



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA 4ª CCR nº 05/2022

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 4.198/2012 da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (Rebio do Arvoredo), em Santa Catarina, para Parque Nacional Marinho. A 4ª CCR posiciona-se contrária à recategorização pretendida.

1. INTRODUÇÃO

Em sua 23ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 05 de outubro de 2022, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF deliberou, à unanimidade, pela emissão de Nota Técnica, nos seguintes termos:

A presente nota técnica analisa o [Projeto de Lei \(PL\) nº 4198/2012](#) da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Rogério Peninha Mendonça, cujo objeto é a **recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (Rebio do Arvoredo)**, localizada na região costeira ao norte da ilha de Santa Catarina, **para Parque Nacional Marinho do Arvoredo**.

Trata-se de demanda encaminhada à 4ª CCR pela Procuradora da República Analucia de Andrade Hartmann por meio do Ofício nº 1107/2022-GABPR1/AAH/PR/SC ([PR-SC-00017314/2022](#)), no interesse do Inquérito Civil nº 1.33.008.000212/2021-53, haja vista a importância da referida unidade de conservação, especialmente para a proteção da reprodução das espécies marinhas, bem como o interesse das populações de pescadores artesanais dos municípios do entorno (zona de amortecimento) em sua proteção.

O PL 4198/2012 foi aprovado, em caráter conclusivo, pelas Comissões da Câmara dos Deputados e remetido, em 14/12/2021, para apreciação do Senado Federal, pelo Ofício nº 227/2021/PS-GSE, do Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados. A proposição aguarda leitura no Senado Federal, ocasião em que será numerado e iniciada a sua tramitação.

2. O PROJETO DE LEI

A versão do Projeto de Lei (PL) nº 4198/2012 encaminhada ao Senado Federal dispõe em seu art. 1º que “a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, fica incluída na categoria de Parque Nacional e passa a denominar-se Parque Nacional Marinho do Arvoredo”.

O Projeto de Lei teve tramitação ordinária, nos termos do inciso III do art. 151¹ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), tendo a matéria sido deliberada favoravelmente em todas as Comissões – Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), nos termos dos Arts. 54 e 24, inciso II, do mesmo Regimento².

Em suma, a proposta de recategorização da Reserva Biológica do Arvoredo foi aprovada de forma terminativa pelas Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados nos termos regimentais, dispensando votação em Plenário, tendo sido encaminhada ao Senado Federal para a respectiva apreciação.

A recategorização proposta tem a seguinte justificativa:

A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, localizada no litoral de Santa Catarina, foi criada em 1990, pelo Decreto nº 99.142, com o objetivo de proteger amostra representativa dos ecossistemas da região costeira ao norte da ilha de Santa Catarina, suas ilhas e ilhotas, águas e plataforma continental, com todos os recursos naturais associados. A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, com 17 600 ha, é constituída pelas ilhas de Galés, Arvoredo e Deserta e pelo Calhau de São Pedro.

A Reserva Biológica, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

1 Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:

[...]

III - de tramitação ordinária: os projetos não compreendidos nas hipóteses dos incisos anteriores.

2 Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.

.....

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

[...]

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

d) de Comissão;

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência;

Natureza – SNUC, é uma unidade de conservação de proteção integral, que tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. Na Reserva Biológica é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

[...] a Reserva Biológica, no conjunto das categorias de unidades de conservação que compõe o SNUC, é a que restringe com maior severidade as possibilidades de uso dos seus recursos naturais. Seu objetivo principal é manter a natureza intocada. Veja-se que mesmo as pesquisas científicas e a visitação estão sujeitas a severas restrições.

As ilhas que compõem a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo foram um destino tradicional de mergulho recreativo no sul do Brasil desde a década de 1980. A partir de 2000, com a aprovação da Lei do SNUC, a Reserva foi fechada para o mergulho recreativo e as operadoras de mergulho passaram a restringir sua atuação ao sul da Ilha do Arvoredo, que não faz parte da Reserva Biológica.

