

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 3.682, DE 2012

Dispõe sobre mineração em unidades de conservação.

Autor: Deputado VINICÍUS GURGEL

Relator: Deputado BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FERNANDO FERRO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.682, de 2012, de autoria do nobre Deputado Vinícius Gurgel, dispõem especificamente sobre **“MINERAÇÃO em UNIDADES DE CONSERVAÇÃO”**, segundo a sua própria Ementa, e pretende inserir na Lei N.º 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Conservação – SNUC, um parágrafo permitindo a atividade de mineração em até 10% (dez por cento) da área de unidade de conservação .

Nesse sentido, como medida compensatória, o projeto estabelece que caberá ao empreendedor adquirir e doar ao órgão ambiental competente, uma área equivalente ao dobro da área concedida para mineração, a qual deve conter, no mínimo, as mesmas qualidades biológicas e ecológicas da área subtraída da unidade de conservação.

A proposta foi distribuída às Comissões de Minas e Energia; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, sob o regime de tramitação ordinária.

Nesta Comissão, o Relator apresentou parecer pela aprovação com **Substitutivo**.

É o relatório.

II – VOTO.

No que tange ao objeto do referido PL, as atividades de mineração em qualquer terreno em que se desenvolva, fora ou dentro de unidade de conservação, reclama sustentabilidade ambiental e o respectivo processo de

licenciamento ambiental. Para tanto não dispensa estudo de impacto ambiental com seu correspondente de relatório, o famoso EIA/RIMA.

Essa regra decorre de disposição constitucional que incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental a que se dará publicidade, conforme dicção do inciso IV do artigo 225 da Constituição Federal.

Não é razoável alguém sustentar que a atividade de mineração não cause significativa degradação ao meio ambiente; então, por decorrência lógica, ainda que esta Comissão aprovasse o Projeto de Lei em exame, a atividade mineral não escaparia da exigência de estudo de impacto ambiental e seu correspondente relatório, o Eia/Rima, que simplesmente poderia não autorizar em caso concreto, a efetivação da atividade.

Sem pretender ingressar em terreno próprio da Comissão de Constituição e Justiça, saliento que não pode prosperar o projeto de lei, autorizando genericamente atividade de mineração em unidade de conservação, ainda que parcialmente, face à Constituição Federal exigir a avaliação ambiental que se efetivará caso a caso.

A propósito sobre o “texto original do projeto de Lei” em exame, o Ministério de Meio Ambiente e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, expediram nota técnica da qual se extrai o seguinte excerto :

O Projeto de Lei em tela tem por objetivo inserir na Lei. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), um parágrafo que permitiria a mineração em até 10% da área da unidade de conservação (...).

“ (...) *autoriza a mineração em todas as categorias de manejo, independente do grupo, se de proteção integral ou uso sustentável, o que equivale a dizer que a mineração não existiria análise de importância da biodiversidade e nem de objetivo (propósito) da Unidade de Conservação (UC), subentendendo-se que a intervenção drástica em uma área causaria apenas um impacto localizado na área objeto da exploração mineral.* A proposta de compensação através da área com o dobro daquela impactada, não leva em consideração sua posição dentro da UC, assim como do efeito da fragmentação, o efeito de borda, as implicações para a gestão da área, de sua proteção e dos possíveis conflitos que certamente iriam surgir, todos fatores complexos e de difícil mensuração, mas sabidamente muito prejudiciais a qualquer política séria de conservação da natureza através das áreas protegidas. (...)

Pode-se observar ainda, que pelo teor do presente Projeto de Lei original, busca-se passar uma visão simplista no trato da questão, inclusive quanto a importância socioambiental e as finalidades de uma Unidade de Conservação. A visão apresentada é essencialmente materialista e voltada exclusivamente à defender os interesses da exploração do subsolo destas áreas e não os interesses socioambientais da coletividade.

