

## NOTA TÉCNICA – PL N.º 849/2025

*Redução. APA de Baleia Franca. Exclusão da faixa terrestre a partir da linha de preamar. Retrocesso Ambiental. Inviabilidade da Proposta.*

### 1. APRESENTAÇÃO

---

A Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação (Rede Pró-UC), associação civil ambientalista sem fins de lucro, abaixo qualificada, apresenta esta **nota técnica** acerca do Projeto de Lei n.º 849/2025, que pretende reduzir da Área de Proteção Ambiental (APA) de Baleia Franca “toda a faixa terrestre a partir da linha de preamar”.

De autoria da deputada federal Geovania de Sá (PSDB/SC), a proposta tem como justificativa “harmonizar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico sustentável”, dentre outros, pois haveria “milhares de propriedades consolidadas dentro dos limites da APA, muitas das quais enfrentam questões de informalidade”:

*Consideramos que a delimitação da APA foi arbitrária, ao incluir áreas terrestres de forma desproporcional, enquanto omitiu locais ambientalmente relevantes. Essa situação gera restrições desnecessárias em propriedades privadas que não são áreas de preservação permanente, conforme o Código Florestal (Lei 12.651/2012), limitando o desenvolvimento econômico sem um benefício ambiental correspondente.*

Ocorre que, em razão de série de equívocos, o **PL n.º 849/2025 deve ser rejeitado** por ser juridicamente improcedente, ambientalmente prejudicial e socialmente contraproducente, além de desconsiderar a existência de instrumentos legais já existentes para lidar com ocupações irregulares nos municípios.

### 2. ARGUMENTOS PELA REJEIÇÃO DO PL N.º 849/2025

---

Embora tenha a justificativa de melhorar a situação de “milhares de propriedades consolidadas”, constata-se a inviabilidade jurídica do projeto de lei, pois a redução da Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca segue na contramão do dever constitucional do Poder Público em melhorar a proteção ambiental, afinal **(1)** independentemente da APA, existem em seu interior Áreas de Preservação Permanente (APP) que impedem edificações; **(2)** o zoneamento da Unidade de Conservação foi estabelecido após estudos

\*\*\*

técnicos e ampla participação social; e (3) existem instrumentos legais para a regularização fundiária, os quais dependem de vontade política municipal do Poder Executivo local.

## 2.1 CARACTERÍSTICAS DA APA DE BALEIA FRANCA E CONTEXTO DA SUA CRIAÇÃO

A APA de Baleia Franca, UC de Uso Sustentável, tem 156.867,40 hectares e foi criada pelo Decreto s/n.º de 14 de setembro de 2000, abrangendo o bioma Marinho-Costeiro<sup>1</sup>.

Foi instituída com base em estudos técnicos que consideraram tanto aspectos ambientais quanto sociais, visando (i) proteger a biodiversidade, inclusive espécies ameaçadas de extinção; (ii) disciplinar o uso e a ocupação do território, combatendo a urbanização precária; e (iii) garantir a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Trata-se da categoria de UC com restrições ambientais mais brandas, cuja finalidade é, em suma, disciplinar o processo de ocupação territorial em seu interior:

*Art. 15. 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 diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais**.*

No processo de confecção dos instrumentos de gestão da APA, durante o ano de 2005 a equipe técnica do ICMBio percorreu os nove municípios do território, mobilizando cerca de 300 instituições de diferentes setores da sociedade e também gestores públicos do território, a fim de criar o conselho gestor da UC, formalmente instituído pela Portaria IBAMA nº 48, de 22 de junho de 2006.

A UC também possui plano de manejo, instrumento básico de gestão, que prevê o zoneamento da área protegida, o qual estabeleceu zonas de conservação, de uso restrito, de uso moderado, de uso múltiplo, de produção rural, urbanizada, populacional, de manejo de recursos pesqueiros e de outros usos<sup>2</sup>.

Segundo o plano de manejo, em meados da década de 80 iniciaram estudos visando promover o retorno da baleia-franca-austral (*Eubalaena australis*), após seu desaparecimento da região Sul do Brasil. Ocorre que toda a região litorânea, em razão do turismo

---

<sup>1</sup> ICMBio. **Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca**. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unicidade-de-conservacao/unicidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-baleia-franca>.

