

# COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL.

PROJETO DE LEI Nº 3.068, DE 2015.

Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental de Canavieiras, localizada nos Municípios de Canavieiras, Belmonte e Una, no Estado da Bahia.

Autor: Dep. SÉRGIO BRITO

Relator: Dep. EVANDRO ROMAN

## Voto em Separado da Bancada do PT

### I. Relatório

O Projeto em estudo objetiva criar Área de Proteção Ambiental - APA nas regiões de Canavieiras, Belmonte e Una, no estado da Bahia, com área aproximada de 100.645,85 ha (cem mil, seiscentos e quarenta e cinco hectares e oitenta e cinco centiares).

A proposição foi distribuída às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, do RICD).

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

Este é o relatório.

### II. Voto

A Resex em comento localiza-se no município de Canavieiras pertencente a Micro Região Ilhéus-Itabuna. O município possui uma economia basicamente agropecuária, pesca, carcinicultura e de turismo. O município de Canavieiras possui um dos grandes rebanhos bovinos da Bahia. Observa-se que o rebanho efetivo de bovinas e de 100.940 cabeças, sendo o rebanho de Suínos equivalente a 5.390 cabeças, Já o rebanho de vacas, equivalente a 12 mil cabeças, ordenhadas produzem 10.680 Mil litros. Além de possuir uma fábrica de Leite Dahler.

Na agricultura destaca-se a produção de cacau equivalente a 1.245 toneladas, coco equivalente a 22.500 frutos, mamão 450 toneladas.

Observa-se que a partir do final da década de 80 inicio da década de 90 a infestação de uma praga cacauzeira, vassoura de bruxa, reduziu drasticamente a produção na região.

Neste cenário criou-se em junho de 2006 a Reserva Extrativistas de canavieiras, pertencente ao bioma Marinho com uma área de 100.726, 36 hectares criada pelo decreto federal s/n de 5 de junho de 2006, esta UC pertence ao grupo de uso sustentável. Esta Resex é utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Sua criação visa a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. As populações que vivem nessas unidades possuem contrato de concessão de direito real de uso, tendo em vista que a área é de domínio público. A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e com o disposto no plano de manejo da unidade. A pesquisa é permitida e incentivada, desde que haja prévia autorização do Instituto Chico Mendes gestor da Resex. Observa-se que as principais atividades produtivas das populações residentes na Reserva Extrativista são provenientes da pesca, coleta do caranguejo e do extrativismo da piaçava. A pesca de peixes e coleta de caranguejos de forma sustentável levam em consideração os ciclos de reprodução das espécies - os chamados períodos de defeso. Com isso a população tradicional define a melhor época para se pescar ou catar caranguejo e as quantidades por família coletivamente, por meio do conselho deliberativo da Resex. Observa-se que a pesca é realizada por sete núcleos ou comunidades tradicionais espalhadas nos 50 quilômetros de litoral da Resex. Neste contexto são 2.500 famílias cerca de 8 mil pessoas, de um universo de 35 mil habitantes, são cadastradas na Resex para a atividades pesqueira e de coleta de caranguejo ou seja 25% da população vivem economicamente direto da Resex. São retirados por mês 200 mil caranguejos, sendo que a pesca artesanal é responsável por 70 por cento da economia da cidade. Já o extrativismo da piaçava é voltado para a fabricação artesanal de uma série de produtos, sendo a vassoura de piaçava o mais famoso e comercializado. Nas Unidades de Conservação federais do grupo Uso Sustentável que possuem populações tradicionais em seu interior, como as Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, é permitido o uso sustentável dos recursos naturais pelas comunidades. Trata-se de atividades que se constituem em fontes alternativas de renda, trabalhadas dentro de preceitos sustentáveis e envolvendo a gestão participativa dessas populações. Observa-se que no caso da criação da Resex Canavieiras houve um processo complexo de consultas públicas para se chegar ao melhor termo da poligonal desta UC.

Neste diapasão ao observar como se deu o processo de elaboração do PL 3608 de 2015, de autoria do Deputado Federal Sérgio Brito, tem-se a preocupação fundamental com relação a esta matéria, qual seja: O direito de participação da sociedade durante o processo de elaboração de norma legal, direito este tolhido pelo afã do processo. Observa-se que a criação da APA e a extinção da Resex irá afetar diretamente a economia local que depende da existência da referida Unidade de Conservação, sendo certo que haverá impactos negativos sociais, econômicos e ambientais direto nas mais de 2.500 famílias que tiram da Resex o seu sustento. Além disso, não há segurança jurídica de tal iniciativa na exata medida que o tramite desta matéria fere os princípios da participação e da legalidade, sendo este último "pedra angular do direito individual".

Na sua exposição de motivos o autor afirma que:

"A área objeto desta proposição, por meio de decreto presidencial, foi anteriormente transformada em Reserva Extrativista, o que inviabilizou o turismo, maior vocação econômica da região, principalmente no que tange à construção de estabelecimentos comerciais, hotéis e pousadas, assim como as suas respectivas obras de infraestrutura realizadas pelo poder público".

Esta afirmativa não tem sustentação no mundo real, pois os vários debates que antecederam a criação da UC em comento demonstraram que a vocação da área era para uso extrativista das riquezas naturais sem prejuízo das atividades de ecoturismo. É de percepção imediata que este PL intenta sem debate ou mesmo sem nem um estudo técnico modificar uma decisão de coletiva em uma ação monocrática cujo único interessado é o setor da especulação imobiliária de construção de mega resorts como os do complexo da Costa do Sauipe.

Com efeito, a Constituição de 1988 em seu artigo 5º traz os mandamentos dos direitos e deveres individuais e coletivos e o princípio da legalidade, sendo que os incisos IV, XIV e XXXIII trazem os mandamentos que garantem a liberdade de expressão e pensamento e o direito a informação por parte do cidadão de caráter particular ou coletivo dos órgãos públicos. Há de se combinar estes dispositivos com os ditames do artigo 225 que determina que *"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"*.

Ao combinarmos as disposições Constitucionais em comento temos o seguinte entendimento:

Que todos temos direito a liberdade de pensamento e expressão e direito a um meio ambiente equilibrado. Sendo de responsabilidade da coletividade e do poder público a sua defesa e preservação, para tanto a coletividade tem o direito a informações do poder público concernente aos seus planos e projetos que envolvam ações na esfera ambiental. Resultando que, ao ser informada, a coletividade tem direito de se expressar ou se manifestar em fórum apropriado com relação ao empreendimento, visando defender e preservar o meio ambiente. Sendo certo que para que haja legalidade no ato sejam respeitados os direitos e deveres individuais e coletivos.

Para assegurar os direitos contidos no artigo 5º da CF combinados com o artigo 225, a Legislador aprovou e o Governo Federal sancionou a Lei 9985 de 18 de julho de 2000 que "Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências".

Este diploma, conhecido como Lei do SNUC, traz as normas legais para a participação da sociedade e demais interessados na criação, ampliação, uso e gestão de Unidades de Conservação da Natureza e, ainda, a classificação das Unidades de Conservação como de "Uso sustentável" e de "Proteção Integral". Com efeito, a Lei do SNUC determina que o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é o de "preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei". Já o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é "compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais". No caso em questão pretende-se extinguir a Resex Canavieiras para criar uma Área de Proteção Ambiental, ambas de uso sustentado. Porém deve-se observar que a APA e a Resex tem funções ecológicas distintas, enquanto a APA é utilizada para ordenar a ocupação humana em extensas áreas densamente ocupadas, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, a Resex é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Como podemos notar a função de uma APA é totalmente adversa da de uma Resex, sendo certo que a modificação irá prejudicar as famílias que la residem e tiram seu sustento.

