



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

PROCESSO: SMA-783/18
INTERESSADO: NÚCLEO PLANOS DE MANEJO
PARECER: CJ/SIMA n.º 440/2019
EMENTA: MINUTA DE DECRETO. APROVAÇÃO DO PLANO DE MANEJO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) MARINHA DO LITORAL CENTRO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS E DE INTERESSE AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - SIGAP. VIABILIDADE COM OBSERVAÇÕES.

1. Trata-se de minuta de decreto que tem por finalidade aprovar o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) Marinha do Litoral Centro do Estado de São Paulo.

É o relatório.

2. Em consonância com o mandamento trazido pelo artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, o Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008, criou a Área de Proteção Ambiental (APA) Marinha do Litoral Centro.

3. “A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.” (artigo 15, caput, da Lei federal nº 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza SNUC).

4. Os parágrafos do citado artigo 15 do SNUC trazem o contorno legal para a unidade de conservação em tela (APA), sobretudo no que se refere aos limites impostos por este espaço territorial especialmente protegido ao direito de propriedade, diante da possibilidade de existência de propriedades privadas em seu território (§1º).

5. As normas e as restrições trazidas pela APA devem respeitar os limites constitucionais do direito de propriedade (§2º), não se admitindo, portanto, restrições que gerem o aniquilamento de tal direito. A normativa deve, pois, trabalhar sempre com a ponderação de direitos fundamentais (meio ambiente ecologicamente equilibrado X direito de propriedade) de modo a trazer o equilíbrio entre eles, lembrando, uma vez mais, a impossibilidade de aniquilamento de qualquer um deles.

6. Ressalto que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei federal nº 9.985/2000) traz categorias de unidades de conservação que convivem apenas com bens públicos diante da total restrição imposta ao direito de propriedade, o que se justifica pela necessidade de conservação de determinado ecossistema.

7. Assim, ao analisar o ecossistema a ser tutelado, deve o Administrador Público avaliar qual a categoria de unidade de conservação mais adequada para a preservação ambiental pretendida, levando-se em consideração, inclusive, a possibilidade de coexistência de propriedades privadas.

8. Neste cenário de convivência harmônica entre a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito de propriedade, está o Plano de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

Manejo da APA Marinha Litoral Centro, que é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.” (artigo 2º, inciso XVII, da Lei federal nº 9.985/2000).

9. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC estabelece, nos artigos 27 e 28 da Lei federal nº 9.985/2000, a normativa sobre Planos de Manejo, sendo tal norma detalhada, em território bandeirante, pelo Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014 (artigos 14 a 17).

10. Cotejando os elementos dos autos com a normativa legal (federal e estadual) de regência do tema, verifico a estrita observância dos aspectos formais e materiais.

11. Sob o ponto de vista formal, os dez volumes de processo demonstram o elogiável esforço técnico para a elaboração de um Plano de Manejo adequado à realidade da dinâmica territorial da APA Marinha do Litoral Centro do Estado de São Paulo. O estudo técnico de fôlego encontra-se às fls.06/162. Em seguida, a elaboração do Plano de Manejo passou pelo amplo debate público no âmbito do Conselho Gestor da unidade de conservação, que promoveu, ainda, inúmeras e qualificadas oficinas de trabalho com a participação social e a exposição da normativa pretendida, tudo documentado às fls.163/609. Seguiu-se para uma discussão técnica conjunta entre a entidade gestora do território, Fundação Florestal, e a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (fls.610/946). Após, o processo foi submetido à apreciação do Comitê de Integração dos Planos de Manejo da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (fls.947/1361).

12. Finalmente, o processo vai ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, sendo exposto à qualificada discussão, com toda a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

participação ampla própria deste colegiado plural, da Comissão Temática de Biodiversidade, Florestas, Parques e Áreas Protegidas e do Plenário (fls.1367/1520).

13. Sob o ponto de vista material, a normativa proposta no Plano de Manejo da APA Marinha do Litoral Sul coaduna-se com o contorno jurídico trazido pela Constituição Federal, pela Lei federal nº 9.985/2000 e pelos Decretos nº 60.302/2014 (SIGAP) e nº 53.526/2008 (Criação da APA), bem como com a dinâmica própria de um território marinho, não havendo, portanto, qualquer reparo a ser feito.

14. A propósito, destaco a sistemática de zonas e de áreas, onde estas últimas contam com a definição de suas características físicas e da normativa que sobre elas incide, restando apenas a espacialização delas no mapa sujeita a ocorrência destas características físicas, que, no território marinho, são mutáveis.

15. A plotagem das áreas no mapa está sujeita ao contraditório fixado pelo decreto ora em análise e ao princípio constitucional da publicidade, que será formalizado por meio de resolução do Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente, cuja decisão, neste caso, não contará com qualquer discricionariedade.

16. Com relação à minuta de decreto apresentada, levando-se em consideração o material trazido a esta Consultoria Jurídica pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (fls.1543/1682) e diversas reuniões realizadas com os técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e da Fundação Florestal, não obstante o reconhecido e elogiável esforço no sentido de se aprimorar a definição do limite físico da APA Marinha do Litoral Centro estabelecido pelo Anexo I do Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008, os conceitos postos pelo artigo 4º da minuta apresentada não trazem a segurança jurídica necessária para a real tradução da definição de linha de costa fixada no citado Decreto nº 53.526/2008.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE

17. O conceito de linha de costa é técnico e assim deve ser tratado pelos gestores da unidade de conservação, que, por certo, saberão estabelecer tal limite nos mapas da unidade de conservação levando-se em consideração a realidade fática do território.

18. Assim, o processo deverá seguir à Subsecretaria de Meio Ambiente da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente para juntar aos autos nova minuta de decreto com a supressão dos artigos 4º e 5º, com a renumeração dos artigos seguintes e com a revisão de todo o texto de forma a evitar remissões equivocadas.

19. Ante o exposto e considerando os demais elementos dos autos, não há qualquer óbice legal a impedir o encaminhamento do feito à apreciação de oportunidade e conveniência do Chefe do Poder Executivo, autoridade com atribuição legal para o ato administrativo almejado.

É o parecer a ser encaminhado à D. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 1 de outubro de 2019.

Assinatura manuscrita em tinta azul, realizada pelo Procurador do Estado Daniel Smolentzov.

DANIEL SMOLENTZOV
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE