



OFÍCIO GTT-SH nº 262/2022

Ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e da Ordem Urbanística (CAOMA/MPRJ)

Exma. Promotora Coordenadora do CAOMA,

Exmo. Promotor Natural/com atribuição (após a distribuição)

Honrado em cumprimentá-los, servimo-nos do presente para, a partir das observações e premissas abaixo lançadas, proceder ao encaminhamento que ao final se segue.

1 - **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988);

2 - **CONSIDERANDO** que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, destaca-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988);

3 - **CONSIDERANDO** que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625/1993;

4 - **CONSIDERANDO** que é fundamental a adoção de medidas positivas pelo Poder Público no sentido de promover a defesa, a preservação e a restauração dos bens ambientais, com o intuito de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da Constituição Federal;

5 - **CONSIDERANDO** o quanto previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988,

que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, incumbiu ao poder público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

6 - **CONSIDERANDO** que o acesso e a preservação dos recursos hídricos são direitos fundamentais, essenciais à manutenção da vida humana intergeracional e de todo o equilíbrio social e ambiental;

7- **CONSIDERANDO** que a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº. 9433/97) estabelece como premissas o fato de a água ser um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; e que a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), na mesma toada da LPNRH, prevê em seu artigo 3º, inciso V, como diretriz geral de ação, a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

8 – **CONSIDERANDO** que o artigo 2º da lei 9985/2000 - que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza/SNUC - preconiza, para os fins previstos na referida lei, a Unidade de Conservação enquanto “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”;

9 - **CONSIDERANDO** que a Lei nº 9985/2000 entende por ‘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”;

10- **CONSIDERANDO** que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

- SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, conforme disposto no art. 3º da lei do SNUC; o qual enuncia, dentre seus objetivos, o de **“proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos (art. 3º, VIII);”**

11 - **CONSIDERANDO** que, para atingir seus objetivos, a Lei 9985/2000 subdividiu as unidades de conservação integrantes do SNUC em dois grupos, com características específicas: (I) - Unidades de Proteção Integral; e (II) Unidades de Uso Sustentável;

12- **CONSIDERANDO** que o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

13- **CONSIDERANDO** que o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto por cinco categorias de unidade de conservação, dentre elas o ‘Refúgio de Vida Silvestre’; e que a criação de áreas protegidas, em especial as Unidades de Conservação (UC), tem sido um instrumento fundamental para a conservação da natureza e do uso sustentável dos recursos naturais (ERVIN, 2003);

14- **CONSIDERANDO** que conforme preconizado no art. 13 da lei do SNUC “*o Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória;*”

15 - **CONSIDERANDO** o Decreto Estadual nº 45.659, 18 de maio de 2016, que “**CRIA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL, NA CATEGORIA REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE, DENOMINADA REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE ESTADUAL DO MÉDIO PARAÍBA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS;**”

16 - **CONSIDERANDO** que o referido Decreto levou em consideração: “que **são consideradas áreas de preservação permanente as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;** as áreas que abriguem exemplares ameaçados de extinção, raros, vulneráveis ou menos conhecidos, na fauna e flora; bem como aquelas que sirvam como

local de pouso, alimentação ou reprodução, de acordo com o art. 268 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” e ainda “que o rio Paraíba do Sul representa um dos principais ecossistemas responsável pelo abastecimento de água de parte significativa da população fluminense”;

17 - **CONSIDERANDO** que o artigo 2º do Decreto 45.659/2016, estabeleceu em seu inciso III o seguinte objetivo: “assegurar a continuidade dos serviços ambientais prestados pela natureza, em especial a manutenção dos recursos hídricos”;

18 - **CONSIDERANDO** a MANIFESTAÇÃO TÉCNICA– REVISMEP Nº 01/2022, expedida pela DIRETORIA DE BIODIVERSIDADE, ÁREAS PROTEGIDAS E ECOSISTEMAS - DIRBAPE e pela GERÊNCIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - GERUC de 21/11/2021, órgãos integrantes do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro-INEA.

19 - **CONSIDERANDO** que o índice de Área Protegida (IAP) - que é um dos índices considerados para a avaliação e cálculo do repasse de recursos aos municípios pelo ICMS Ecológico; e que, de acordo com a MANIFESTAÇÃO TÉCNICA– REVISMEP Nº 01/2022: “é fundamental esclarecer também que um dos fatores considerados no cálculo do IAP é o Fator de Importância (FI), que varia conforme a categoria da UC. A categoria REVIS possui pontuação superior à categoria APA (Área de Proteção Ambiental), como consta na Nota Técnica do ICMS Ecológico de 2022, publicada pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS). Assim, a extinção da UC ou mesmo sua recategorização para APA implicaria em redução no repasse de recursos aos municípios do Médio Paraíba;”

20 - **CONSIDERANDO** a MANIFESTAÇÃO TÉCNICA– REVISMEP Nº 01/2022 que salienta que “a expressiva arrecadação mencionada comprova que a existência do REVISMEP (desde 2016) não representa impedimento ao desenvolvimento econômico da região;”

21 - **CONSIDERANDO** a conclusão da MANIFESTAÇÃO TÉCNICA– REVISMEP Nº 01/2022, onde “a criação do REVISMEP não impactou de forma significativa o desenvolvimento de atividades em seus limites, tendo em vista que as áreas em sua maioria já caracterizam-se por FMP, APP e Reserva Legal, com restrições impostas pelo Código Florestal (Lei Federal nº



