



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

SECRETARIA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA

Departamento de Oceano e Gestão Costeira

Nota Técnica nº 829/2023-MMA

PROCESSO Nº 02000.000811/2014-40

INTERESSADO: CÂMARA DOS DEPUTADOS, ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

1. ASSUNTO

1.1. Parecer sobre a subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei 6.969/2013, que institui a Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho (PNGCMar) e dá outras providências.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Projeto de Lei nº 6969, de 2013, de autoria do Deputado Sr. Sarney Filho que institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências (0149623);

2.2. Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6969, de 2013, proposto pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS (0183417);

2.3. Minuta subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei nº 6.969, de 2013 (1325139);

2.4. Nota Técnica nº 203/2014 - COCUC/CGCAP/DIMAN (fis. 19/22 do processo Sei 0149623);

2.5. Nota Informativa nº 29/2014/SBF/DMAR (fis. 27/28 do processo Sei 0149623);

2.6. Nota Técnica nº 47/2015/DMAR/SBF/MMA (fis. 29/42 do processo Sei 0149623);

2.7. Nota Técnica nº 10/2015/DIBIO/ICMBIO, elaborada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (fls 78/83 do processo Sei 0149623);

2.8. Despacho nº 16511/2018-MMA, elaborado pela Secretaria de Biodiversidade - SBIO (Doc SEI n. 0184846);

2.9. Nota Técnica nº 11/2018/COBIO/CGBIO/DBFLOR, elaborada no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (Doc SEI n.0219420);

2.10. Nota Técnica nº 6/2018/COMAR/CGMAC/DILIC, elaborada no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (Doc SEI n.0219415);

2.11. Nota Técnica nº 1795/2018-MMA, elaborada no âmbito da Secretaria de Mudança do Clima e Floresta - SMCF (Doc SEI n. 0258386);

2.12. Parecer nº [00652/2018](#)/CONJUR-MMA/CGU/AGU, e seus despachos correlatos, elaborados pela Consultoria Jurídica deste Ministério (Doc SEI n. 0274830).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de pedido de análise e elaboração de nota técnica relativo ao Projeto de Lei nº 6969/2013, de autoria do Sr. Sarney Filho que "*Institui a Política Nacional para Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências*" (Sei 1245019) e à minuta

da subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei nº 6.969, de 2013 (1325139).

3.2. O Projeto de Lei propõe a instituição da Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) tendo por objetivo: promover o uso equitativo, eficiente, compartilhado e sustentável dos recursos e ecossistemas marinhos; garantir a conservação da biodiversidade marinha e de espaços territoriais marinhos especialmente protegidos para o desenvolvimento sustentável; promover o desenvolvimento científico e tecnológico; viabilizar a manutenção e melhoria da qualidade e integridade do ambiente marinho brasileiro; monitorar, prevenir, mitigar e, excepcionalmente, compensar os impactos socioambientais negativos promovidos pelas atividades antrópicas realizadas no Bioma Marinho Brasileiro; e integrar as políticas públicas setoriais sob responsabilidade das diferentes esferas de governo, de forma a garantir os demais objetivos da PNCMar.

3.3. Desde 2013 o projeto tramita pela Câmara dos Deputados tendo sido distribuído às comissões de: i) Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; ii) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e iii) Constituição e Justiça e de Cidadania.

3.4. O PL 6969/2013 foi votado em junho de 2015 na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e foi rejeitado. Seguiu para ser analisado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), que apresentou uma proposta de "Substitutivo ao PL nº 6.969/2013", após discussão com demais setores do governo, setores produtivos e sociedade civil objetivando contribuir para o aprimoramento da proposição, adequando o texto para suprimir as inconstitucionalidades por vício de iniciativa, ajustando dispositivos considerados meramente autorizativos e que regulavam ou traziam princípios e diretrizes para implantação das normas, instrumentos e planos referentes aos recursos pesqueiros (matéria regulada em lei específica, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Na mesma linha foi suprimida a previsão de criminalização da destruição de manguezais, uma vez que tal conduta já é tipificada como crime pelo Art. 50 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), matéria já regulada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal). Com isso, as inconstitucionalidades e injuridicidades presentes nos Arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21 e 22 do Projeto de Lei não foram reproduzidas no Substitutivo da CMADS, o qual foi aprovado nos termos do parecer do relator, Deputado Alessandro Molon (0183417 e 0183418), que apresentou complementação de voto.

