

# PARECER N° , DE 2021

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 6.479, de 2019, do Senador Flávio Bolsonaro, que *institui a região da Costa Verde, nos termos que especifica, como Área Especial de Interesse Turístico.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 6.479, de 2019, do Senador Flávio Bolsonaro, que *institui a região da Costa Verde, nos termos que especifica, como Área Especial de Interesse Turístico.*

De acordo com a proposição, a região da Costa Verde compreenderá os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Rio Claro, composta de todo seu entorno, no Estado do Rio de Janeiro.

Além de instituir essa região como Área Especial de Interesse Turístico, nos termos do art. 3º da Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, a iniciativa altera o art. 7º da Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, para estabelecer que somente por meio de lei serão permitidas a alteração e a supressão dessa categoria de unidade de conservação da natureza.

A proposição também revoga o Decreto nº 98.864, de 23 de janeiro de 1990, que criou a Estação Ecológica de Tamoios.

Por último, em sua cláusula de vigência, o projeto estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Em sua justificação, o autor sustenta que a promoção do setor do turismo trará vantagens sociais, econômicas e também ambientais à região que, segundo ele, apresenta características, belezas e atrativos naturais

SF/22260.81439-39  


que “representam inimaginável potencial de desenvolvimento e promoção de atividade turística”.

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Regional e Turismo, cabendo à última a decisão terminativa.

Na 5<sup>a</sup> reunião da CMA, ocorrida em 3/3/2020, foi aprovado o Requerimento nº 12/2020-CMA, que solicita a realização de audiência pública para instrução da matéria. A referida audiência ainda não ocorreu.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre matérias que versem sobre a proteção do meio ambiente e conservação da natureza (inciso I), preservação, conservação, exploração e manejo da biodiversidade (inciso II) e direito ambiental (inciso VI).

Não se pode dizer que o PL nº 6.479, de 2019, seja propriamente uma surpresa. Estamos diante do cumprimento de uma promessa de campanha feita pelo então candidato à Presidência da República que hoje exerce essa função. Sua intenção, agora materializada por meio do autor, é extinguir a Estação Ecológica de Tamoios e transformar a baía de Angra dos Reis numa Cancún brasileira.

Mais exatamente, a campanha do atual Chefe do Poder Executivo contra a Estação Ecológica de Tamoios começou em 2012, quando ele, ainda deputado, foi multado por pesca ilegal na área. Desde então, a infração foi suspensa, e o fiscal que o multou foi afastado.

Independentemente das motivações que justifiquem a proposição, importa-nos analisá-la com objetividade, sob as óticas jurídica e ambiental.

Começamos pela finalidade e importância da Estação Ecológica dos Tamoios para aferirmos se a iniciativa se sustenta em termos de robustez e razoabilidade. Ou seja, procuraremos responder a uma indagação retórica e meramente hipotética: “Por que deve haver ali uma Estação Ecológica?”



Uma primeira razão é legal. É o que preceitua o Decreto nº 84.973, de 29 de julho de 1980, que dispõe sobre a co-localização de Estações Ecológicas e Usinas Nucleares. Vejamos, antes, as considerações que motivam esse decreto e antecedem seu corpo normativo. Dizem assim:

CONSIDERANDO a necessidade de conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais;

CONSIDERANDO o imperativo de continuidade do Programa Nuclear Brasileiro;

CONSIDERANDO que os **estudos necessários para a localização e funcionamento de instalações nucleares incluem avaliações pormenorizadas que fazem parte das atividades desenvolvidas em uma Estação Ecológica**;

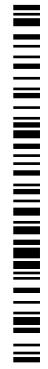
CONSIDERANDO que a co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica **permitirá estabelecer um excelente mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente**,

Apenas após essas considerações é que se apresenta o art. 1º do Decreto, que estabelece que as usinas nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como Estações Ecológicas.

No caso específico, a Estação Ecológica de Tamoios situa-se na parte marinha de uma das Zonas de Planejamento de Emergência (ZPE) da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, que é formada pelo conjunto das usinas Angra 1, Angra 2 e futura Angra 3. Essas ZPEs são áreas circundantes às usinas e que necessitam de especial atenção por parte dos operadores.

