

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 239, DE 2005

Acrescenta artigo à Lei nº 9.985, de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado NICIAS RIBEIRO

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 239, de 18 de fevereiro de 2005, objeto de exame por esta Casa, insere o art. 22-A na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC), a qual regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação -SNUC.

O novo artigo estabelece, em seu *caput*, que o Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para criação de unidade de conservação (UC). O estabelecimento das limitações fica a critério do órgão ambiental competente, quando houver risco de dano grave aos recursos naturais existentes na área.

De acordo com o § 1º do mesmo artigo, na área sujeita a limitações administrativas, poderão ter continuidade as atividades que estejam em conformidade com a legislação em vigor. Ressalte-se que por legislação em vigor entende-se não apenas a legislação ambiental, mas também a trabalhista, a agrária, a comercial e outras. Entretanto, conforme o § 2º do mesmo artigo, estão vedadas as atividades que importem exploração a corte raso de floresta e demais formas de vegetação nativa.

Por fim, o § 3º do art. 22-A estabelece o prazo de seis meses, prorrogável por igual período, para que seja definida a destinação da área objeto de limitação administrativa. Findo o prazo, extinguem-se as limitações.

A MP foi editada em 21 de fevereiro de 2005 e, até a presente data, encontra-se na Mesa Diretora, tendo recebido trinta e cinco emendas.

A Exposição de Motivos nº 15/MMA/2005, assinada pela Ministra do Meio Ambiente ressalta a necessidade urgente de complementar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, contemplando, mediante decreto do Poder Executivo, “a imposição de limitação administrativa provisória, para o exercício de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para a criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.”

Esclarece, ainda, a Exposição de Motivos que “as unidades de conservação cumprem um papel decisivo na conservação da natureza e no ordenamento do uso dos recursos naturais, em especial, quanto ao processo de destruição das florestas e outros ambientes naturais no País e, em particular, na Amazônia. (...) A fronteira de ocupação da Amazônia avança sobre terras públicas. O particular desmata terras públicas na expectativa de, no futuro, obter a legalização da posse dessas terras. A criação de unidades de conservação elimina qualquer expectativa de legalização de ocupações nessas áreas, funcionando assim como um forte desestímulo ao avanço da fronteira nesses territórios demarcados. (...) Lamentavelmente, porém, se por um lado, a criação de uma unidade de conservação desestimula fortemente o processo de ocupação, o anúncio da intenção de se criar essas unidades provoca efeito oposto. As pessoas interessadas em ocupar a região intensificam o processo de desmatamento, com um propósito evidente: descaracterizar ambientalmente a área e, ao mesmo tempo, criar um forte constrangimento à ação do Governo. A ocupação e o desmatamento reduzem a justificativa ambiental para a criação de uma unidade de conservação, ao mesmo tempo em que aumentam muito o custo político de remoção dos invasores.”

A Ministra do Meio Ambiente, ainda na Exposição de Motivos, cita estudo recente do Museu Paraense Emílio Goeldi, segundo o qual, na Amazônia Legal, o desmatamento avança doze vezes mais rápido fora das UCs que dentro delas, o que evidencia que essas unidades constituem barreiras ao desmatamento. Sustenta, ainda, que a fronteira de ocupação e o desmatamento na região sobre terras públicas, com vistas à obtenção da posse da terra, e que a criação de unidades de conservação

desestimula o avanço da fronteira de ocupação nessas áreas.

Expõe, também, que o Plano de Ação de Ação do Governo Federal para o Controle e a Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal prevê a criação de diversas UCs, abrangendo aproximadamente dezesseis milhões de hectares de unidades de conservação na região, incluindo Estação Ecológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista e Área de Proteção Ambiental. Ainda segundo a EM, “a velocidade com que avança o processo de desmatamento, em especial na região Amazônica, exige a criação desse conjunto de áreas protegidas demanda a realização de estudos técnicos e de consultas públicas que, mesmo conduzidas com a devida celeridade, implicarão alguns meses até sua conclusão. Nessas condições, o Poder Público precisa com urgência dispor de instrumento legal que impeça de forma efetiva e imediata a ocupação e destruição das áreas submetidas a estudos visando à criação de unidades conservação, até o conclusão dos procedimentos arrolados na Lei nº 9.995, de 18 de julho de 2000. A necessidade de um instrumento dessa natureza impõe-se em muitas outras situações, em outros biomas brasileiros.”

