das atividades turísticas é prejudicado pela existência das unidades de conservação federal e das estaduais, partindo do pressuposto de que a redução da ESEC Tamoios e a municipalização das áreas de proteção ambiental seriam instrumentos aptos a ampliar a atividade turística. Antes de examinar o ponto específico, convém seja lembrado que o artigo 2º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabelece que “[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 sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.”

Em nível federal, não se pode esquecer a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 que cuida das Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e, portanto, trata sobre as linhas gerais a serem observadas para o incentivo do turismo como atividade econômica e suas relações com a proteção ambiental, principalmente em função do fato de que é condição de sobrevivência da atividade turística a boa qualidade do meio ambiente. Destarte, a Lei estabeleceu as chamadas *Áreas Especiais de Interesse Turístico* e os *Locais de Interesse Turístico*.

Conforme o disposto no artigo 1º do diploma normativo,

“consideram-se de interesse turístico as Áreas Especiais e os Locais instituídos na forma da presente Lei, assim como os bens de valor cultural e natural, protegidos por legislação específica, e especialmente: I - os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; II - **as reservas e estações ecológicas;** III - **as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;** IV - **as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram;** V - **as paisagens notáveis;** VI - **as localidades e os acidentes naturais**



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

**adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; VII - as fontes hidrominerais aproveitáveis; VIII - as localidades que apresentem condições climáticas especiais; IX - outros que venham a ser definidos, na forma desta Lei.”**

O motivo é simples, os seres humanos quando se deslocam com o objetivo de lazer, quase que necessariamente o fazem em direção de locais que (1) sejam belos, (2) se possa praticar esportes ou atividades culturais, (3) possam servir de repouso. Nesse contexto, o meio ambiente equilibrado é fundamental. Portanto, já no ano 1977 a Lei tinha uma clara vocação para combinar a atividade da indústria do turismo com a proteção do ambiente natural e cultural. Tal conclusão resulta mais evidente com a leitura do artigo 3º da Lei que assim determina:

“Art . 3º - Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”.

Os objetivos das Áreas de Interesse Turístico estão tipificados no artigo 11 da Lei sendo os seguintes: (1) promover o desenvolvimento turístico; (2) *assegurar a preservação e valorização do patrimônio cultural e natural* ; (3) *estabelecer normas de uso e ocupação do solo*, e (4) orientar a alocação de recursos e incentivos necessários a atender aos objetivos e diretrizes da Lei. Assim, uma área de interesse turístico tem por finalidade legal a integração entre a atividade econômica [turismo] com a proteção do meio ambiente.

Posteriormente, e já na vigência da Constituição de 1988, a União Federal editou a Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, mediante a Lei em questão estabelecer as diretrizes de uma Política Nacional de Turismo que fosse capaz de compatibilizar as demandas decorrentes das necessidades econômicas com a urgência do



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

desenvolvimento sustentável, aí incluída a geração intensiva de empregos, como é o caso da atividade turística. Na forma do comando legal,

“Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:.....

II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;

É importante observar que o legislador, atento às potencialidades das Unidades de Conservação para a atividade turística, estabeleceu no Parágrafo único do artigo 5º que:

Parágrafo único. Quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade.

A atividade econômica turismo é regida pela Lei nº 11.171, de 17 de setembro de 2008, conforme o disposto em seu parágrafo único do artigo 1º, as atividades turísticas “devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e *preservação da biodiversidade.*”

A preservação da biodiversidade, evidentemente, é essencial e é observada de acordo com as características físicas e ambientais de cada local no qual o turismo é praticado. A grande quantidade de unidades de conservação na Baía da Ilha Grande e arredores, à toda evidência, estabelece limitações legais e, sobretudo, ecológicas em relação à qualidade do turismo que pode ser, saudavelmente, praticado na região.

Assim, a Política Nacional de Turismo [PNT], tem dentre os seus objetivos os de propiciar a prática de *turismo sustentável nas áreas naturais*, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural e, também, o de preservar a identidade cultural das comunidades e populações



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

*tradicionalis eventualmente afetadas pela atividade turística* (artigo 5º, VIII e IX da Lei nº 11.171/2008). A PNT, no parágrafo único do artigo 5º estabelece que o turismo em unidade de conservação “será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade.”