O Princípio lapidar da Lei do SNUC é o da participação social na gestão destas Unidades de Conservação, conforme determina o inciso II do artigo 5º da Lei do SNUC:

*"Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:*

*III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação";*

Dando vazão a este sentimento de participação social tratou o Legislador de garantir não só o direito da participação na implantação de uma UC, mas também na gestão destas UC's e foi além garantindo a participação social na eventual mudança de seu perímetro, mudança de categoria ou grupo. Para tanto a Lei do SNUC foi dotada de instrumento participativo de consulta pública sempre que houver mudança nas UC's. Vejamos o que determina os §§ 2º, 3º e 6º do artigo 22 do SNUC:

*"Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.*

*§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.*

*§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas."*

Para configurar-se como um instrumento de participação da coletividade a consulta pública não pode restringir a participação dos interessados. Ou seja, não basta sua publicação e disposição dos estudos técnicos em página da Internet, diário oficial ou colocado à disposição em alguma biblioteca. Esta consulta deve ser, antes de tudo, divulgada com antecedência e os estudos técnicos devem estar disponíveis em local acessível conforme estabelecido no artigo 37 da carta maior, pois a "Publicidade" dos atos da administração Pública é um dos princípios constitucionais que junto com os da moralidade, legalidade e impessoalidade são

fundamentais para a ordem administrativa pública. O comentário sobre a matéria da Professora Doutora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>1</sup> nos dá base para a situação em questão:

"O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei".

Coaduna-se com este ensinamento o que preconiza o 10º princípio da Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, pois este princípio ressalta a importância da participação da sociedade no que tange as políticas públicas ambientais, diz o texto, *literis*:

*"A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, em nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que dispunham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades".*

Em sendo divulgado o ato resta à participação da sociedade para exercer seu direito a informação e a liberdade de expressão. Para tanto a consulta pública dever ser no modelo de uma audiência pública.

O Decreto 4340 de 2002, de regulamentação da Lei do SUC, em seu artigo 5º traz a regulamentação da consulta pública, ficando claro que trata-se de audiência pública, se não vejamos

*"Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.*

*§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.*

*§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta".*

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 12ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2000. pg. 75.

Segundo Milaré "A audiência pública deverá ocorrer em local acessível aos interessados. Em muitos casos poderá haver a necessidade de mais de uma sobre o mesmo projeto, em função da complexidade, da área de influência, da dimensão de empreendimento ou, ainda, da localização geográfica dos solicitantes". Este ensinamento é de fundamental importância para garantirmos a aplicação do Princípio da Participação no processo de elaboração de criação ou extinção de Unidades de Conservação. Sobre o princípio da participação, assim leciona Abujara e Sanches<sup>2</sup>:

*"Este princípio não é exclusivo do Direito ambiental, Traduz a ideia de que para resolução dos problemas ambientais deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o estado e a sociedade. Objetivando" que todas as categorias da população e todas as forças sociais, ciente de suas responsabilidades, contribuam à proteção e melhoria do ambiente",*

Nos dizeres de Milaré.

*"Este princípio consta da Declaração do Rio 1992, e, na nossa Constituição, vem contemplado no art.225, quando confere ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações. Um exemplo deste princípio são as audiências públicas em sede de estudo prévio de impacto ambiental".*

O fato da audiência pública ser um requisito estabelecido no corpo da Lei 9985 de 2000 notadamente em seus §§ 2º, 3º, e 6º do artigo 22, conforme alhures já falamos, torna a audiência pública em um requisito formal no processo de elaboração do Projeto de Lei que intente criar uma Unidade de Conservação ou extingui-la. Coroa esta acertiva o ensinamento de Milaré<sup>3</sup>, emprestado sobre audiência pública para o licenciamento ambiental, vejamos:

"Portanto, no sistema brasileiro, a audiência pública, quando cabível, é requisito formal essencial para a validade da licença".

Com efeito, a falta de audiência pública durante o processo de elaboração do PL 3608 configura-se em um vício formal ensejando macular o princípio da legalidade dos atos da administração pública contaminando a iniciativa do autor e tendo como efeito a nulidade do ato. A Professora Doutora Maria Sylvia Zanella di

---

<sup>2</sup> Peixo, Paulo Henrique Abujabra e Peixoto, Tathiana de Haro Sanches; Resumo jurídico de direito ambiental, volume 18; SP; Ed. Quartir latin, 2004; pg 18.

<sup>3</sup> Milaré, Edis, Direito do Ambiente, doutrina, prática, jurisprudência; 2º edição SP, 2001 Ed. Revistas dos tribunais, Pg 346.