Estamos propondo que a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo seja transformada em Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

O Parque Nacional, nos termos da Lei do SNUC, tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A visitação nos Parques Nacionais é possível, desde que esteja de acordo com as normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

Dessa forma, a recategorização para Unidade de Conservação de classe menos restritiva possibilita a prática de mergulho recreativo nessa região do sul do Brasil, como era permitido antes da publicação da Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

A seguir, seguem-se argumentos não favoráveis à recategorização proposta, dada a excepcionalidade de suas características físicas e bióticas.

3. IMPORTÂNCIA AMBIENTAL DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO COM SEU STATUS ATUAL

A criação de qualquer Unidade de Conservação, seja de proteção integral seja de uso sustentável, deve obedecer critérios absolutamente técnicos que justifiquem a escolha, devendo estar em total consonância com o disposto na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Art. 2º: [definições]

I - unidade de conservação: 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.

[...]

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

[...]

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

[...]

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

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

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

[...]

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

[...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. (sem grifo no original).

Conforme informações disponíveis na página eletrônica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)³, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (Rebio Marinha do Arvoredo) ocupa uma área de 17.104,60 ha, tendo sido criada pelo Decreto nº 99.142 de

³ Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

12 de março de 1990⁴, **com o objetivo de proteger amostra representativa dos ecossistemas da região costeira ao norte da ilha de Santa Catarina, suas ilhas e ilhotas, águas e plataforma continental, com todos os recursos naturais associados (art. 1º)**, estando, portanto, inserida no bioma Marinho Costeiro.

Seu Plano de Manejo, datado de 2004, em dois volumes, que também pode ser consultado na mesma página eletrônica, consiste em uma extensa dissertação sobre o ambiente e sobre as razões que ensejaram a criação da Rebio Marinha do Arvoredo.

Entre os aspectos abordados no Plano de Manejo⁵, considerando-se também o contexto global de “recursos da biosfera”, alguns merecem ser destacados, senão veja-se:

Na Conferência da UNESCO sobre Conservação e Uso Racional dos Recursos da Biosfera, ocorrida em 1968, foi introduzida, pela primeira vez, a ideia de formar uma rede mundial para proteger áreas expressivas da biosfera. O principal resultado desta reunião foi a implantação do Programa Homem e a Biosfera – MaB, que prevê a criação de reservas da biosfera, que são porções representativas de ecossistemas, terrestres ou costeiros, reconhecidas pelo programa internacional. (Vol.1, p. 1-6).

Assim, importante ressaltar a relação entre a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica de Santa Catarina e a Rebio do Arvoredo:

A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica de Santa Catarina (RBMA – SC) corresponde a 14,7% (42.731,00 km²) da área tombada em nível nacional (aproximadamente 290.000,00km²). A Reserva corresponde a 0,036% (aproximadamente 17,16 km²) da RBMA – SC e cerca de 0,006% da RBMA brasileira.

Também é importante ressaltar a relação entre o Bioma Mata Atlântica de Santa Catarina e a Rebio do Arvoredo: **Deste modo, por constituir Zona Núcleo da RBMA, a Reserva [do Arvoredo] adquire maior visibilidade e notoriedade, principalmente no âmbito internacional, refletindo diretamente na possibilidade de maiores investimentos, mobilizações político-institucionais e intercâmbios com outras áreas naturais protegidas, dentre outras vantagens potenciais.** (Sem grifo no original, Vol.1, p. 1-11).

É de se acrescentar ainda que

O bioma Mata Atlântica ocupa cerca de 110.626.617,41 ha do território nacional (854.546.152,91ha). Cerca de 2.614.119,48 ha (2,36%) do bioma estão protegidos por Unidades de Conservação Federais, sendo as de uso sustentável com área de 1.823.262,27 ha (1,65% da área total do bioma) e as UC's de proteção integral com área de 790.857,21 ha (0,71% da área total do bioma). (Vol. 1, p. 1-12).

A Reserva do Arvoredo preserva cerca de 371.5 ha (0.000336%) do bioma Mata Atlântica em nível nacional. Apesar de ser uma pequena área, não é menos importante como atributo para a Reserva. O aspecto insular e o fato de

4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99142.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

5 Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/o-que-fazemos/manejo-e-conservacao.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

ser **Zona Núcleo da Reserva da Biosfera atribuem à área significativa relevância.** (Sem grifo no original, Vol. 1, p. 1-12).