Esta proposição original já estaria por si só, desprovida de uma lógica social, ecológica e técnica, haja visto que o meio ambiente é um bem comum e os vários atributos biológicos e a importância ecológica de uma determinada área protegida, não são transferidos simplesmente pela alterações geográficas de suas delimitações, mesmo que com o dobro da extensão. **As leis da Natureza são bem mais complexas do que as leis da matemática.**

Além disso, é importante entender o que já determina e prevê a legislação ambiental em relação as atividades de mineração, mais detalhadamente a própria Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC, inclusive quanto as suas categorias e as possíveis atividades permissíveis em cada uma delas, a saber:

- O SNUC agrupa as categorias de unidades de conservação em dois grandes grupos: a) de proteção integral e b) de uso sustentável. O parágrafo 1º do artigo 7º define que o “objetivo básico das **Unidades de Proteção Integral** é **preservar a natureza**”, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, “com **exceção dos casos previstos nesta Lei**”. O parágrafo 2º do mesmo artigo estabelece que “O objetivo básico das **Unidades de Uso Sustentável** é compatibilizar a conservação da natureza com o **uso sustentável de “parcela”** dos seus recursos naturais” (Grifo da NT).

Como se vê, o projeto de lei original pretende de maneira genérica, permitir a atividade mineral em qualquer unidade de conservação, independente da categoria da unidade, solapando inclusive os objetivos da categorização da própria lei do SNUC.

Esta mesma nota técnica esclarece ainda que:

“Na categorização previsto no SNUC, as Unidades de Proteção Integral só é admissível o uso direto dos recursos naturais renováveis para fins científicos, mediante processo de autorização que avalie o grau de impacto deste uso. Portanto, não é admitida a possibilidade de mineração, um impacto profundo, não mitigável, de recursos inclusive não renováveis”.

“Já nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável estabelecidas pelo SNUC, o conceito é que a “exploração do

ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. **Como numa área minerada não é possível garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, a mineração não deveria ser admitida nas Unidades de Conservação de quaisquer categorias”** (grifos nossos) .

No entanto, em dois tipos de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, tem se permitido a atividade mineral em dois tipos específicos de unidades de conservação: a) nas Florestas Nacionais (FLONAS); b) nas Áreas de Proteção Ambiental -APAs.

(...)

A referida Nota Técnica, informa que: - “atualmente projetos de mineração são analisados caso a caso, sendo considerados possíveis e admissíveis somente para algumas das categorias agrupadas de uso sustentável e, mesmo assim, naquelas onde o ato de sua criação explicita essa possibilidade ou mesmo aponte como um dos objetivos da Unidade.

(...)

“No universo das FLONAS, onde pode haver exploração mineral **caso esteja assim estabelecido em seu ato de criação**. Das 66 Florestas nacionais existentes, apenas em Decretos de 11 delas, está definido que algum tipo de possibilidade de exploração dos recursos naturais não renováveis. **Para a atividade de mineração só o Decreto de criação da FLONA Carajás é o único que explicita como um dos objetivos de manejo a pesquisa científica, a lavra, o beneficiamento, o transporte e a comercialização de recursos minerais**. No decreto de criação da FLONA Carajás, como contrapartida para a Unidade de Conservação, a empresa mineradora (Companhia Vale do Rio Doce – atual Vale, ou outra que vier a desenvolver essa atividade) deverá apoiar a implementação e proteção da FLONA, o que vem ocorrendo”. (grifo nosso).

“Nas FLONAs do Amapá (AP), Macauã (AM), Jamari e Bom Futuro (RO) **foram definidos como um dos seus objetivos a exploração racional dos recursos naturais não renováveis**. Também foi permitida a continuidade **das atividades de pesquisa e lavras minerais autorizadas**, já em cursos na área, para que estas não sofressem solução de descontinuidade, nas Flonas de Tapirapé-Aquiri e Saracá-Taquera (PA).

Para essa última foi incluída, ainda, a possibilidade de continuação dessas mesmas atividades nas áreas consideradas reservas técnica, e as empresas mineradoras, como contrapartida, também apoia financeiramente a implementação e proteção das unidades. Nas FLONAs Crepori e Jamanxim (PA), poderá ser realizada atividade mineraria, de acordo com o disposto em seus Planos de Manejo, em polígonos previamente descritos. Na FLONA Amanã (PA) poderão ser realizadas atividades minerarias, de acordo com o disposto em seu Plano de Manejo. **Em todos os casos, portanto, havia possibilidade descrita no ato de sua criação, o que caracteriza processos previamente negociados, com vistas a conciliar interesses conflitantes, e não que a mineração seja uma atividade em si compatível com a conservação da natureza**". (Grifos nossos).