3.5. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) manifestou-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições do referido PL e o aprovou em regime de urgência.

3.6. Em face dos pareceres divergentes das Comissões de mérito foi transferido ao Plenário a competência para apreciar a matéria. Sendo assim, a Lei do Mar encontra-se no plenário da Câmara dos Deputados, em regime de urgência e, enquanto isso, vem passando por diversos aprimoramentos.

3.7. Durante a pandemia, o Deputado Tulio Gadelha facilitou o processo participativo de discussão sobre o Projeto de Lei nº 6.969/2013, envolvendo vários atores sociais e produziu um novo texto para ser apresentado como subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela CMADS no plenário da Câmara, o qual institui a Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho (PNGCMar) e dá outras providências (1325139).

4. ANÁLISE

4.1. O objetivo dessa Nota Técnica é contribuir no posicionamento técnico do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre a instituição da Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho (PNGCMar), que estabelece em seu primeiro artigo seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos, define as competências institucionais, trata da conservação e do uso sustentável dos recursos marinhos e, possibilita medidas excepcionais aos planos de manejo dos espaços marinhos especialmente protegidos, além de trazer disposições transitórias.

4.2. O cenário nacional e internacional relacionado à gestão dos ecossistemas e territórios costeiros e marinhos tem mudado, novas instituições foram criadas, assim como outros interesses

e conflitos identificados. Esse cenário complexo somado aos eventos extremos cada vez mais frequentes e drásticos ressaltam a fragilidade de nossa relação com o meio ambiente, as características universais e transfronteiriças dos problemas, a situação de vulnerabilidade de diferentes grupos da população e a necessidade premente de rever e criar instrumentos efetivos para a gestão, conservação e uso sustentável do sistema costeiro-marinho.

4.3. É sabido que o oceano cobre 71% do planeta concentrando quase todo o volume de água da Terra e está intimamente ligado à evolução e ao desenvolvimento da humanidade, além de desempenhar um papel de destaque na economia global, como meio de transporte, comércio, comunicação, fonte de recursos naturais, alimentícios, turismo e de lazer.

4.4. Além de acolher uma ampla variedade de seres vivos, os ecossistemas costeiros e marinhos proporcionam serviços ambientais essenciais à sobrevivência humana, como:

- i)* a regulação do clima e de gases atmosféricos;
- ii)* a regulação de perturbações e controle de erosões (por meio do controle de inundações e proteção costeira);
- iii)* a purificação da água (por meio da ciclagem de nutrientes e tratamento de efluentes);
- iv)* grande variedade de habitats e recursos genéticos;
- v)* a oferta de alimentos;
- vi)* a produção de, ao menos, 50% do oxigênio disponibilizado para a atmosfera;
- vii)* além do uso recreativo e turístico.

4.5. Apesar dos inúmeros serviços que prestam, o oceano, os estuários, as restingas, as baías e demais ecossistemas do sistema costeiro e marinho vêm sofrendo impactos decorrentes de diversas ações humanas como a sobrepesca, a poluição por diversos contaminantes, a acidificação das águas, a destruição e degradação de habitats, a introdução de espécies exóticas, além das alterações decorrentes das mudanças do clima. Tais impactos, por sua vez, põem em risco os serviços ambientais desempenhados pelo sistema costeiro-marinho.

4.6. A preocupação com as ameaças ao oceano e ecossistemas costeiros vem crescendo em todo o mundo. O documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) dedicou um capítulo para tratar dos mares e oceanos indicando, com preocupação, que a saúde dos oceanos e da biodiversidade marinha estão sendo afetados negativamente e dramaticamente pela poluição marinha, incluindo resíduos, especialmente plásticos, poluentes orgânicos persistentes, metais pesados e compostos nitrogenados, oriundos tanto de fontes terrestres quanto marinhas.