Observa-se, por oportuno e relevante, que o PLC 157/2021, ora examinado, busca exatamente o oposto, isto é, que os planos de manejo das unidades de conservação se adaptem aos objetivos da atividade econômica. Aliás, o objetivo é contraditório em si mesmo e, francamente contrário à PNT que determina que o Plano Nacional de Turismo tenha dentre as suas marcas promover “a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico;”, a “atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística” e, ainda, “o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não”.

O artigo 22 do Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, é muito claro ao estabelecer que a atividade turística deve se adaptar às normas ambientais e de ocupação do solo e não o contrário, como pretende o PLC 157/2021 ora examinado.

Art. 22. A construção, instalação, ampliação e funcionamento dos estabelecimentos e empreendimentos de turismo utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, sem prejuízo da observância da finalidade e adequação com os territórios, normas de uso e ocupação do solo onde se localizam e seu entorno, tendo em vista o desenvolvimento sustentável da atividade, considerando-se os diversos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial vigentes em âmbito municipal, estadual e federal.–

Parágrafo único. De acordo com o disposto no [art. 34, inciso IV, da Lei nº 11.771, de 2008](#), e em atendimento aos preceitos da [Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#), todos os prestadores de serviços turísticos deverão ser submetidos ao disposto na referida legislação, bem como a regras mínimas de conduta a serem definidas em ato normativo pelos órgãos competentes, visando a sustentabilidade da atividade.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

Merece, ainda ser destacado que o Decreto nº 7.381/2010 determina que o Fundo Geral de Turismo, criado pelo Decreto –Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, de acordo com as diretrizes e metas definidas no PNT, observando os seguintes princípios: (1) priorizar os micro e pequenos empreendimentos; (2) beneficiar as regiões de menor desenvolvimento socioeconômico; (3) promover a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda; (4) estimular a criação de novos produtos turísticos; e (5) beneficiar os projetos turísticos que priorizem a prática do desenvolvimento ambiental sustentável.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 921, de 11 de novembro de 1985 estabelece que “[p]oderão ser declaradas de interesse turístico, a nível estadual, áreas, municípios ou estâncias na forma do disposto na presente Lei, onde existam infraestrutura, atrativos de interesse turístico e observadas as condições e atendidos os requisitos.”. A mesma lei estabelece, em seu artigo 1º A e seus parágrafos, as chamadas Áreas Estaduais de Interesse Turístico e os Municípios Estaduais de Interesse Turístico.

Áreas Estaduais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território estadual, inclusive rios e lagos do seu domínio ou municípios, a serem preservados e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico. Já os Municípios de Interesse Turístico são locais que tenham elemento ou atividade capaz de, por características próprias, determinar o deslocamento de pessoas, com a finalidade de fruição dessas características, por motivações diversas.

Estância Turística é a junção dos objetivos descritos nos §§ 1º e 2º do artigo 1-A da Lei nº 921\1985 e, ainda, que possuam serviços direcionados ao turismo, que motive a visitação, gerando grande fluxo de pessoas e que gere percentual considerável de receita para o município através do turismo.

A Região da Baía da Ilha Grande é, claramente, uma área de interesse turístico, vez que é (1) destino turístico reconhecido por órgão público ou entidade



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

privada, que atue na área de turismo ou discipline sobre o tema; é (2) capaz de obter grande parte de sua receita através do turismo, podendo também, receber incentivo pecuniário específico para o estímulo do turismo e (3) possui expressivos atrativos turísticos, locais de uso público ou privado, naturais, culturais ou artificiais. Praticamente todas as modalidades de turismo podem ser praticadas na região, observados os cuidados ambientais e, sem qualquer modificação do regime jurídico ou administrativo das unidades de conservação existentes.

Assim, como se viu acima, não há qualquer óbice legal às atividades turísticas na região da Baía da Ilha Grande, ao contrário, ele é muito incentivado, o que não é possível por condições legais e ecológicas e a prática do turismo intensivo e de massa, como é o que busca o PLC 157/2021<sup>35</sup>.

O Estado do Rio de Janeiro, cônscio do seu extraordinário potencial turístico, no uso de suas competências legislativas, também legislou sobre a matéria. Assim, a Lei estadual nº 5.489, de 22 de junho de 2009 estabelece que:

“Art. 1º- O Plano Fluminense de Turismo, observado o disposto no parágrafo 2º do artigo 227 da Constituição do Estado e na Lei Federal nº 11771, de 17 de setembro de 2008, reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - valorização e preservação do patrimônio histórico, cultural e natural; ”

Ressalte-se que a lei estadual é bastante específica no que se refere à geração de empregos e renda no Estado.