A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo é a única reserva biológica federal que contém remanescentes de Mata Atlântica presentes em suas ilhas (ilha do Arvoredo com 318,6 ha, ilha das Galés com 39,7 ha e ilha Deserta com 13,2 ha.). A importância da Reserva para o bioma Mata Atlântica é a insularidade imposta aos fragmentos, o que propicia condições para o aumento do endemismo e da especiação da flora e da fauna. (Sem grifo no original, Vol. 1, p. 1-13).

A área marinha brasileira é de 360.004.061,62 ha, onde as áreas protegidas por Ucs correspondem a 0.32% do total, com 1.169.796,65 ha. (Vol. 1, p. 1-13).

As áreas protegidas por UCs de proteção integral marinhas somam um território de 386.141,66 ha (11%), completando-se com a área de UCs de uso sustentável 783.654,99 ha (22%), totalizando assim a área de UCs marinhas federais. (Vol. 1, p. 1-13).

As Reservas Biológicas Marinhas somam 53.849 ha (0.02% da área total marinha brasileira), divididas em 2 únicas, federais: do Atol da Rocas (RN), com área de 36.249 há (68,64%), e do Arvoredo (SC), com área de 17.600,00 ha (31,36%) (inclusas as áreas marinha e terrestre). (Sem grifo no original, Vol. 1, p. 1-14).

Nesse ponto, importa esclarecer que, em 2018, foram criadas duas novas unidades de conservação federais marinhas: *i)* pelo Decreto nº 9.312, de 19 de março, foi criada Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Colúmbia; e *ii)* pelo Decreto nº 9.313, da mesma data, a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, ambas de Uso Sustentável⁶, nos Termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei do SNUC). Assim, embora haja duas novas UCs marinhas, **apenas Atol de Rocas e Arvoredo continuam como as duas únicas que conservam o status de unidades do Grupo de Proteção Integral.**

Portanto, a Reserva do Arvoredo tem em destaque o fato de ser uma Reserva Biológica Marinha que representa cerca de 0.005% da área total marinha do Brasil; 4,55% das áreas marinhas protegidas por Unidades de Conservação de Proteção Integral Marinhas; e 31.36% da área das Reservas Biológicas Marinhas federais. Ainda ressalta-se que a Reserva do Arvoredo é a única Reserva Biológica Marinha presente nas regiões sul e sudeste do país. (Sem grifo no original, Vol. 1, p. 1-14).

[...]

A Reserva do Arvoredo tem importância e representatividade para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) por ser a única Reserva Biológica das Regiões Sul e Sudeste do Brasil, uma das duas Reservas Marinhas Federais, e por ser a única Reserva Marinha que contém remanescentes de Mata Atlântica.

Esta condição confere a Reserva do Arvoredo singularidade expressa pela presença de:

- alta diversidade de ecossistemas (emersos e imersos);
- elementos da fauna com distribuição bastante restrita (provisoriamente

⁶ Lei nº 9.985/2000, Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências. Art. 7º, incisos I e II.

- endêmicas) por serem espécies novas para a ciência (21 esponjas, 01 anfíbio) ou com distribuição pontual (06 algas com o primeiro registro no litoral brasileiro);
- espécies vegetais e animais ameaçadas de extinção - 01 espécie de vegetal (canelapreta, *Ocotea catharinensis*) presente na Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção; 05 espécies de peixes presentes na lista oficial da International Union for Conservation of Nature (IUCN);
- a ocorrência de prováveis espécies novas para a ciência (01 alga, 06 aranhas, 01 ofídio e 01 anfíbio);
- o único banco de algas calcárias do litoral sul brasileiro;
- 20% das espécies da flora de macroalgas brasileiras;
- pontos de nidificação de aves marinhas;
- limite austral de diversas espécies;
- Aspectos parasitológicos únicos da relação *Didelphis marsupialis* (hospedeiro) x *Trypanosoma cruzi* (parasita);
- sítios arqueológicos (sambaquis, restos cerâmicos e inscrições rupestres) tupiguarani e não tupi-guarani; e
- beleza cênica singular formada pelo conjunto das ilhas e da porção marinha.