Além disso, em algumas Flonas há ainda a possibilidade de exploração de recursos florestais, por meio do manejo florestal sustentável e somente por meio de concessão e em áreas previamente definidas em seus Planos de Manejo.

Mesmo considerando esse ambiente de tolerância conclui a nota técnica pela não aprovação do projeto de lei:

(...), não condiciona nenhum critério e análise de custo e benefício a eventual alteração nos limites da unidade de conservação, nem para a biodiversidade, nem para a população existente nos seu interior ou no entorno. Esta simplificação na forma de "compensar" a sociedade pela perda do que a Constituição estabelece como bem comum do povo (apenas com a doação de uma área do dobro do tamanho a ser utilizado) desconsidera a complexidade das questões socioambientais, tratando apenas como "quantidade" aquilo que o País vem investindo em proteger (por ser obrigação constitucional do Estado) de vido também à qualidade e à insubstituibilidade". (...)

(...) E por fim, não estabelece critérios para a localização desta área, de como se evitaria a fragmentação do território da unidade alterada, qual a real possibilidade dela continuar a contribuir com a conservação da biodiversidade em longo prazo, qual o custo de gestão e manejo da área e quem arcará com o eventual aumento do custo de gestão, se o erário ou a empresa mineradora".

E o que é mais preocupante, é que o próprio Projeto de Lei Original, estabelece uma inversão de valores, pois abre a referida exceção para exploração mineral, para "empresas mineradoras" que possam adquirir e doar, uma outra área em dobro, ou seja, os interesses particulares podem acabar sobrepondo aos interesses públicos e/ou coletivos, haja visto que, para que esta condição ocorra, não há previsão alguma de que para este

procedimento, haja qualquer participação social ou consulta pública, ou seja, não há controle social sobre tal procedimento de exceção.

Por outro lado, para a criação de uma Unidade de Conservação e para a aprovação do Plano de Manejo de uma UC, é obrigatório a realização de Audiências Públicas e processos de consultas à sociedade civil da respectiva região.

Em face inclusive das considerações acima, não poderia ainda deixar de me manifestar acerca também do Substituto proposto pelo Relator.

Preliminarmente, destaco que o referido Substituto destoa das objetivas pretensões inerentes ao próprio Projeto de Lei no seu texto original, inclusive chegando a alterar a própria “ementa” do referido PL 3682/2012, que trata apenas de “Dispor sobre mineração em Unidades de Conservação”, assim como também acaba alterando o seu objeto, o qual expressava apenas no seu Art 1º, que: - “Acrescente-se à Lei 9985, o seguinte art 28-A”. Portanto, apenas acrescentando a possibilidade de mineração em parte das Unidades de Conservação (10%).

O atual Substituto, surpreendentemente acaba alterando consideravelmente o teor, o objeto e até mesmo a ementa original do Projeto de Lei nº 3.682. Este Substituto acaba propondo matérias estranhas ao objeto do projeto original, tratando de alterações às normas disciplinares da criação de unidades de conservação no Brasil.

Desta forma, além de alterar a ementa do PL Original, modifica o seu objeto, inclusive estabelecendo novas regras e competências para criação de Unidades de Conservação, assim como estabelece algo inédito que não condiz com o próprio princípio da precaução, básico para as questões ambientais, pois chega a definir um prazo para o Poder Público implantar as Unidades de Conservação, que seria de dois anos, sob pena de caducidade.

Quanto ao mérito do Projeto de Lei original, de “Dispor sobre mineração em Unidades de Conservação”, contraditoriamente a “mineração” acaba não sendo mais o ponto central do presente Substituto, pois é tratado apenas de forma indireta e diluída, pois propõem estabelecer, na própria Lei que cria o nosso Sistema Nacional de Unidades de Conservação Ambiental, regras que determinam situações onde seriam vedadas a criação de Unidades de Conservação.

É fundamental destacar que além disso, tais conteúdos normativos propostos no presente Substituto, extrapolam as competências e atribuições específicas desta Comissão de Minas e Energia, desrespeitando o que estabelece o próprio Regimento Interno da Câmara Federal, no seu Artigo 55. Tal determinação normativa desta Casa legislativa é clara; “A nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição”.