4.7. Também são apontados os impactos decorrentes das alterações climáticas, que tem ocasionado o aumento do nível do mar (fenômeno diretamente relacionado ao aquecimento global), a acidificação dos oceanos e aumento da temperatura das águas (ocasionando o branqueamento dos corais, processo no qual o coral perde as algas fotossintetizantes essenciais para a sobrevivência de espécies marinhas); o aumento do processo de erosão das regiões costeiras e insulares; a perda da biodiversidade e, por consequência do patrimônio genético marinho; além da alteração da capacidade de regulação do clima pelos oceanos. Muito embora sejam menos citados que as florestas tropicais, os oceanos desempenham papel crucial na regulação climática, por serem responsáveis pela absorção de um quarto (25%) do total de emissões antrópicas de gás carbônico, ou seja, se não fosse o oceano, as temperaturas seriam ainda mais altas do que as vivenciadas atualmente.

4.8. De modo geral, as mudanças climáticas são causadas, principalmente, pelo aumento da concentração de gases (como o dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, entre outros) liberados na atmosfera pela queima de combustíveis fósseis (carvão e petróleo) e pelo desmatamento. Como consequência do aumento da concentração desses gases na atmosfera constata-se a elevação da temperatura média da Terra e o aumento da temperatura oceânica, bem como todas as suas repercussões.

4.9. Essa alteração climática tem alterado a química e a circulação do oceano, o nível do mar e a distribuição de gelo no planeta. Coletivamente, essas mudanças no sistema costeiro e marinho têm

impactos críticos nos habitats, nas produtividades biológicas e nos recursos marinhos que sustentam muitos dos benefícios econômicos do mar.

4.10. Medidas de conservação, inclusive, são essenciais para garantir a sustentabilidade e o crescimento da produção pesqueira nacional.

4.11. Conforme sinalizado em notas técnicas anteriores é importante que a Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho (PNGCMar) receba as contribuições de normativos nacionais e internacionais envolvendo posicionamentos de suma importância para o país, tais como aqueles relacionados as questões afetas a petróleo e gás e suas externalidades (transferência de espécies exóticas por meio da água de lastro de navios, emissões de GHG, NOx, SOx, resíduos portuários e de navios); tráfego marinho; alijamento de resíduos do continente no mar; disposição de material dragado; proteção às áreas marinhas particularmente sensíveis, resposta aos incidentes de poluição por óleo provocado por plataformas, navios e outros poluentes. Assim como contribuições acordadas no âmbito da CDB, como as Metas de Aichi (acordadas durante a 10a Conferência das Partes da Convenção - COP 10), que enfatizam a necessidade de uma série de esforços de conservação levando em consideração uma abordagem ecossistêmica.

4.12. Observa-se que o Parágrafo Único do Art 1º da Minuta (1325139) preconiza que *"as normas de gestão integrada, conservação e uso sustentável dos recursos naturais do ambiente marinho devem ser interpretadas e aplicadas em consonância com a legislação nacional, incluindo tratados ratificados e internalizados pelo Brasil e convenções internacionais"*. O inciso VIII, do Art. 6º contempla as questões afetas às medidas que reduzam os impactos adversos de tráfego marinho, como o derramamento de substâncias ou a invasão de espécies exóticas. O inciso IX e X, do Art. 6º contempla a perspectiva de implementação e desenvolvimento de *"medidas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas que contribuam para aumentar e sustentar a resiliência do oceano à acidificação oceânica e costeira, ao aumento do nível do mar e ao aumento da temperatura oceânica, e para a abordagem de outros impactos prejudiciais das mudanças climáticas no oceano, bem como nos ecossistemas costeiros que mais absorvem carbono como manguezais, apícuns e pradarias marinhas"* e promove o envolvimento *"dos governos federal, estaduais e municipais e das comunidades costeiras quanto a adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, na contenção e minimização de erosão, da inundação costeira e dos desastres ambientais"*.

4.13. A atual proposta também busca maneiras de integrar agendas que surgiram ou ganharam escala após 2013, como por exemplo, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e a Década da Ciência Oceânica da ONU, refletindo sobre suas conexões e a importância do mar de forma a buscar convergências que facilitem o papel desse instrumento na integração e promoção da sustentabilidade.

4.14. Nesse contexto de atenção com os sistemas costeiro-marinho, a zona costeira, que abriga um mosaico de ecossistemas, merece especial atenção tendo em vista a influência mútua, as inúmeras atividades econômicas com potencial de degradação ambiental e a poluição que ocorre nessa faixa territorial, além dos impactos decorrentes das interfaces entre esses ambientes.