Como corolário, sua especificidade dentro do mosaico de unidades de conservação no qual se insere:

A localização da Reserva e a proximidade de outras UCs (APA do Anhatomirim, Reserva Extrativista do Pirajubaé, Estação Ecológica de Carijós, APA Baleia Franca e Parque Estadual da Serra do Tabuleiro) insere-a no contexto de mosaico objetivando a melhor gestão das mesmas, observada nos Projetos Gestão Bio Regional (GESBIO) e Gestão Integrada das Unidades Marinho-Costeiras do Estado de Santa Catarina (GIUC). (Sem grifo no original, Vol. 1, p. 1-15).

Os objetivos específicos de sua criação justificam plenamente seu status de Reserva Biológica. Veja-se pela lista a seguir:

- Preservar a formação única de banco de algas calcárias na costa sul brasileira;
- Preservar significativa área de infralitoral da zona de transição entre a Província Biogeográfica Temperada Quente e a Província Biogeográfica Tropical;
- Preservar um banco genético representativo da fauna e flora marinha regional;
- Preservar as espécies ameaçadas de extinção que encontram abrigo na Reserva, como: 1 (uma) espécie vegetal *Ocotea catharinensis* canela-preta – lista oficial de espécies da flora brasileira ameaçada de extinção; 6 (seis) espécies de peixes – *Epinephelus itajamarero*; *Epinephelus niveatus* cherne; *Lutjanus analis* caranha; *Holacanthus ciliaris* pau verde e *Holacanthus tricolor* soldado – presentes na lista de espécies ameaçadas de extinção da IUCN (International Union for Conservation of Nature); e 2 (duas) espécies de répteis – *Chelonia mydas* tartaruga verde; *Eretmochelys imbricata* tartaruga de pente – Lista Nacional das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção;
- Preservar elementos da fauna com distribuição bastante restrita (provisoriamente endêmicas) por serem espécies novas para a ciência, sendo: 21 (vinte e uma) espécies de esponjas e uma espécie de anfíbio;
- Preservar elementos da fauna com distribuição pontual, sendo: 6 (seis) espécies de algas com o primeiro registro para o litoral brasileiro;
- Preservar elementos da fauna ainda não descritas para a ciência, sendo prováveis espécies novas: uma espécie de ofídio, uma espécie de anfíbio, uma espécie de alga e seis espécies de aranha;
- Preservar áreas de nidificação, pouso e alimentação de aves marinhas;

- i) Preservar uma amostra significativa de Mata Atlântica insular dentre as poucas encontradas na costa brasileira; e
- j) Contribuir para a preservação dos sítios arqueológicos situados nos limites da Unidade, incentivando pesquisas arqueológicas sem prejuízo à biota. (Vol. 2, p. 4-15, sem grifo no original).

Dessa forma, o exposto até aqui esclarece os motivos que ensejaram enquadrar a área protegida de Arvoredo como Reserva Biológica. **Dessa feita, não se vislumbra razão que justifique a recategorização para Unidade de Conservação de categoria menos restritiva**, o que representaria um revés para os objetivos científicos e preservacionistas da Rebio do Arvoredo.

4. IMPORTÂNCIA DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO PARA A BIODIVERSIDADE NO CONTEXTO DA RESERVA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA E PARA OS ECOSISTEMAS AQUÁTICOS DA REGIÃO SUL

Em mente os aspectos ambientais globais expostos no item anterior, impende destacar que, nos termos da Lei do SNUC, Parques Nacionais e Reservas Biológicas possuem papéis singulares, de acordo com os seus status, senão veja-se:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

II - Reserva Biológica;

III – Parque Nacional;

[...]

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

[...]

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

[...]

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável

pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Ou seja, a diferença entre reserva biológica e parque nacional é que a primeira categoria busca a preservação integral, sem interferência humana. Já a segunda categoria possibilita a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

Assim, atualmente **a Rebio do Arvoredo com seu status atual não permite a visitação pública em razão da singularidade e da sensibilidade dos atributos ecológicos que lhe ensejaram a criação e categorização. Por outro lado, pode se afirmar que a recategorização para Parque Nacional colocará em risco a integridade dessas peculiaridades ambientais, em razão da presença humana mais adensada, prejudicando, portanto, a singularidade desses atributos.**

Ainda conforme o que foi exposto no item 3, anterior, a Rebio do Arvoredo encerra relevantíssima função de preservação da biodiversidade marinha e da Mata Atlântica no mosaico em que está inserida na Região Sul do Brasil, resumida no Volume 2, p. 4-15, do Plano de Manejo.