Por ser uma unidade de conservação com características mais restritivas, que não permite construções ou ocupação humana, a Estação Ecológica de Tamoios é a principal responsável por manter uma dessas ZPE praticamente sem ocupação ou intervenção humana na região insular. Isso é essencial como medida complementar de segurança, em caso de acidentes e emergências radioativas.

A segunda razão é garantir a segurança da população. Estações Ecológicas são unidades de conservação de proteção integral que não permitem a ocupação humana. Por sua vez, a área de influência da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto tem como maior raio a distância de 15 km do edifício do reator da Unidade 1, abarcando quase a totalidade das ilhas, ilhotas, lajes e rochedos e respectivos entorno, pertencentes à Estação Ecológica de Tamoios. Portanto, mais do que conveniente, era necessário



SF/22260.81439-39

garantir que esse perímetro de influência fosse privado o máximo possível da presença humana, em vista da própria segurança da população, o que a lei assegurou ao lhe estabelecer o status de Estação Ecológica.

Uma terceira razão é a segurança da própria Central Nuclear. Uma vez que suas usinas nucleares utilizam água do mar para resfriamento dos reatores, diversos aspectos são monitorados pela Eletronuclear, como: fauna e flora marinhas, temperatura, qualidade das águas e qualidade físico-química de sedimentos. Isso significa que tanto a Eletronuclear quanto a Estação Ecológica de Tamoios precisam estar, constantemente, dentro de suas respectivas esferas de atuação, monitorando um ambiente que precisa ter o menor número possível de intervenções humanas que possam gerar distorções nas análises.

Por isso, entre outras considerações, o Decreto nº 84.973, de 1980, prescreve que a “co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica permitirá estabelecer um excelente mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente”, o que permite aferir de maneira refinada o funcionamento das próprias usinas nucleares.

Explicando de maneira mais simples, a razão de centrais nucleares serem localizadas próximas ou em Estações Ecológicas, como prevê o decreto, é a segurança técnica e ambiental.

Portanto, suprimir uma unidade de conservação, como pretende a proposição, que visa a funcionar como um amortecedor e zona de segurança de uma central nuclear e um indicador de qualidade ambiental e de seu funcionamento, afigura-nos como uma afronta não apenas legal, por violação ao decreto que harmoniza essa co-localização, mas a parâmetros mínimos de segurança e proteção da sociedade. Poderia o Parlamento consentir com uma iniciativa legislativa que fragiliza a proteção humana próxima a usinas nucleares, em nome do desenvolvimento turístico? Nossos valores retrocederam tanto assim?

Tudo isso não seria depor contra o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida? Voltaremos às inconstitucionalidades mais adiante.

Por ora, analisemos a proposição quanto à juridicidade.

O PL nº 6.479, de 2019, visa a instituir uma determinada região como Área Especial de Interesse Turístico, nos termos do art. 3º da Lei 6.513, de 1977. É interessante o fato de o autor da proposição citar o art. 3º, mas ter se esquecido de mencionar o art. 12 dessa lei. Vamos corrigir esse lapso.

A Lei nº 6.513, de 1977, dispõe sobre a criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico. É, portanto, a norma balizadora desse procedimento, pois estabelece a sistemática a ser adotada para a criação desses espaços especiais.

Segundo o art. 12 dessa lei, as Áreas Especiais de Interesse Turístico são classificadas em duas categorias: *prioritárias* e *de reserva*. Ocorre que de acordo com os arts. 13 e 17, do ato que declarar a região como Área Especial de Interesse Turístico, seja em uma, seja em outra categoria, deverão constar obrigatoriamente: seus limites; as principais características que lhe conferem potencialidade turística; os órgãos e entidades federais por eles responsáveis; as diretrizes gerais de uso e ocupação do solo; e as atividades, obras e serviços permissíveis, vedados ou sujeitos a parecer prévio. Veja-se, portanto, que a Lei nº 6.513, de 1977, confere um mínimo de esmero, seriedade e rigor para se declarar uma área como de especial interesse turístico. **Ocorre que nenhum desses elementos consta do PL nº 6.479, de 2019.**

Além disso, o art. 7º da Lei nº 6.513, de 1977, prevê que compete ao Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR) realizar, *ad referendum* do Conselho Nacional de Turismo, as **pesquisas**, os **estudos** e os **levantamentos** necessários à declaração de Área Especial ou Local de Interesse Turístico. Tampouco constam da proposição esses estudos que possam lhe dar lastro ou segurança. Ou seja, **nenhum dos requisitos para criação das áreas especiais de interesse turístico previstos na lei balizadora e evocada pela própria proposição foi observado**.