Isto posto, a EM argumenta que a Medida Provisória nº 239/2005 tem por objetivo evitar esses problemas, viabilizando a imposição de limitações administrativas provisórias nas áreas onde se pretende criar Unidades de Conservação.

Na mesma data da edição da Medida Provisória, ora em análise, o Senhor Presidente da República editou Decretos, sem nº, estabelecendo limitação administrativa provisória em cinco áreas do Estado do Pará, que somam mais de 8,2 milhões de hectares, cujos polígonos estão definidos no Decreto, com as seguintes localizações:

- a) Área 1: nos municípios de Altamira, Itaituba, Jacareacangha, Novo Progresso e Trairão, com 5.709.022 hectares;
- b) Área 2: no Município de Altamira, com 394.954 hectares;
- c) Área 3: nos Municípios de Altamira e Novo Progresso, com 456.259 hectares;
- d) Área 4: nos Municípios de Itatuba e Trairão, com 1.007.933 hectares, e
- e) Área 5: nos Municípios de Jacareacanga e Itaituba, com 666.623 hectares.

Nessas áreas, está vedado, no prazo de seis meses prorrogável por igual período, o corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa, bem como atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação

ambiental.

Decorrido o prazo regimental, apurou-se a apresentação de 35 emendas, a seguir relacionadas.

Emendas de nº **1** (do Dep. Gervásio Silva), nº **02** (do Dep. Luiz Carreira) e nº **03** (Dep. Rodrigo Maia), e de nº **35** (Dep. Antonio Carlos Mendes Thame): suprimem o art. 1º da MP, por considerarem a interdição instrumento extremamente coercitivo das produtivas nessas áreas, que paralisa praticamente todas as atividades, sem previsão de indenização.

Emendas de nº **04** a **12** (do Senador Antero Paes de Barros): acrescentam artigos 22-A e 22-B à MP, prevendo a interdição em áreas de floresta primária na Amazônia Legal; estabelecem o prazo de 30 dias para a definição da destinação final das áreas interditadas e asseguram o ressarcimento de prejuízos econômicos; estabelecem, ainda, que a desapropriação de áreas particulares para criação de UCs será precedida de justa indenização em dinheiro.

Emendas de nº **13** a **22** (do Dep. Antonio Carlos Mendes Thame): restringem a interdição a florestas primárias ou ecossistemas florestais naturais, e ao prazo de 30 dias, prorrogável por igual período; assegura o ressarcimento de prejuízos econômicos decorrentes das limitações; estabelece indenização em dinheiro para desapropriação para criação de Ucs; inclui a notificação prévia aos proprietários; e **35**, que suprime o art. 1º da MP.

Emenda de nº **23** (Dep. Kátia Abreu): prevê prévia notificação aos proprietários, prazo de trinta dias e ressarcimento de prejuízos decorrentes das limitações.

Emendas de nº **24, 25, 28, 29 30, 31 e 32** (Deputado Luiz Carreira): estabelecem a interdição ao exercício apenas de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, desde que, ouvidos os órgãos ambientais competentes, ficar evidenciado risco de descaracterização do atributo que se pretenda proteger; prazo de 30 dias; suprime a expressão “ e demais formas de vegetação nativa”.

Emenda de nº **26** (Dep. José Carlos Aleluia): prevê que a decretação poderá ocorrer mediante convênio com Estados e Municípios.

Emenda de nº **27** (Dep. Kátia Abreu): altera o art. 22 da Lei 9985/2000 para que a criação, ampliação e redução de UCs só possa ser feita por lei.

Emenda de nº **33** (Dep. José Carlos Aleluia): estabelece que, quando decretadas pela União, as interdições serão precedidas de anuência expressa do Estado onde se localizar a área.

Emenda de nº **34** (Dep. Luiz Carlos Hauly): inclui artigo na MP para criar o Parque Nacional Angelo Kretan, no Estado do Paraná.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Da Admissibilidade, Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

É inegável a necessidade de implementar, com urgência, medidas para garantir a efetividade da proteção do meio ambiente não só para esta mas para as futuras gerações.