Imperioso salientar o fato de que o Brasil possui a maior diversidade de vida marinha, com cerca de 2% das espécies do planeta. Tal fato evidencia a necessidade de manutenção das unidades de conservação com as restrições que lhes são próprias e que deram azo ao status que possuem, pois contribuem para a efetiva preservação e proteção aos atributos e patrimônio naturais, no intuito de garantir a manutenção do estoque da biodiversidade.

A seguir, convém ainda apresentar alguns aspectos legais e doutrinários que atestam a impertinência da recategorização pretendida.

5. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE MEDIDAS VIOLADORAS DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO NA ESFERA DA TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL AO AMBIENTE

Na Constituição Federal, os direitos fundamentais estão amplamente delineados no artigo 5. Isso não quer dizer, no entanto, que trata-se de rol taxativo, pois além de a própria constituição permitir a previsão de direitos fundamentais em outros atos normativos, em seu artigo 5º, § 2º⁵, há definições esparsas de outros direitos fundamentais na própria Carta Magna.

O direito ao meio ambiente ganhou contorno de direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 225 afirma:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

5 Art. 5º ...

§2º os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O direito ambiental está consagrado como a terceira geração de direito fundamental, conforme afirma o jurista Luís Carlos Silva de Moraes⁶, “o meio ambiente é um direito de terceira geração, estando suas regras vinculadas à proteção do coletivo desprotegido, do elemento geral sem posse”.

Assim, devido à natureza de direito fundamental, o direito ao meio ambiente sadio passou a ser amparado pelos princípios que regem os direitos fundamentais, mormente, o princípio constitucional da vedação ao retrocesso. Significa dizer que os direitos fundamentais consolidados durante o percurso histórico civilizatório não podem sofrer limitação ou diminuição por atos normativos ou administrativos. Frisa-se que nem mesmo por emenda constitucional podem os direitos e garantias individuais sofrer limitação, conforme dispõe o artigo 60, §4, da CF/88:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV - os direitos e garantias individuais.

Trata-se de princípio constitucional implícito que busca impedir a instabilidade dos direitos fundamentais dos cidadãos, pois, do contrário, a dignidade do ser humano estaria fragilmente condicionada à instável vontade de representantes do Poder Público, o que inviabilizaria a segurança e confiança da população nas instituições estatais.

Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer⁷, o princípio vincula os atos normativos constitucionais e infraconstitucionais, ou seja, decretos, leis ou outros atos do Poder Legislativo e Executivo capazes de acarretar a diminuição ou limitação do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado:

A proibição de retrocesso, neste contexto, diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto - e de modo especial - infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública.

Dessa obrigação de não suprimir os direitos fundamentais já conquistados, surge o direito negativo dos cidadãos de inclusive impugnar os eventuais atos da Administração Pública que ameacem o retrocesso dos direitos, conforme afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, citados por Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer⁸:

[...], segundo a lição de Gomes Canotilho e Vital Moreira, as normas constitucionais que reconhecem Direitos Sociais de caráter positivo implicam uma proibição de retrocesso, já que **“uma vez dada satisfação ao direito, este se transforma, nessa medida, em direito negativo, ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele”**.

6 Curso de Direito Ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 16

7 SARLET, Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. Revista de Direito Ambiental. vol. 58/2010. Abr - Jun 2010 e Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. Vol. 1. Mar / 2011 DTR\2010\152.

8 Ibid.

Conforme assentado pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento do ARE nº 639337, “o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”. (sem grifo no original).

A Constituição de 1988, resguardando o direito das gerações presentes e futuras, outorgou-lhes o direito transindividual – de natureza fundamental e indisponível – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por isso, preservar a diversidade biológica de um país é, antes de tudo, um investimento necessário para manter válidas as opções futuras, contribuindo para a evolução do conhecimento científico, econômico e social.