É interessante mencionar sobre estudos. Notem que a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, exige que a criação de uma unidade de conservação seja precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. No caso da estação ecológica, a consulta pública não é obrigatória. Mas os estudos são. E isso é óbvio, pois a razão de criação de uma unidade de conservação deve ser, antes de tudo, técnica e científica.



Da análise da Constituição Federal e de toda a doutrina e jurisprudência ambiental, verifica-se que o constituinte buscou criar *mecanismos flexíveis* para a criação desses espaços especialmente protegidos e *mecanismos rígidos* para sua supressão. Por isso, previu que a criação dessas áreas seja feita por ato do poder público, mas sua supressão apenas por meio de lei específica.

É a partir dessa perspectiva que entendemos que também a supressão de unidades de conservação deva ser precedida de estudos técnicos que justifiquem o acerto por essa decisão. Ainda que recaia sobre o Parlamento a palavra final, dado que a decisão, em última análise, é política, não podemos abrir mão de critérios técnicos e de segurança para a desafetação desses espaços. Menos ainda em tempos de pandemia e de mudanças climáticas tão acentuadas, de queimadas tão intensas e de outras tantas evidências ambientais que têm demonstrado à exaustão a necessidade de respeito, de cautela e de um tratamento mais harmônico e cordial para com o meio ambiente.

É forçoso reconhecer que seria pouco razoável a desconstituição de uma unidade de conservação, que foi criada a partir de estudos rigorosos e bem fundamentados, por uma decisão desprovida de fundamentação técnica. É assumir um obscurantismo perigoso, retroceder alguns séculos na história, e proclamar que estudos exaustivos, com solidez e base científica, têm menos valor que a indisposição do grupo político dominante a respeito de uma área protegida e na qual se pretende construir um complexo turístico que beneficiará não a coletividade, mas um grupo restrito de empresários.

Seria, outrossim, depor contra o *princípio da vedação ao retrocesso ambiental*, assentado pelo Supremo Tribunal Federal, anuir com uma proposição que, com uma mera canetada e sem nenhum compromisso com a razoabilidade, suprime a proteção de centenas de espécies, algumas ameaçadas de extinção, como o faz a Estação Ecológica de Tamoios.

Em outras palavras, a proposição não fere apenas um conjunto de normas jurídicas, como aqui extensamente evidenciamos, mas o próprio texto constitucional, que consagrou como fundamental e de terceira geração o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois que é bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. **Estamos, assim, diante de uma iniciativa constitucional.**

Mas as inconstitucionalidades da proposição não param por aí.

O PL nº 6.479, de 2019, tampouco preenche o requisito de especificidade exigido pela Constituição Federal combinada com a Lei do SNUC. Isso porque são dois os requisitos para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação: lei específica, conforme preceitua o § 7º do art. 22 da Lei do SNUC, e que não haja alteração das normas que protejam a integridade dos atributos que justifiquem a proteção da referida unidade de conservação, de acordo com o inciso III do § 1º do art. 225 da Carta Magna. Esse dispositivo não poderia ser mais cítralino, no qual lemos que a alteração e a supressão de unidades de conservação são permitidas **somente** através de **lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Ocorre que a ementa da proposição menciona que seu conteúdo normativo “Institui a região da Costa Verde como Área Especial de Interesse Turístico”, portanto, não faz menção aos elementos de especificidade citados. Aliás, a extinção da Estação Ecológica de Tamoios é prevista no art. 5º do PL sem qualquer outra consideração, e nas justificativas do projeto de lei não é feita absolutamente nenhuma menção a essa unidade de conservação, sua importância, bem como a todo o aparato legislativo existente que a protege.

Há também vício por inconstitucionalidade pelo fato de o PL nº 6.479, de 2019, na parte que extingue a Estação Ecológica de Tamoios, afrontar o dever poder público de se preservar o meio ambiente para as “presentes e futuras gerações” (art. 225, *caput*).