A criação de Unidades de Conservação está prevista na Constituição Federal, art. 225, § 1º, III, segundo o qual incumbe 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 permitidos somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam a sua proteção.

A limitação administrativa prevista na MP nº 239, de 2005, visa a impor o controle do uso da propriedade nas áreas sujeitas a estudos para criação de unidades de conservação, para que se garanta a integridade dos recursos naturais que se pretende conservar. O bem-estar social, aqui abrange o interesse da coletividade na

proteção dos bens ambientais da área indicada. Expressa-se pela modalidade negativa, ou seja, obrigação de não implantar atividades potencialmente degradadoras, em especial o desmatamento a corte raso. Dirige-se a propriedades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua aplicação, isto é, na fase de definição da área potencial para criação da unidade de conservação.

A restrição do uso nas áreas suscetíveis à criação de unidades de conservação tem por fim dar condições ao Poder Público, para que este possa analisar de forma adequada a conveniência de implantação da medida, especialmente nas áreas sujeitas a conflitos fundiários, sociais e ambientais. A experiência tem mostrado que, nessas áreas, toda ação do Poder Público objetivando à proteção ambiental desencadeia um processo destrutivo que termina por comprometer a intenção de conservar.

Portanto, a Medida Provisória em análise, atende os requisitos constitucionais de urgência e relevância, além de não incorrer em qualquer das vedações temáticas estabelecidas pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

No que diz respeito às emendas apresentadas, posicionamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das mesmas.

Do Mérito

A criação e a implantação de unidade de conservação são regulamentadas pela Lei nº 9.985, de 2000, que a define como “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” (art. 2º, I).

Conforme preceitua o art. 22, § 2º da Lei, “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”.

A conservação da natureza tem três objetivos fundamentais: 1)

conservar os sistemas de sustentação da vida fornecidos pela natureza; 2) conservar a diversidade da vida no planeta; 3) assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais renováveis.

A exigência de que uma unidade de conservação só possa ser alterada através de lei foi uma conquista da Constituição Federal de 1988 que, dessa forma, garantiria ao povo a audiência das comunidades afetadas.

A grande preocupação de Estados e Municípios com esse processo de criação de unidades de conservação, por parte do Governo Federal, reside principalmente no fato de que essas áreas têm sido criadas sem consulta às comunidades locais e em detrimento dos seus interesses legítimos. Nos últimos anos, esse processo de decisão, excessivamente centralizado, vinha sendo paulatinamente substituído por uma filosofia de administração baseada na estreita cooperação entre os três níveis de governo, incluindo as populações locais, e na justa divisão dos custos e benefícios da criação dessas unidades.

A audiência prévia das comunidades afetadas na criação de novas unidades de conservação foi, assim, estabelecida na Lei 9.985, de 2000, que regulamenta este dispositivo constitucional, e que as define como “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 (art. 2º, I). Essa Lei, em seu art. 22, §§ 2º e 3º, estabelece, ainda que:

“Art. 22.....

.....

§ 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.”

Outra justa preocupação de Estados e Municípios é com o fato de as unidades de conservação permanecerem à margem do processo de desenvolvimento

regional e local, penalizando social e economicamente as populações vizinhas sem nenhuma contrapartida compensatória. Também nesse caso, vinha se observando uma profunda mudança no País, no sentido de conceber e gerir as áreas especialmente protegidas como um fator de desenvolvimento, integradas ao processo, mais amplo, de planejamento do uso dos recursos ambientais da região onde elas estão inseridas. É importante lembrar as várias iniciativas, a nível estadual, de redivisão dos recursos financeiros governamentais entre os municípios do estado, com o propósito de compensar aqueles que possuem unidades de conservação; outra iniciativa extremamente relevante tem sido a implementação do zoneamento ecológico-econômico, já em estágio avançado em quase todos os Estados brasileiros, em especial na região Amazônica.

Essas mudanças de filosofia e procedimento, que vinham sendo observadas no País, obedecem a uma tendência mundial, segundo a qual a melhor maneira de fortalecer e manter as áreas protegidas é melhor integrá-las às necessidades sociais e econômicas locais. Essa estratégia enfatiza a aplicação de mecanismos para aumentar os benefícios das comunidades locais, da criação de zonas de amortecimento eficazes entre as áreas protegidas e as comunidades vizinhas, da indenização às comunidades locais pelos recursos perdidos e do uso de estratégias integradas de conservação e desenvolvimento quando do estabelecimento dessas áreas.