Em lição doutrinária de Herman Benjamin, ministro do Superior Tribunal de Justiça, extrai-se que a proibição do retrocesso se tornou um dos princípios gerais que regem o Direito Ambiental:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.

[...]

Note-se que o texto constitucional, na proteção do meio ambiente, se organiza, acima referimos, em torno de bem revelados e fixados núcleos jurídicos duros (“centro primordial”, “ponto essencial”, ou “zona de vedação reducionista”), que rejeitam ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz, autênticos *imperativos jurídicos-ambientais* mínimos: os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies” (art. 225, § 1º, I, II e VII). (O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, pág. 62 e 63).⁷

Convém destacar, ainda, que com o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, surgiu o princípio da progressividade, que denota a obrigação do Estado de não apenas impedir o recuo, mas também de empregar recursos para melhorar e fortalecer a proteção ambiental.

Tal entendimento encontra respaldo no Princípio 3, 'c', do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe ("Acordo de Escazú")⁹, assinado pelo Brasil em 27 de setembro de 2018, à margem da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas:

7 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 10 jun. 2022.

9 Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf Acesso em: 05 jun 2019.

Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:

[...]

c) **princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade;**

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, também impõe aos Estados a obrigação de implementação progressiva dos Direitos Sociais, conforme se infere do art. 2.º, parágrafo 1, do Pacto:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, **que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas**".

Dito isso, convém destacar que a Rebio do Arvoredo tem relevante papel na proteção de espécies ameaçadas e na preservação do ecossistema insular e marinho do litoral norte da ilha de Santa Catarina, da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e da Região Sul do Brasil. Assim, sua categorização atual como Reserva Biológica consiste em um direito que não pode ser suprimido.

Por fim, é de se destacar que a Rebio do Arvoredo também se presta ao papel de fonte e fomento de pesquisas científicas, aspecto que justifica a manutenção do seu status atual, pois sua recategorização influiria nos resultados das pesquisas, em decorrência de influências externas que ocorreriam sobre os aspectos estudados.

6. DO STATUS SUPRALEGAL DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AO MEIO AMBIENTE COMO CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao aderir ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, por meio do Decreto 592/92, que complementou a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Brasil se comprometeu a adotar medidas a fim de assegurar a toda pessoa o desfrute da melhor qualidade de saúde física e mental, com a melhoria dos aspectos do meio ambiente.

Isso evidenciou a importância e o compromisso do país na proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois, nas palavras de Antônio Augusto Cançado Trindade, citado por Alonso Jr¹⁸, as obrigações contraídas pelo Estado soberano em âmbito internacional não podem ser eximidas ainda que por eventuais dificuldades internas do país signatário:

Como em outros campos do direito internacional, no domínio da proteção internacional dos direitos humanos os Estados contraem obrigações internacionais no livre e pleno exercício de sua soberania, e uma vez que o tenham feito não podem invocar dificuldades de ordem interna ou constitucional de modo a tentar justificar o não-cumprimento destas obrigações.

18 ALONSO JR., Hamilton. Direito Fundamental ao Meio Ambiente e Ações Coletivas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 43.

Em outras palavras, a opção é por aderir e não por cumprir ou não depois da adesão. Assinado o tratado internacional pelo Presidente da República (ou por seu representante), editado o competente decreto legislativo (art. 84, VIII, da CF) e após ratificação (pelo Chefe do Executivo), ingressa no sistema jurídico nacional o texto internacional.

Nesse aspecto, merece destaque também a proclamação da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, firmada em razão da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, que, apesar de prever, em seu princípio 2, o direito ao Poder Público a explorar os seus recursos naturais, traz a obrigação de não gerar danos ao meio ambiente sob sua jurisdição:

Princípio 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, **e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente** de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Segundo as justificativas do Projeto de Lei nº 4.198/2012, a recategorização da Reserva do Arvoredo para Parque Nacional serviria para fomentar o exercício da atividade de turismo na região, particularmente para o mergulho esportivo, que ali já foi praticado no passado, fato que, sem dúvida, alteraria as características que ensejaram a criação da UC, particularmente influenciando os resultados das pesquisas científicas.