A proposição também se contrapõe a toda a normatização correlata disposta na norma mais abrangente, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente, essa norma reafirmou o compromisso do País com a conservação de seus ecossistemas. Por sua vez, o Plano de Manejo da Estação Ecológica de Tamoios classifica essa unidade de conservação como área prioritária de Importância Biológica Extremamente Alta para os Biomas Zona Costeira e Mata Atlântica.

Não é demais rememorar que a Mata Atlântica foi alçada ao status constitucional de patrimônio nacional, cuja utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. É flagrante a antinomia entre a presente proposição, que extingue uma unidade de conservação que visa proteger enclaves de Mata Atlântica, e a própria Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, criada por mandamento constitucional,

SF/22260.81439-39

*que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.*

A inadequabilidade da proposição é evidenciada também por sua desproporcionalidade. De um total de mais de 180 ilhas existentes em toda a baía da Ilha Grande, a Estação Ecológica de Tamoios abrange apenas 29 ilhotas, ilhas, lajes, e rochedos, além de uma área marinha cuja superfície envolve em torno de 5,69% de toda a baía. Não seria razoável empreender a Cancún brasileira nos demais 94,31%? Precisa ser exatamente nesses 5,69%? Aliás, não há nenhuma outra restrição de proteção integral, municipal, estadual ou federal nos 94,31% de área marítima. Vejam até onde vai a irrazoabilidade dessa proposição.

Suprimir a Estação Ecológica de Tamoios é ainda desperdiçar 30 anos de pesquisas desenvolvidas nessa unidade de conservação. Para se ter noção da extensão da produção científica ali obtida, apenas entre 2007 e setembro de 2019, foram expedidas 256 autorizações de pesquisa nessa unidade de conservação, referentes a 134 projetos diferentes de 43 instituições de pesquisa brasileiras. Desses projetos, 58 são relativos à biodiversidade marinha. Não podemos assentir com o menosprezo à ciência e à pesquisa, bases de uma sociedade que pretende se reconhecer e ser reconhecida como desenvolvida.

Além disso, as áreas terrestres da Estação Ecológica, em sua maioria, se configuram como pequenos ilhotes, cobertos por Mata Atlântica, inadequados para a implantação de empreendimentos por falta de acesso adequado e de água doce disponível e de configuração do relevo, sendo protegidas, inclusive, por outros diplomas legais, como a já citada Lei da Mata Atlântica e o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Ou essas normas serão os próximos “entraves” a serem superados para o desenvolvimento do turismo na região?

Os benefícios da Estação Ecológica de Tamoios são perceptíveis: a proteção da biodiversidade no acompanhamento dos procedimentos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos; a fiscalização dos defesos e da pesca industrial, contribuindo para a gestão pesqueira na região e o controle de espécies exóticas invasoras.

Talvez todos esses argumentos sejam suficientes para responder à pergunta hipotética do porquê existir ali uma estação ecológica. Mas, para não ficarmos no campo semântico das ciências ambientais, pois que pode ser

SF/22260.81439-39

de difícil apreensão, voltemos à arena jurídica, por ser mais concreta e objetiva.

Outra injuridicidade do PL nº 6.479, de 2019, é afrontar a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. De acordo com o inciso II do art. 7º dessa lei complementar, a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Observe-se, no entanto, que o PL não apenas pretende instituir determinada região como Área Especial de Interesse Turístico, mas se propõe a alterar a redação da Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, que *dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências*. E faz isso dando nova redação ao art. 7º dessa lei, para dispor que a alteração e a supressão de estações ecológicas somente serão permitidas por meio de lei. Ou seja, além de versar sobre uma determinada área de interesse turístico, a proposição pretende disciplinar sobre toda uma categoria de unidade de conservação da natureza, portanto matéria estranha ao seu tema original. E o faz citando o que a Constituição Federal já estabelece no inciso III do § 1º do art. 225, incidindo num pleonasmo vicioso.