12.651/2012) e Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006);"

22 - **CONSIDERANDO** que, consoante a MANIFESTAÇÃO TÉCNICA— REVISMEP Nº 01/2022 "A criação de uma UC de proteção integral foi uma estratégia para garantir meios adicionais ao poder público para coibir atividades degradadoras, monitoramento da biota, recuperação de áreas degradadas, promoção e ordenamento da visitação, fomento à pesquisa científica e educação ambiental, por meio da aplicação de recursos de compensação ambiental;" aduzindo ainda que (...) *por fim, é oportuno registrar, que a preservação das áreas do entorno do rio Paraíba do Sul, além de seus efluentes, também é relevante para garantir a segurança hídrica do estado;*"

23 - **CONSIDERANDO** que a Organização das Nações Unidas definiu a "segurança hídrica" como "*a capacidade de uma população de salvaguardar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade para garantir meios de sobrevivência, o bem estar humano, o desenvolvimento socioeconômico; para assegurar proteção contra poluição e desastres relacionados à água, e para preservação de ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política*" (Março de 2013) - Vide <https://www.unwater.org/publications/water-security-global-water-agenda/>;

24 - **CONSIDERANDO** que o rio Paraíba do Sul - integrante de bacia com o mesmo nome compartilhada com os Estados de São Paulo e Minas Gerais - é o principal manancial de abastecimento público do Estado do Rio de Janeiro, atendendo não apenas os municípios integrantes das Regiões Hidrográficas III, IV, VIII e IX, como também a porção oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dada a transposição de suas águas no contexto do rio Guandu (RH-II), principal afluente do Sistema de mesmo nome e que atende mais de 9 milhões de pessoas;

25 - **CONSIDERANDO** que a MANIFESTAÇÃO TÉCNICA— REVISMEP Nº 01/2022 traz em suas considerações finais: "*sendo assim, não somos favoráveis às propostas apresentadas, tendo em vista que as mesmas enfraquecem as ações de proteção deste ambiente tão biodiverso e essencial para manutenção da qualidade de vida da população sul fluminense e todos aqueles que dependem do rio Paraíba do Sul com fonte de água , lazer, pesquisa,*



educação e geração de renda (principalmente negócios de matrizes sustentáveis)."

26 - **CONSIDERANDO** a manifestação do Presidente do INEA à Assessoria de Planejamento em Políticas Ambientais da SEAS, atinente ao Projeto de Lei nº 6475/2022, de autoria do Exmo. Deputado André Ceciliano, que cria a Área de Proteção Ambiental Estadual do Médio Paraíba (APAMEP) e dá outras providências; onde a referida Autarquia "*após ciência do presente processo e considerando a manifestação da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas deste Instituto (43047567 e 43043442), esta Autarquia se manifesta NÃO FAVORÁVEL ao PL em tela,* considerando a existência de unidade de conservação de proteção integral no local e possível sobreposição, de forma *o presente PL enfraqueceria as ações de proteção deste ambiente tão biodiverso e essencial para manutenção da qualidade de vida da população sul fluminense e todos aqueles que dependem do Rio Paraíba do Sul com fonte de água, lazer, pesquisa, educação e geração de renda (principalmente negócios de matrizes sustentáveis)"*;

27 – **CONSIDERANDO**, ainda, que para além do PL retrocitado, tramita na ALERJ o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO nº 73/2022 - publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, em 11 de novembro de 2022 -, que **visa sustar os efeitos do Decreto Estadual nº 45.659/2016**, que dispõe sobre a criação da unidade de conservação de proteção integral, na categoria refúgio de vida silvestre, denominada Refúgio de Vida Silvestre Estadual do Médio Paraíba (REVISMEP), e dá outras providências; e, em sendo assim, o referido Decreto-legislativo, por via oblíqua, acarreta os mesmos efeitos práticos de ato extintivo ou de recategorização de UC, pecando pela forma adotada (**não condizente com o inciso III do parágrafo 1º do art. 225 da CRFB/1988**) e pela ausência de estudos técnicos (ainda que fosse possível pela forma adotada) devidamente submetidos à ampla participação pública informada;

28 - **CONSIDERANDO** que a **jurisprudência**, no âmbito da matéria subjacente, tem sido firme no seguinte sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA**



LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares”, contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI: 5676 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022)

A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei 9.985/2000. **Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação**, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. (ADI 3.646, rel. min. Dias Tofolli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019)

Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. **Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente.** Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). **Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI).** Decisão não referendada. Consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas. [ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

A Constituição do Brasil atribui ao poder público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição do



Brasil/1988, art. 225, § 1º, III). A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. [MS 26.064, rel. min. Eros Grau, j. 17-6-2010, P, DJE de 6-8-2010) e RE 417.408 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 26-4-2012

À secretaria do GTT-SH para remeter o presente ofício, en quanto **REPRESENTAÇÃO**, para o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e da Ordem Urbanística (**CAOMA/MPRJ**), a fim de que seja submetido ao crivo do Exmo. Promotor de Justiça com atribuição, para as providências que entender cabíveis.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2022.

José Alexandre Maximino Mota

Promotor de Justiça

Gisela Pequeno G. Corrêa

Promotora de Justiça