<sup>2</sup> ICMBio. **Mapa de Zoneamento da APA de Baleia Franca**. Disponível em [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unicidade-de-conservacao/unicidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-baleia-franca/arquivos/mapa\\_zoneamento\\_apa\\_baleia\\_franca.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unicidade-de-conservacao/unicidades-de-biomas/marinho/lista-de-ucs/apa-da-baleia-franca/arquivos/mapa_zoneamento_apa_baleia_franca.pdf).

massificado no verão e o aumento intensivo da ocupação do território, passou por grande diversificação de usos da terra e seus recursos, majoritariamente de modo insustentável e desordenado, desfigurando o estilo de vida da população nativa<sup>3</sup>.

Em contraponto, visando estabelecer parâmetros para garantir certo nível de sustentabilidade na região, o zoneamento da APA de Baleia Franca se deu após 23 oficinas com setores de pesquisa, pesca artesanal, sociedade civil, industrial, esportes, turismo, agricultura familiar, rizicultura, imobiliário, mineração, indústria e comércio e setor público, além de oficinas intersetoriais e intrassetoriais.

Portanto, constata-se que *a faixa terrestre não é arbitrária*, mas foi fruto de planejamento e participação social, como obrigatório pelo art. 22, § 2º, da Lei n.º 9.985/2000.

## 2.2 ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

O crescimento horizontal de cidades é constante no Brasil. Áreas isoladas aos poucos passam a ser ocupadas por edificações e concentrações urbanas, o que se inicia com o deslocamento das classes menos favorecidas para ambientes periféricos de municípios e pela ocupação de campos por sítios e chácaras, não raro em contrariedade a padrões de parcelamento do solo, inclusive para a especulação imobiliária.

A ocupação desordenada do solo enseja o agrupamento de habitações, assentamentos precários e o mercado informal da habitação, que degenera padrões de desenvolvimento urbano e contribui à degradação do meio ambiente, prejudicando a saúde pública<sup>4</sup>.

O interior da APA contém ecossistemas de florestas, dunas, praias, restingas e ecossistemas marinhos, bem como espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção. O intuito da UC é, portanto, ordená-lo sustentavelmente em conjunto com as atividades antrópicas lá existentes, então se deve frisar que não houve desrespeito às responsabilidades de todos os entes que nela se relacionam:

*Há que se registrar, de maneira clara, que uma APA, e a da Baleia Franca não poderia ser diferente, é uma categoria de unidade de conservação que não exclui. Não exclui os seres humanos; não exclui a propriedade privada; não exclui e não dissolve os entes federativos (estado e municípios) com suas funções, suas obrigações e seu corpo legal. Desta forma, a APA se constitui o instrumento de planejamento e ação da sociedade para a construção de novas relações sociais que*

---

<sup>3</sup> ICMBio. **Plano de Manejo da APA de Baleia Franca**, 2018, p. 14.

<sup>4</sup> STIFELMAN, A. G. e GARCEZ, R. J. **Do Parcelamento do Solo com Fins Urbanos em Zona Rural e da Aplicação da lei nº 6.766/79 e do Provimento nº 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III)**. [http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/DO%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/DO%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO.pdf)

*tenham como fonte primária a sustentabilidade no acesso e uso dos recursos ambientais e em suas relações com o território.*

A APA de Baleia Franca, neste contexto, serve de balizador ao ordenamento territorial por meio da promoção da conservação do patrimônio natural e cultural da região, de modo que não é ela a responsável pela manutenção da situação de irregularidade imobiliária de parte da população, pois esse assunto é de competência municipal (art. 30 da CF).

Em sua *zona de uso divergente*, há processos administrativos e judiciais em curso, questionando a legitimidade das ocupações. Abrangem essa zona loteamentos irregulares ou *sub judice* em Jaguaruna, loteamentos em Laguna, loteamentos em Itapirubá e Vila do Araça, em Imbituba, e a área de extração de areia e beneficiamento de Ravlen Indústria e Comércio de Quartzo nas dunas de Imbituba.

Portanto, não há nenhum fundamento no argumento da parlamentar de que “a sobreposição da APA em porções significativas de territórios municipais, como em Jaguaruna, onde chegar a cobrir 33% do solo, exemplifica como a atual configuração pode inibir o crescimento econômico local”.