O PL também é injurídico porque, ao suprimir a Estação Ecológica de Tamoios, com vistas a estabelecer uma Área de Especial Interesse Turístico na região, afeta o equilíbrio ecológico local, sobretudo a biodiversidade marinha, o que impacta diretamente comunidades indígenas e de populações tradicionais locais que sobrevivem da pesca. O próprio Plano de Manejo da unidade de conservação reconhece a presença de comunidades de índios Guaranis e de caiçaras, estas formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, colonizadores portugueses e, em menor grau, de escravos africanos. De acordo com o Plano de Manejo, os caiçaras da região praticam a agricultura de subsistência e a pesca artesanal, quando têm acesso ao mercado, comercializando algum excedente para complementar a renda familiar.

Ocorre que o Brasil é signatário da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre direitos dos povos indígenas e tribais, cujo texto foi aprovado no País por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002, e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 5.051 de 19 de abril de 2004, estando vigente em todo o território nacional desde 20 de junho de 2003, por meio do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.



Essa convenção estabelece aos estados o dever de proteger o direito de integrantes de povos indígenas e das comunidades tradicionais. O seu art. 6º é cristalino, segundo o qual os governos deverão

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.

Algum de nós seria capaz de discordar que estabelecer em cinco municípios do Rio de Janeiro uma *Área Especial de Interesse Turístico* é uma medida legislativa capaz de afetar diretamente essas populações que, muitas vezes, sobrevivem da pesca, como os caiçaras?

A Convenção vai mais longe. Diz que as consultas realizadas “deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. É o que se convencionou chamar de “consentimento livre, prévio e informado”.

Não é que o Parlamento brasileiro tenha de se subordinar aos ditames dos povos tradicionais, mas dignamente consultá-los, para que eles também possam participar e decidir sobre as políticas que irão afetá-los. Ou seja, a Convenção nº 169 da OIT nos convida a abandonarmos a truculência e a política ditatorial, que desconhece ou ignora as diferenças étnicas e culturais de nosso povo, para abraçarmos a política inclusiva, participativa e dialogal, para abrirmo-nos ao debate e ao consenso com as populações e os povos de nossa multiformidade pluriétnica que serão impactados por interesses a eles alheios.

Na mesma linha seguem a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e a Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 2016. O Brasil é signatário de ambas que trazem, como a Convenção nº 169 da OIT, a necessidade de se obter o consentimento livre, prévio e informado, antes de se adotarem e aplicarem medidas legislativas e administrativas que possam afetar os povos tribais e tradicionais.

E por que fazemos referência a essas Convenções? Porque, na condição de tratados internacionais de direitos humanos, esses Convenções foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* normativo supralegal, por força do § 2º do art. 5º da Constituição Federal e da



SF/22260.81439-39

jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal que, além disso, alça esses tratados à condição de vetores interpretativos das normas constitucionais.

Não há notícias e nem menção no PL nº 6.479, de 2019, de realização de algum procedimento de consulta ou consentimento livre, prévio e informado, junto aos povos indígenas e caiçaras que serão afetados pela proposição. Sequer a audiência pública requerida na CMA, cujos convidados, a propósito, não contemplariam essa questão, foi realizada.

Estamos, portanto, diante de um projeto de lei que colide frontalmente com convenções internacionais ratificadas ou assinadas pelo Brasil e que, como dissemos, possuem *status* supralegal. Não podemos, como agentes políticos adstritos à Constituição Federal e a seus valores fundamentais, assentir com iniciativas legislativas eivadas de tamanho vício.

Em suma, o PL nº 6.479, de 2019, viola não somente a Constituição Federal, mas a própria Lei nº 6.513, de 1977, na qual se fundamenta, e todos os atos normativos que resultaram na criação da Estação Ecológica de Tamoios, bem como a Lei do SNUC. Além disso, conflita com todo o sistema de previsão e proteção em torno de usinas nucleares, como o Decreto nº 84.973 de 1980, segundo o qual “as Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas”. Trata-se de uma proposição que, de maneira imprudente e perigosa e em nome do lucro que será auferido por um diminuto grupo, coloca em risco a segurança de milhares de brasileiros e de todo um ecossistema atualmente em equilíbrio, palco de numerosas pesquisas científicas.

### III – VOTO

Por todo o exposto, nosso voto é pela **rejeição** do PL nº 6.479, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

SF/22260.81439-39