Pietro em sua brilhante obra intitulada "Direito Administrativo"<sup>4</sup>, assim leciona sobre o Princípio da Legalidade:

"Este Princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objetivo a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela idéia de que na relação administrativa a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

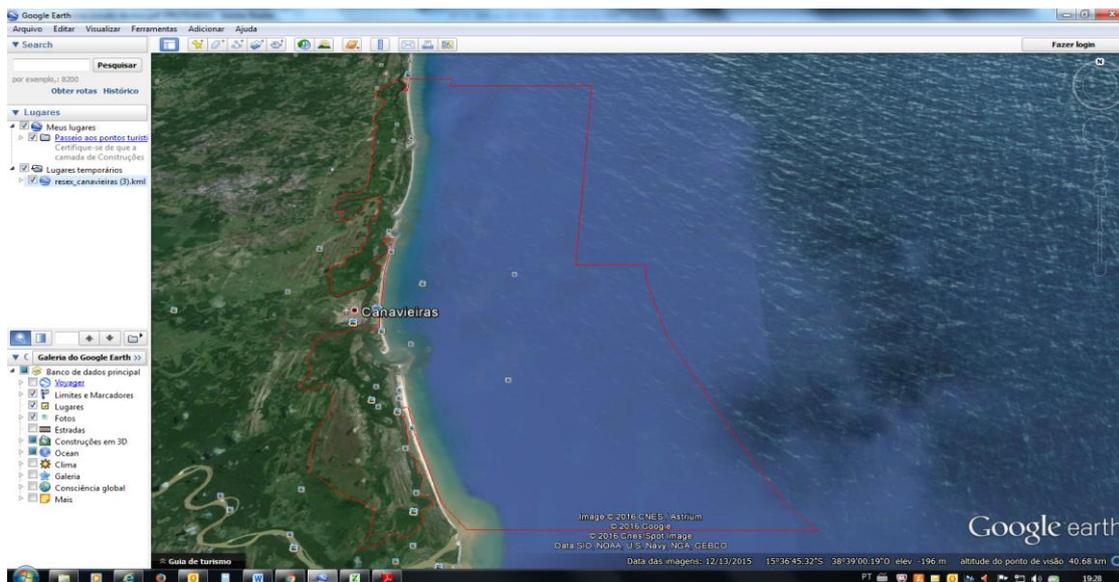
Segundo o Princípio da Legalidade, a Administração só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares. O princípio aplicado é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1996:82)".

Ora, estando o poder publico investido da obrigação de fazer a audiência pública para a criação de Unidades de Conservação, não pode este simplesmente ignorar tal mandamento sem risco de sanção por parte do Judiciário. Vale aqui lembrar o que determina o § 2º do artigo 22 "A criação de uma unidade de conservação **deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública**". Ora, *deve ser* não significa *pode ser*, assim sendo o poder público deve realizar a audiência pública sob pena de ficar a mercê da decisão judiciária que, tem sido de fortalecer o mandamento contido nos §2º, do artigo 22 da Lei do SNUC. Ademais, tal atitude nega os princípios da publicidade e da participação pública.

A figura abaixo demonstra o real motiva deste PL, qual seja retirar as limitações que uma Resex impões em nome do extrativismo sustentável para que a especulação imobiliária possa agir "dentro de padrões ambientalmente aceitáveis" , o que com a devida vênua é um absurdo.

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 12ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.



Assim, respeitando os limites regimentais desta Comissão, demonstrado no discorrer deste Voto, em especial no que tange a economia Rural no contexto da Resex Canavieiras em que ficou provada a importância desta Unidade de Conservação para a economia local compatibilizando a exploração dos recursos naturais renováveis com os mecanismos de sustentabilidade modelados pelo Plano de Manejo da Resex, somos contrários ao Projeto de Lei 3608 de 2015 e a emenda apresentada pelo Relator.

Sala das Comissões em 08 de junho de 16.

Marcon  
Deputado Federal PT /RS

Valmir Assunção  
Deputado Federal PT /BA

Bohn Gass  
Deputado Federal PT /RS

Padre João  
Deputado Federal PT /MG

João Daniel  
Deputado Federal PT /SE

Beto Faro  
Deputado Federal PT /PA