Não se pode olvidar que há quem promova crimes ambientais e urbanísticos dentro da APA, uma vez que a fiscalização contra ocupações irregulares visa, além de promover o ordenamento territorial, proteger o meio ambiente:

*As ações concentram-se, historicamente, na área terrestre, como forma de coibir o avanço das ocupações irregulares ao longo da costa. Tal estratégia sempre buscou controlar a ocupação humana nas áreas costeiras mais sensíveis e protegidas por lei, o que, indiretamente, visa à proteção da baleia franca e outras espécies e à conservação dos ecossistemas marinho e costeiro da região<sup>5</sup>.*

Assim, embora a parlamentar autora do PL n.º 849/2025 entenda que “a redução da abrangência terrestre da APA permitirá resolver conflitos com planos diretores municipais, minimizando passivos econômicos em áreas urbanas já estabelecidas”, a proposta, em verdade, culminará com a retirada da proteção federal de importante região costeira do Sul do Brasil.

### **2.3 APP NO INTERIOR DA APA DE BALEIA FRANCA**

Construções irregulares no interior da Unidade de Conservação já foram objeto de várias ações civis públicas do Ministério Público Federal. As decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre esses casos invariavelmente tem sido pela condenação em demolição da

---

<sup>5</sup> ICMBio. **Plano de Manejo da APA de Baleia Franca**, 2018, p. 32.

edificação e recuperação do meio ambiente degradado, como se observa dos AgInt no REsp 2138478 SC, AgInt no AREsp 2061661 SC, AgInt no AREsp 2445312 SC, AgInt nos EDcl no REsp 1936910 SC, REsp 2083016 SC, REsp 1260078 SC.

Isso porque dentro da APA de Baleia Franca existem áreas de preservação permanente (APP), aquelas submetidas a regime de maior proteção pela Lei n.º 12.651/2012), incluindo faixas marginais de curso d'água natural perene ou intermitente, áreas no entorno de reservatórios d'água artificiais, encostas com declividade superior a 45°, restingas, como as fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, manguezais, entre outras (art. 4º).

Sobre esse ponto, deve-se considerar que a desafetação da porção terrestre da APA nada tem a ver com os pleitos de donos de edificações situadas em locais vedados pela lei, pois este instituto protetivo está previsto no art. 4º da Lei n.º 12.651/2012, não guardando relação com a Unidade de Conservação.

## 2.4 NECESSIDADE DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Embora a APA de Baleia Franca seja palco de conflitos territoriais, sabe-se que ela **(i)** foi formalmente criada seguindo o rito legal; **(ii)** compõe ativo ambiental do patrimônio público brasileiro; **(iii)** possui regime jurídico que sujeita os responsáveis por danos ocorridos em seu interior a sanções administrativas, civis e criminais.

Ademais, propostas legislativas geradoras de passivos ambientais, como a desafetação de porções de UCs, devem no mínimo conter *compensação ecológica*, devido ao interesse público insito dos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, da CF) para não haver prejuízo ao patrimônio ambiental brasileiro.

Nesse sentido, a compensação a ser feita deve estar expressamente prevista no projeto de lei para remediar a perda ao patrimônio público ambiental, a fim de que não se concretize uma violação do **princípio da indisponibilidade do interesse público**, tendo em vista a consequente *desproteção* territorial, e do **princípio da proibição do retrocesso ambiental**<sup>6</sup>, que atua como garantia que avanços ambientais conquistados não sejam mitigados ou anulados pela atual ou pelas futuras gerações.

O teor da proposta legislativa, portanto, deveria contemplar garantias de proteção de área equivalente, prioritária à conservação, com fundamento em estudo técnico, no mesmo bioma, de modo análogo ao previsto no art. 66 da Lei nº 12.651/12.

---

<sup>6</sup> O princípio da vedação do retrocesso já foi consagrado pelos Tribunais Superiores, a exemplo do verificado nos seguintes precedentes: ADI 4.717, Rel. Min. Carmen Lúcia; REsp 1.688.760/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho; REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, entre outros.

### **3. CONCLUSÕES**

---

Diante do exposto, a Rede Pró-UC posiciona-se contra o PL nº 849/2025, uma vez que as justificativas apresentadas em seu bojo não se sustentam, tampouco há menção à necessária compensação ecológica de área equivalente, resultando assim em prejuízo ao patrimônio público ambiental.

Curitiba/PR, 11 de agosto de 2025.

Angela Kuczach  
Diretora Executiva

Douglas Montenegro  
OAB/PR n.º 83.651

\*\*\*