Quanto à limitação administrativa, conforme ensina Meirelles (1994), é “toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”. Constitui um dos meios de intervenção do Estado na propriedade privada, no uso de sua soberania interna, tendo em vista o interesse público, o que pode significar a necessidade de evitar danos à coletividade ou assegurar determinada utilização específica que os bens particulares estejam aptos a produzir.

Segundo o Professor Zeno Veloso, da Universidade Federal do Pará, “ (...) nesse processo de consulta, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. Conclui-se, por óbvio, que este processo de consulta não é limitado, acanhado, mas deve ser o mais amplo possível, aberto, transparente, democrático, e têm de ser ouvidas as partes interessadas, dentre as quais, nem precisava eu dizer, o Estado-membro e o município, se atentarmos para a circunstância de que a República Federativa do Brasil é

formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, todos autônomos (CF, arts. 1º, 18, 25 e 29)”.

Essas limitações estabelecidas na Medida Provisória, no caso do Estado do Pará, foram efetivadas por Decreto Presidencial imediatamente após a edição da MP e, na prática, interditaram uma área de mais de 8 milhões de hectares, sem nenhuma consulta ou audiência prévia ao Estado ou aos Municípios atingidos. Convém ressaltar que o Governo do Estado do Pará já havia encaminhado à Assembléia Legislativa, para apreciação, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, o qual, após a aprovação por aquela douta Casa de Leis, foi sancionado pelo Governador do Estado. Dificuldades de interpretação do texto da MP original estão interferindo nas atividades produtivas dos municípios do Estado do Pará, atingindo cerca de um milhão de pessoas que vivem à margem da rodovia BR-163.

É inegável a necessidade de implementar, com urgência, medidas para garantir a proteção do meio ambiente e a manutenção da qualidade de vida em nosso País, especialmente na região Amazônica, que abriga a maior floresta tropical e a maior biodiversidade do planeta, e que vem apresentando índices alarmantes de desmatamento.

A restrição do uso nas áreas suscetíveis à criação de unidades de conservação, ora proposto, tem por fim dar condições ao Poder Público, para que este possa analisar de forma adequada a conveniência de implantação da medida, especialmente nas áreas sujeitas a conflitos fundiários, sociais e ambientais. No entanto, essa aspiração de todos nós não pode ser implementada ao arrepio da Constituição Federal e sim através de regras claras e que respeitem as atividades produtivas legalmente estabelecidas.

Nesse sentido, apresentamos proposta de aprimoramento do texto original com o objetivo de:

- 1) garantir a continuidade das atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento, na forma da lei, nas áreas sujeitas à limitação administrativa, visando compatibilizar o interesse social na preservação da área, com a sua legítima utilização pelos proprietários;
- 2) aprimorar a redação, garantindo que o corte raso de floresta e demais formas de

vegetação nativa ficam limitadas às áreas ressalvadas, com atividades em andamento, no período da limitação administrativa, sem prejuízo para a continuidade das atividades legalmente em andamento;

- 3) alterar o prazo previsto no texto original da MP, para a limitação administrativa, de seis meses prorrogáveis por igual período, para sete meses, improrrogáveis.

Acatamos, parcialmente, as emendas nºs: 04, 05, 06, 07, 08, 09, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 28 e 29, e pela rejeição das emendas de nºs: 01, 02, 03, 10, 11, 12, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 35, 33 e 34.

Assim, **VOTO** pela aprovação da Medida Provisória nº 239, de 2005, na forma do Projeto de Lei de Conversão que ora apresento.

Sala das Sessões, em de de 2005 .

Deputado Nicias Ribeiro
Relator

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 239/2005
(do Poder Executivo)

Acrescenta artigo à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Projeto de Lei de Conversão nº _____, de 2005
(do Sr. NICIAS RIBEIRO)

Art. 1º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 22-A O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas à criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de sete meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de de 2005.

Deputado NICIAS RIBEIRO
Relator