Art. 2º - O Plano Fluminense de Turismo, observado o disposto no Plano Nacional de Turismo elaborado pelo Ministério do Turismo, definirá e orientará a implementação da política estadual para o setor, tendo por objetivos:

---

<sup>35</sup> Disponível em <<https://noticias.r7.com/brasil/governo-mapeia-acoes-para-fazer-de-angra-uma-cancun-brasileira-13082019>> acesso em 24/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab@iabnacional.org.br

I - a ampliação do mercado de trabalho e da geração de renda no Estado, por meio do aumento do fluxo turístico, da taxa de permanência e do gasto médio do turista;

.....  
IV - o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que compõem o patrimônio do Estado;

Veja-se que o Plano Fluminense de Turismo é enfático ao determinar a proteção e utilização sustentada do patrimônio natural, bem como ao incentivar o turismo ecológico ou ecoturismo<sup>36</sup>

“Art. 3º - O Estado implementará ações estratégicas para o setor de turismo por meio de programas e projetos desenvolvidos no âmbito das seguintes políticas específicas:

.....  
II - proteção e utilização sustentada do patrimônio natural;

.....  
XII - incentivo ao turismo ecológico.

A região, por todos os fundamentos legais e ecológicos, não se presta ao turismo de massa.

---

<sup>36</sup> “Ecoturismo é o segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações”. (Marcos Conceituais – MTur) Este segmento é caracterizado pelo contato com ambientes naturais, pela realização de atividades que possam proporcionar a vivência e o conhecimento da natureza e pela proteção das áreas onde ocorre. Ou seja, assenta-se sobre o tripé: interpretação, conservação e sustentabilidade. Assim, o ecoturismo pode ser entendido como as atividades turísticas baseadas na relação sustentável com a natureza, comprometidas com a conservação e a educação ambiental.

Deste modo, o Ecoturismo está diretamente relacionado com o conceito de turismo sustentável, que relaciona as necessidades dos turistas e das regiões receptoras, protegendo e fortalecendo oportunidades para o futuro. Contempla a gestão dos recursos econômicos e sociais e necessidades estéticas, mantendo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de suporte à vida. Disponível em <



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*

### 6.1 – Equívoca fundamentação dos Projetos de Lei

A justificativa do PLC 157/ 2021 é equivocada, pois afirma *verbis*:

A Baía de Ilha Grande é uma das belas regiões do mudo, seja pelo seu povo trabalhador, seja por suas belezas naturais. É composta por três Municípios: Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty. São mais de cem praias e 365 ilhas banhadas por águas verdes cristalinas, integradas à montanha, com inúmeras cachoeiras que desaguam no mar, formando um conjunto natural ímpar.

Esse cenário paradisíaco não deixa nada a desejar em relação aos destinos turísticos similares mais procurados do mundo, como por exemplo **Tailândia, Filipinas, Cancun, Grécia, Jamaica, Bahamas, Fiji ou República Dominicana**. Em todos estes locais há legislação específica que concilia preservação do meio ambiente, turismo, geração de empregos e desenvolvimento econômico e humano. E uma conclusão inequívoca de que o próprio turista é um dos principais atores para a preservação do meio ambiente, o qual se fosse degradado traria como consequência o desinteresse por parte dos próprios visitantes.

Nenhum dos locais mencionados pela justificativa guarda semelhança com a região tratada pelo PLC. A Tailândia, apesar de suas belezas naturais e de sua cultura milenar, infelizmente, é conhecida pelo turismo sexual<sup>37</sup>, assim como nas Filipinas se caracteriza por baixíssimos salários para os empregados das redes hoteleiras e trabalhadores em geral e, evidentemente, são países próximos do Japão e da China que tornam as viagens mais baratas para populações muito grandes e com alto poder aquisitivo.

A Grécia não concorre com o Brasil em termos de destino turístico por estar situada na Europa, sendo integrante da União Europeia, o que torna as viagens muito simples e baratas, além de possuir tesouros culturais sem igual no mundo.

