

**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE**

RECOMENDAÇÃO Nº 1 /2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Promotora de Justiça em exercício junto a 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Três Rios, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fulcro no art. 129, incisos II e III da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75/93; art. 27, inciso IV da Lei nº 8.625/93 e art. 34, inciso IX da Lei Complementar nº 106/03;

CONSIDERANDO que a CRFB, em seu art. 225, 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;

CONSIDERANDO que o artigo 2º da Lei n. 9.985/2000 - 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”*;

CONSIDERANDO que a referida Lei entende por 'conservação da natureza': *“o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a*

**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE**

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”;

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 n. 9.985/2000; o qual enuncia, dentre seus objetivos, o de “proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos (art. 3º, VIII)”;

CONSIDERANDO que para atingir seus objetivos, a mencionada Lei 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;

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);

CONSIDERANDO que conforme preconizado no art. 13 da Lei n. 9.985/2000 “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”;

CONSIDERANDO que o Decreto Estadual nº 45.659, 18 de maio de 2016 criou “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”;

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

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”*;

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

CONSIDERANDO que a Manifestação Técnica – REVISMEP nº 01/2022, expedida pela Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas (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) afirmou ser *“fundamental esclarecer também que um dos fatores considerados no cálculo do Índice de Área Protegida (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”*;

CONSIDERANDO que a referida Manifestação Técnica (REVISMEP nº 01/2022) também consigna que (i) *“a expressiva arrecadação mencionada comprova que a existência do REVISMEP (desde 2016) não representa impedimento ao desenvolvimento econômico da região;”* (ii) *“a criação do REVISMEP não impactou de forma significativa o*

**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE**

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 nº12.651/2012) e Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006);" (iii) "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;" e (iv) "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";

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"¹;

CONSIDERANDO o teor da manifestação do Presidente do INEA à Assessoria de Planejamento em Políticas Ambientais da SEAS, atinente ao então Projeto de Lei nº 6475/2022 - que cria a Área de Proteção Ambiental Estadual do Médio Paraíba (APAMEP) e dá outras providências; no qual a Autarquia "após ciência do presente processo e considerando a manifestação da Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas deste Instituto, 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 que o presente PL enfraqueceria as ações de

¹ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Water Security Global Water Agenda. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/water-security-global-water-agenda/>.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

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)";

CONSIDERANDO que consoante as informações constantes do portal do INEA², dentre os objetivos do REVISMEP destacam-se: "a proteção das espécies ameaçadas da região do Médio Paraíba do Sul, a manutenção dos recursos hídricos, a restauração ecológica e a gestão do uso e ocupação do solo na área protegida e no seu entorno. O Refúgio de Vida Silvestre é uma área sob regime especial de gestão que visa proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna residente ou migratória";

CONSIDERANDO ainda as seguintes informações extraídas do portal do INEA quanto à área, localização e abrangência do Refúgio da Vida Selvagem do Médio Paraíba:

Area: 11.113,26 hectares.

Localização: Médio Paraíba do Sul.

Abrangência: Municípios de Resende, Itatiaia, Porto Real, Quatis, Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral, Barra do Pirai, Valença, Vassouras, Rio das Flores, Paraíba do Sul e Três Rios.

CONSIDERANDO que à luz da abrangência territorial da Unidade de Conservação em tela (vide mapa em anexo) este órgão de execução Ministerial se afigura

²INEA, *Refúgio de Vida Silvestre do Médio Paraíba*. Disponível em:
<http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/refugio-de-vida-silvestre-do-medio-paraiba/>

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

legitimado para adotar providências em relação às atividades que venham a ser licenciadas no âmbito dos municípios de Paraíba do Sul e Três Rios, conforme Resolução GPGJ n. 1.916/2014;

CONSIDERANDO que o então Projeto de Lei n. 6.475/2022 (que cria a Área de Proteção Ambiental Estadual do Médio Paraíba - Apamep) recebera inúmeras críticas por ocasião de sua tramitação exígua³ e discussão única⁴, contudo, fora aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em 20/12/2022 e posteriormente sancionado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Cláudio Castro, tendo a Lei Estadual n. 9.966/2023 sido publicada em 11/01/2023;

CONSIDERANDO que no que tange à juridicidade (v.g. constitucionalidade) da Lei Estadual n. 9.966/2023, deverá ser observada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto a vulneração do dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB) e ofensa dos princípios da vedação ao retrocesso e da proibição da proteção insuficiente no caso de extinção ou supressão de áreas especialmente preservadas (STF ADI: 5676 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022);

CONSIDERANDO que para além dos aspectos supracitados, ainda que se admitisse a juridicidade da legislação subjacente – a partir de seu cotejo com a CRFB/1988 e a Lei n. 9.985/2000 –, os destinatários da norma, especialmente o Poder Público por ocasião do exercício de seus instrumentos de gestão ambiental (e.g. licenciamento ambiental), deverão atentar para o regramento mais protetivo emanado do plexo normativo do Refúgio da Vida Silvestre (REVISMEP), conforme

³UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, Professora de Gestão Ambiental fala ao RJTV sobre projeto que reduz proteção do Rio Paraíba do Sul. Disponível em: <https://itr.ufrrj.br/portal/professora-de-gestao-ambiental-fala-ao-rj-tv-sobre-projeto-que-reduz-protacao-do-rio-paraiba-do-sul/>

⁴ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ALERJ aprova criação da área de proteção do médio paraíba. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/54985>

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

jurisprudência do STF sobre o tema (STF - MS: 35232 DF, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 02/08/2021, Data de Publicação: 10/08/2021) que ressalta o critério da prevalência do interesse da maior abrangência;

CONSIDERANDO que, à luz das premissas acima, competete e continuará competindo ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) o licenciamento das atividades e empreendimentos pretendidos ou desenvolvidos no âmbito da UC REVISMEP, a teor do quanto disposto no art. 8º, inciso XV, da Lei Complementar n. 140/2011, *in verbis*: "(...) promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)";

CONSIDERANDO que além da referida Lei Estadual n. 9.966/2023 (que estabelece a criação da APAMEP), já sancionada pelo Governador e que possui área, localização e abrangência em total superposição à área, localização e atual abrangência da REVISMEP; está em tramitação na ALERJ o Projeto de Decreto Legislativo n. 73/2022 (publicado no DOERJ em 11/11/2022) que visa sustar os efeitos do Decreto Estadual n. 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);

CONSIDERANDO que caso seja aprovado, o referido Decreto-legislativo terá, por via oblíqua, os mesmos efeitos práticos de ato extintivo ou de recategorização da unidade de conservação, sem observar o requisito formal exigido pelo art. 225, §1º, III da CRFB/88 (exigência de Lei) e também ausência de estudos técnicos a serem submetidos à ampla participação pública informada, sendo certo que tal proposta conflita, ainda, com a jurisprudência do STF quanto ao princípio da reserva legal como requisito à modificação e supressão de unidade de conservação (ADI 3.646, Relator: DIAS TOFOLLI, Data do Julgamento: 20/09/2019, Data de Publicação: 02/12/2019 e ADI:

**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE**

5676 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022);

CONSIDERANDO que, à luz do quadro fático-normativo exposto, cabe ao MPRJ, no exercício de suas atribuições (v.g. com arrimo da Lei nº 8.625/1993), adotar, dentre outras providências, as seguintes: expedir recomendações e notificações dirigidas aos órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta;

CONSIDERANDO por fim, que a expedição de recomendações e notificações pelo Órgão Ministerial visa não apenas à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, como também ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício destes instrumentos, fixar prazos e medidas razoáveis a cargo dos responsáveis (art. 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/1993 c/c art. 80, da Lei n.º 8.625/1993);

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO RESOLVE RECOMENDAR aos **MUNICÍPIOS DE PARAÍBA DO SUL e TRÊS RIOS**, na pessoa de seus Exmos. Srs. Prefeitos, que:

- 1) à luz de toda a fundamentação exposta nesta Recomendação, orientem os seus órgãos de controle interno da legalidade (v.g. Procuradoria-Geral do Município), bem como seus órgãos ambientais (v.g. licenciadores) respectivos, tais como as Secretarias Municipais de Meio Ambiente, a não violarem as regras de licenciamento previstas no art. 8º, inciso XV, da LC n. 140/2011, de modo a preservar a competência do INEA para as atividades e empreendimentos existentes e a serem implantados ou desenvolvidos no perímetro da Unidade de Conservação (UC) de proteção integral Refúgio de Vida Selvagem do Médio Paraíba (REVISMEP). **Prazo: indeterminado** (em caso de eventual, futura e hipotética extinção e/ou flexibilização da REVISPMEP, tais medidas deverão ser aplicadas enquanto durar a discussão

**2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA – NÚCLEO TRÊS RIOS
SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE**

em Juízo acerca da legalidade e constitucionalidade do ato normativo que se traduzir em redução do patamar ambiental mais protetivo);

A presente **RECOMENDAÇÃO** deverá ser publicada integralmente em veículo de comunicação impressa, destinado às publicações oficiais do Município, dentro do **prazo de 30 (trinta) dias**, devendo ser remetida a esta Promotoria de Justiça a comprovação da respectiva publicação, devendo ainda, os Municípios de Paraíba do Sul e Três Rios, informarem à esta Promotoria de Justiça, dentro do mesmo prazo, se acatarão os termos desta Recomendação. Em caso positivo, deverão informar também como pretendem fazer valer e tornar efetivas as providências ora recomendadas.

Esta Recomendação não afasta a expedição de outras ou mesmo a adoção de medidas judiciais no prazo para a sua resposta, sendo certo que novas manifestações técnicas e jurídicas poderão ser apresentadas posteriormente, v.g. com arrimo em novos elementos.

Registre-se, publique-se, intime-se pessoalmente por Oficial do Ministério Público.

Três Rios, 12 de julho de 2023.

LUANA CRUZ CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
08712736759

Assinado de forma digital por LUANA CRUZ CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE-08712736759
Data: 2023.07.12 16:58:45 -03'00'

Luana Cruz Cavalcanti de Albuquerque

Promotora de Justiça

Matrícula 4.004