A título de exemplificação, a Reserva do Arvoredo é habitat natural de, pelo menos, duas espécies de tartarugas, *Chelonia mydas*, tartaruga-verde, e *Eretmochelys imbricata*, tartaruga-de-pente, constantes da “Lista Nacional das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção”⁸. Nesse sentido, destaca-se que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas (IAC/CIT), por meio do Decreto 3.842, de 13 de junho de 2001, cujo o objetivo é descrito no artigo II da seguinte forma:

O objetivo desta Convenção é promover a proteção, **a conservação e a recuperação das populações de tartarugas marinhas e dos habitats dos quais dependem**, com base nos melhores dados científicos disponíveis e considerando-se as características ambientais, sócio-econômicas e culturais das Partes.

A convenção foi firmada devido às tartarugas marinhas serem consideradas um recurso natural compartilhado por vários Estados, uma vez que elas migram e se dispersam por diversas áreas do planeta e, por isso, há necessidade inclusive de ampliação da proteção e da conservação desses seres marinhos.

Importante destacar que a Convenção sobre Diversidade Biológica, celebrada com intuito de efetivar o princípio da precaução, prevê, em caso de ameaça de sensível redução ou perda da diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça.

8 Ameaça de Extinção. Disponível em: <https://www.tamar.org.br/interna.php?cod=100>. Acesso em 14 jun. 2022.

Essa convenção é um dos mais importantes tratados sobre o meio ambiente e traz a obrigação de os países signatários estabelecerem áreas protegidas com restrições mais rigorosas e medidas afins para a conservação da biodiversidade e proteção dos ecossistemas:

ARTIGO 8 - Conservação *In-Situ* - Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
- d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;

Ressalta-se o precedente constitucional do Recurso Extraordinário (RE) n. 466.343/SP, que fortaleceu os tratados internacionais ratificados no Brasil, ao estabelecer que os diplomas internacionais sobre direitos humanos no ordenamento jurídico, estão abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.

O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil impede a aplicação da legislação infraconstitucional ou de qualquer outro ato normativo com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão, que seria o caso do retrocesso consistente na a recategorização da Rebio do Arvoredo para Parque Nacional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convém, finalmente, chamar atenção para alguns aspectos extremamente relevantes, que foram apresentados.

Primeiro, a justificativa fundamental apresentada para a recategorização para Unidade de Conservação de categoria menos restritiva é possibilitar a prática de mergulho recreativo na região do sul do Brasil, como era permitido antes da publicação da Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Ora, por tudo que foi exposto em relação aos aspectos físicos e biológicos que ensejaram – de forma pertinente e necessária – a categorização da UC em Reserva Biológica, o argumento apresentado não possui condão técnico-científico ou qualquer de justificativa plausível para a recategorização pretendida, a não ser simplesmente o retorno da visitação pública, para fins de mergulho recreativo.

Observe-se que o Brasil possui uma extensa costa marítima, com 10.959 quilômetros de extensão, sendo que somente no estado de Santa Catarina é de 773,58 quilômetros⁹, tudo isso pontilhado de uma infinidade de ilhas próprias – e livres – para esse tipo de atividade. No entanto, o Projeto de Lei em tela pretende a recategorização de uma área ínfima em termos de espaço territorial, tão somente 17.104,60 ha, minúsculos 171,046 km², mas extremamente relevante do ponto de vista ecológico, o que se configura injustificável, sob a ótica técnico-científica e normativa.

⁹ <https://www.facebook.com/watch/?v=2296329510480684>. Acesso em 01/06/2022.

Outro detalhe significativo é que as duas únicas Reservas Biológicas brasileiras encerram em si aspectos biológicos de escala global, que extrapolam os limites do território nacional, senão veja-se: Atol de Rocas sofre influência caribenha, que lhe empresta características únicas; igualmente, Rebio do Arvoredo sofre forte influência da corrente do arquipélago das Malvinas, uma corrente oceânica fria, a qual

banha toda costa da Argentina, Uruguai, Sul e Sudeste (durante parte do ano) do Brasil. Sua influência na precipitação pluviométrica e no clima vai até 18°S de latitude. **Favorece a pesca no Estado de Santa Catarina, e nesta corrente também ocorrem as rotas dos pinguins**, que durante o verão passeiam por essa corrente e só voltam para o seu lugar de origem no inverno.¹⁰

Essa corrente fria aumenta o frio na Região Sul e Sudeste do Brasil no inverno.¹⁰ (sem grifo no original).