<sup>37</sup> Disponível em <<https://www.paraeles.pt/amor-e-sexo/tailandia-turismo-sexual/>> acesso em 24/10/2021



## Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@*iabnacional.org.br

Cancun, Jamaica, Bahamas e República Dominicana são destinos turísticos muito próximos aos Estados Unidos, atraindo uma enorme quantidade de turistas em função do preço baixo, da proximidade e por serem caracterizados como turismo de massa, em geral, com baixa qualidade ambiental.



Cancun Foto: Dronepicr via Wikimedia Commons / CC BY 3.0



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*



*Angra dos Reis – Foto: Dj. Wilson Alexandre via Wikimedia Commons / CC BY-SA 3.0*

A localização da Costa Verde não permite que ela se torne uma concorrente dos destinos apresentados como justificativa. A Baía da Ilha Grande deve ser comparada com os locais de turismo ecológicos, tais como Costa Rica, Kenya, África do Sul e outros, não com Paris ou Nova Iorque que além do turismo de lazer, recebem grande quantidade de turistas de negócios, dada a pujança econômica dos Estados Unidos e da França. O mesmo ocorre com Hong Kong, Londres etc.

Em 2019, o Ecoturismo gerou 1,4 bilhão de dólares americanos para a Costa Rica<sup>38</sup> que, evidentemente, é um país muito menor que o Brasil. A vantagem comparativa de uma região como a Costa Verde é permanecer a mais pristina possível, do contrário, terá como concorrentes pontos mais próximos da Europa e dos Estados Unidos e, portanto, mais baratos para viajar. O importante é possuir alto valor agregado nos serviços prestados aos turistas.

---

<sup>38</sup> Disponível em <<https://www.tourism-review.com/ecotourism-in-costa-rica-developing-news11257b>> acesso em 24/10/2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### 6.2 – Antes de destruir conhecer

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em Relatório específico sobre a questão turística no Estado do Rio de Janeiro<sup>39</sup>, afirma que

Vale destacar que, dos municípios de consagrada vocação turística que fazem parte da lista prioritária (no caso do Estado do Rio de Janeiro são 23 cidades), 23% das **localidades não possuem inventário de oferta turística, isto é, municípios como Angra dos Reis, da Costa Verde, Cabo Frio, Rio das Ostras e São Pedro da Aldeia, da Costa do Sol, Campos dos Goytacazes, da Costa Doce, e Vassouras, do Vale do Café, relataram não possuir tal instrumento.** A principal alegação para a inexistência de inventário de oferta turística está associada à falta de estrutura física e de pessoal para sua execução....

O resultado da pesquisa do TCE-RJ evidencia que 23,22% dos municípios, isto é, 13 localidades dentre 56 respondentes, possuem o referido plano. Ao exemplo da questão anterior, **localidades como Angra dos Reis, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Campos dos Goytacazes e Vassouras relataram não possuir um plano municipal de turismo.**

Como se vê, não há qualquer elemento que permita afirmar que a modificação do regime jurídico e administrativo das unidades de conservação, tal como previstos no PLC examinado venha a contribuir positivamente com a melhoria das condições ambientais e econômicas da região. Logo, resta evidente que os objetivos são pouco claros, não se justificando qualquer alteração na legislação.

---

<sup>39</sup> Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudos socioeconômicos, Municípios do Estado do Rio de Janeiro – 2018. Pgs .20 e 21



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080  
 Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173  
[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)  
[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)

### Conclusão

É flagrante a inconstitucionalidade do PLC 157/2021, assim como a do PLCE 41/2021.

- Trata-se de lei autorizativa que não encontra respaldo na Constituição por dispor de matéria de competência exclusiva do Executivo.
- Vício de iniciativa.
- Afronta ao artigo 225, § 1º, III da Constituição Federal, violação do núcleo do direito protegido, ao alterar as características essências que justificam a existência das unidades de conservação.
- Viola a autonomia dos Estados e dos Municípios.
- Viola a Convenção 169 da OIT ao dispor sobre terras de povos indígenas e comunidades tradicionais sem a Consulta Prévia Livre e Informada
- Viola a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural Mundial da UNESCO
- Que o presente Parecer seja encaminhado ao Congresso Nacional (comissões responsáveis pela matéria) e à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

É o parecer

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2021



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-080

Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173

[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)

iab*@iabnacional.org.br*

Paulo de Bessa Antunes

Membro da Comissão de Direito Ambiental – Relator