Portanto, além de avançar em conteúdos e méritos que não são de atribuição específica desta Comissão, o Substituto ainda trata em síntese de:

a) condicionar a criação de unidades de conservação de proteção integral a prévia autorização legislativa;

b) fixar a necessidade de previsão em lei orçamentária da implantação da UC, inclusive dos recursos para desapropriação da área e regularização fundiária;

c) estabelecer a exigência de consulta prévia à população afetada e aos órgãos públicos para avaliação do potencial geológico, hídrico e histórico-cultural da área;

d) dispensar a alteração e redução de limites das UC por meio de lei, contra o que dispõe o art. 225, III da Constituição Federal;

e) vedar a criação de unidades em:

e.i) áreas antropizadas com estrutura produtiva consolidada;

e.ii) áreas com bens de valores histórico, arquitetônico e cultural para a população;

e.iii) com potencial mineral e com recursos hídricos estratégicos para geração de energia elétrica.

Digo que as mencionadas condicionantes na prática, impediriam totalmente a criação de novas unidades de conservação em qualquer nível, seja federal, estadual, no Distrito Federal, seja municipal, o que é algo extremamente grave.

Penso ainda que tais condicionantes são soluções exacerbadas, mesmo compreendendo algumas questões relacionadas pelo Relator no seu voto, as quais merecem reflexão, a exemplo das chamadas de “unidades de conservação de papel”, em que se daria só a edição do ato do Poder Público criando a unidade de conservação, sem a efetiva e subsequente implementação e regulamentação, (o que felizmente não é a regra, mas sim a exceção quanto as UCs Federais), assim como quanto a demora nos processos de desapropriação das áreas particulares eventualmente incidentes.

Destaco ainda que é importante observar que tal Substitutivo também pode ainda estar em dissonância, em relação ao seu conteúdo, forma e iniciativa nesta Comissão, em relação à previsão legal contida na Lei Complementar 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, a qual regulamenta o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Nesse sentido, saliento que esta Lei Complementar, no seu Capítulo II, que trata das Técnicas de Elaboração, Redação e Alteração das Leis, determina por intermédio do seu Artigo 5º, que: -“a ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, **o objeto da lei**”, assim como o seu Art. 7º define que; - “**O primeiro artigo** do texto, **indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**, observados os seguintes princípios: - I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; - II - *a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*. Tais condições normativas, para a elaboração e tramitação de novas legislações, já vem sendo inclusive observadas por esta Casa Legislativa, desde a tramitação da MP 621.

Além disso, compreendo que em relação as ponderações quanto às atividades produtivas e à potencialidade mineral, mesmo em áreas protegidas, objeto do texto do Projeto de Lei original, tem seu um **foro mais adequado para o exame dessas questões, que é o Novo Marco Regulatório da Mineração, atualmente sob o exame de Comissão Especial**.

Portanto, não é apropriado que um Projeto de Lei que trate da “Mineração em Unidades de Conservação”, razão pela qual esta proposição está sendo apreciada por esta Comissão de Minas e Energia, venha a ter um Substitutivo nesta mesma Comissão, que trate especificamente de matéria ambiental, definindo diretamente “**um novo regimento para a criação de Unidades de Conservação**”, inclusive retirando as competências objetivas para tal iniciativa do Poder Executivo, pois determina a necessidade de autorização prévia do legislativo.

Realço ainda que **o Substitutivo do Relator tal como formulado, altera substancialmente a legislação ambiental**, que trata especificamente do Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC. Ao fazê-lo **invade competência da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, a quem cabe dispor sobre DIREITO AMBIENTAL e a POLITICA E SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE nos termos do art. 32, inciso XIII, do Regimento Interno.

Pelas varias razões expostas voto pela **rejeição** do PL N.º3682, de 2012, ao tempo que formulo **Reclamação** para que o Substitutivo do Relator seja considerado como não escrito em obediência ao disposto no do art. 55, parágrafo único, do mesmo Regimento Interno.

Sala da Comissão, 05 de novembro de 2013

Deputado Fernando Ferro