Essa corrente favorece a pesca em Santa Catarina porque transporta a riqueza de nutrientes existente nas águas frias do Atlântico sul, de modo que as correntes em sua dinâmica interferem também na biota da região da Rebio do Arvoredo, que, por ser intocável, lhe confere importante papel na reprodução das espécies endêmicas e migratórias, com reflexos consideráveis nos estoques de espécies de valor econômico e, portanto, na indústria regional da pesca.

A recategorização da Rebio do Arvoredo faria com que restasse apenas a Rebio do Atol de Rocas, um bioma completamente diferente, deixando à míngua de representatividade a área em que está inserida, configurando um retrocesso ambiental em relação ao qual não se vislumbra nenhuma justificativa plausível.

Ainda nesse sentido, informações disponibilizadas pelo ICMBio¹¹ dão conta que a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo é a única reserva federal que possui remanescentes de Mata Atlântica presentes em suas ilhas, os quais somam mais de 370 hectares de vegetação nativa preservada. A região abriga uma infinidade de espécies, sendo muitas delas raras e ameaçadas de extinção, tendo sido constatadas mais de 1.400 espécies, sendo cerca de mil marinhas e quatrocentas terrestres. O ICMBio informa ainda que as ilhas são locais de reprodução de aves marinhas e também sítios arqueológicos de sambaquis e inscrições rupestres.

Por todo o exposto, **não se afigura justificável a recategorização da Reserva Biológica do Arvoredo para Parque Nacional.**

¹⁰ Disponível em <http://filosofiaclimatica.blogspot.com/2013/07/corrente-fria-das-malvinas-atuando.html>. Acesso em 28 jul. 2022.

¹¹ Mais de 1400 espécies identificadas na Rebio do Arvoredo. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4312&Itemid=999. Acesso em: 10 jun. 2022.

Merece destaque o que consta na Nota Técnica nº 01-2021/GTUC-4ª CCR¹², endossada por esta Câmara de Coordenação e Revisão em sua 8ª Sessão Ordinária de Coordenação, versando “sobre a inconstitucionalidade e inconveniência da recategorização de unidades de conservação, tomando como paradigma o caso do Parque Nacional da Lagoa do Peixe/RS.”:

o Projeto de Lei nº 6.589/2019 propõe a recategorização do Parque Nacional da Lagoa do Peixe para a categoria Área de Proteção Ambiental. O Parque Nacional é categoria de unidade de conservação do grupo de proteção integral, que tem como objetivo a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, permitindo apenas pesquisa, recreação e turismo. A Área de Proteção Ambiental é categoria de unidade de conservação do grupo de uso sustentável, em geral extensa, que permite a ocupação humana e o uso dos recursos naturais (arts. 11 e 15 da Lei do SNUC).

Tem-se então mais um caso da chamada recategorização de unidade de conservação, com acentuada diminuição da proteção ambiental, envolvendo área com flora e fauna de importância internacional e espécies ameaçadas de extinção, na qual se pretende permitir ocupação humana e uso de recursos naturais.

Veja-se que no caso em tela, da Rebio do Arvoredo, a situação é ainda muito mais grave dada a singularidade da UC, e, mais ainda, do fato de que ela é uma das duas reservas biológicas existentes no país

Assim, por todo o exposto, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, posiciona-se pela não aprovação do Projeto de Lei nº 4.198/2002 ou eventual sucedâneo ou complementar com o mesmo objeto de recategorizar a Reserva Biológica do Arvoredo em qualquer outro tipo de unidade de conservação prevista na Lei nº 9.985/2000, ou mesmo excluir qualquer fração territorial dos limites.

É a Nota.

12 Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/NT012021_GTUC4CCR.pdf. Acesso em 14 jun. 2022.