4.15. Na Constituição Federal de 1988, as zonas costeiras alçaram à categoria de "patrimônio nacional" ao lado de outros biomas. No entanto, apesar das normas constitucionais e legais a conservação da Zona Costeira e Marinha não tem sido efetiva. Os instrumentos diretos de gestão costeira estabelecidos no contexto do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) têm nível baixíssimo de implementação. O sistema de governança costeira e marinha brasileiro enfrenta, também, uma fragmentação e setorização. A falta de continuidade de ações gerenciais, dificuldade de acesso à informação por parte da sociedade (com transparência ativa) e de controle social, além da submissão de governos de todos os níveis às pressões econômicas e políticas são causas importantes da ineficiência da gestão costeira.

4.16. Portanto, é necessária a revisão e o aprimoramento dos instrumentos normativos de gestão costeira e marinha no País para que absorvam, como instrumentos diretos de gestão, as normas de proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros e ferramentas trazidas por Leis que surgiram após 1988, como é o caso, por exemplo, do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP), em especial quando se refere às unidades de conservação e áreas de exclusão de pesca, bem como os

normativos em matéria de recursos hídricos, planejamento urbano e gestão de resíduos sólidos. Além disso, que busque integrar a proteção da zona costeira e marinha com a gestão de bacias hidrográficas, uma vez que há a necessidade de estabelecer a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de toda a área marinha sob jurisdição do Brasil; que agregue ferramentas como o Planejamento Espacial Marinho (PEM), como um instrumento de expressão de uma política oceânica integrada. Além disso, que considere a perspectiva da gestão de base ecossistêmica; determine a utilização do melhor conhecimento científico disponível para informar as decisões que afetam o oceano e a costa; que compatibilize, de forma clara e objetiva, compromissos internacionais; estabeleça a gestão adaptativa de forma a proporcionar ao País a capacidade de responder às mudanças climáticas e à acidificação oceânica e costeira, impondo medidas de mitigação e adaptação. Por fim, que promova a compreensão pública sobre a importância e o valor das áreas costeiras e marinha, garantindo os direitos de acesso. E, fundamentalmente, que seja executável, para que possa realmente colaborar para a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.17. À luz do exposto, não se vê óbices à análise pelo Congresso Nacional do PL 6.969/2013, na forma apresentada da subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ao Projeto de Lei 6.969/2013, que institui a Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho - PNGCMar (1325139), proposta pelo Deputado Tulio Gadelha. Ao contrário, entende-se que passados quase 10 anos de sua tramitação, e com os processos de consulta à sociedade, o país necessita dessa aprovação, para se beneficiar de suas diretrizes e princípios, que podem iniciar um novo olhar, integrado, participativo e ecossistêmico para o sistema costeiro-marinho brasileiro.

5. CONCLUSÃO

5.1. No momento em que se aumentam as ameaças ao equilíbrio ecológico e o País demonstra dificuldade de atuar de forma eficaz na gestão costeira e marinha constitui-se excelente ocasião para que seja revista e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro uma Lei que dedica-se a aprimorar as estratégias de conservação, proteção e do uso sustentável do sistema costeiro-marinho.

5.2. É premente que o Brasil, um dos dez países com maior Zona Econômica Exclusiva (ZEE) no mundo, tenha uma Lei voltada para constituir uma Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho.

5.3. Essa iniciativa abre uma grande oportunidade para que o País também se beneficie de uma política que avance nas estratégias de gestão, proteção, conservação e do uso sustentável dos ecossistemas do sistema costeiro-marinho.

5.4. Considerando, ainda, que este MMA e vinculadas (ICMBio e IBAMA) já haviam se pronunciado anteriormente favoráveis quanto ao mérito do PL 6969/2013, tendo suas sugestões e ressalvas incorporadas na versão proposta pelo substitutivo do PL elaborado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), conforme parecer da CMADS (0183417) e CCJC (0183418), essa área técnica se manifesta **favorável** à subemenda substitutiva ao substitutivo adotado pela CMADS ao Projeto de Lei 6.969/2013, a Lei do Mar, recomendando a aprovação da minuta (1325139).

5.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Vitali, Biólogo(a)**, em 18/05/2023, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Leite Prates, Diretor(a)**, em 18/05/2023, às 20:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1325144** e o código CRC **3FAEAOE1**.

Referência: Processo nº 02000.000811/2014-40

SEI nº 1325144