

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI No 6479 de 2006.

(Do Sr. Zequinha Marinho)

“Altera os limites do Parque Nacional da Serra do Pardo”.

Autor: Deputado Zequinha Marinho.

Relator : Deputado WandenKolk.

Voto em Separado do Deputado Paulo Teixeira

- **Relatório:**

O PL em comento intenta modificar as poligonais das Unidades de Conservação da Natureza-UC's, Criadas pelo Decreto s/ número de 17 de fevereiro de 2005. Através deste ato do poder público criou-se o Parque Nacional da Serra do Pardo e a Estação Ecológica da Terra do Meio, ambas UC's da categoria de proteção integral. Estas UC's foram criadas para atenuar a pressão fundiária e o desmatamento na região que foi palco do assassinato brutal da missionária e militante ecológica Dorothy Stang.

O autor argumenta que a população atingida, pelas UC's, não irá sair da área devido a “ promessas fracassadas de indenização , em outras Unidades de Conservação”.

O Relator do PL em seu voto lembra que existem cerca de 2,5 mil habitantes na área de domínio das UC's e ressalta que houve audiência pública envolvendo a comunidade das áreas afetadas pelas UC'S.

É relevante salientar que, não fazem parte integrante deste PL os estudos técnicos que deram base para a proposta de mudança da poligonal, bem como a plotagem das coordenadas geográficas aproximadas em mapa próprio da região que será operada a mudança da poligonal, nem a ata comprobatória de realização da audiência pública com a lista de presença. Estas premissas são relevantes para a argumentação contrária ao PL 6479/06 que iremos apresentar a seguir.

- **Voto:**

A Constituição de 1988 em seu artigo 5º traz os mandamentos dos direitos e deveres individuais e coletivos e o princípio da legalidade.

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 bem como o direito a um meio ambiente equilibrado, sendo de responsabilidade da coletividade e do poder público a sua defesa e preservação. E 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. E 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 9.985 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 gestão das UC's, para a participação da sociedade e demais interessados na criação e ampliação de Unidades de Conservação da Natureza e, ainda, a classificação das Unidades de Conservação como de “Uso Sustentável” e de “Proteção Integral”, entre outros mandamentos.

A Lei do SNUC determina que o objetivo básico das Unidades de Conservação 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”. No caso do Parque Nacional da Serra do Pardo este configura-se como Unidade de Conservação de Proteção Integral. Neste sentido vale explicitar o que a lei do SNUC define como Parque Nacional, diz a Lei:

“Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”.

Como podemos notar a criação do Parque Nacional da Serra do Pardo ensejará indenização devido à desapropriação de áreas particulares para compor o perímetro da referida UC, sendo este direito líquido e certo. Com efeito, cai por terra o argumento do autor do PL, Deputado Zequinha Marinho, no que concerne a “promessas de indenização”. Ora, a Lei do SNUC é clara quanto a este tema, pois ela determina que haja indenização e não “uma promessa” como diz o autor. Sendo a indenização um direito líquido e certo, cabe o reclame ao judiciário se o pagamento não está sendo realizado por parte da autoridade do executivo.

Neste diapasão, cabe um esclarecimento quando a participação da Sociedade na criação ou mudança da poligonal de uma Unidade de Conservação da Natureza.

O Princípio lapidar da Lei do SNUC é o da participação social na gestão destas Unidades de Conservação, senão vejamos o que diz o inciso II do artigo 5º deste diploma:

“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. Para tanto a Lei do SNUC foi dotada de instrumento participativo de

consulta pública sempre que houver mudança de perímetro ou criação de novas 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.

(...)

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo”.

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 a 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 Pietro¹ nos dá base para a situação em questão:

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

“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 a 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.

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 mudanças nos limites de Parques Nacionais. Sobre a este princípio assim leciona Abujara e Sanches²:

“Este princípio não é exclusivo do Direito ambiental, Traduz a idéia 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 , consciente 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

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

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”.

Continuam os autores:

“Além do direito à informação , o princípio da participação pressupõem o direito/dever à educação ambiental, que pode ser manifestado através de informação ambiental, sendo com este, assim, interdependente”.

O fato de a audiência pública ser um requisito estabelecido no corpo da Lei 9.985 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 modificar os limites de uma Unidade de Conservação da categoria Parque Nacional. Coroa esta assertiva o ensinamento de Milaré³, emprestado sobre audiência pública para o licenciamento ambiental, *“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 6479 de 2006 configura-se em um vício formal ensejando macular o princípio da legalidade dos atos da administração pública contaminando a iniciativa do Legislativo e tendo como efeito a nulidade do ato. A Professora Doutora Maria Sylvia Zanella di Pietro em sua brilhante obra intitulada “Direito Administrativo”⁴, 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

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

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

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 público investido da obrigação de fazer a audiência pública para mudança nos limites de Unidades de Conservação da Categoria Parque Nacional, 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 combinado com o § 6º do mesmo artigo “A criação de uma unidade de conservação **deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública**” e “A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, **desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo**” (grifos nosso). “

É razoável afirmar que “deve ser” não significa “pode ser”, assim sendo o poder público, no caso a Câmara dos Deputados, deve realizar a audiência pública sob pena de ficar a mercê da decisão judiciária que, via de regra, tem sido de fortalecer o mandamento contido nos §§ 2º, 3º e 6º do artigo 22 da Lei do SN UC. Vale lembrar que as referidas UC’s foram criadas por Decreto sem número, que no ordenamento jurídico nacional é um ato administrativo, unilateral, por parte do executivo com eficácia derivada de Lei, no caso a Lei do SNUC. É relevante salientar que as referidas UC’s, mesmo sendo criadas por Decreto, precederam ao ato jurídico os estudos técnicos e a audiência pública conforme determina a Lei do SNUC. Tal medida reforça o sentimento de que para alterar a poligonal das referidas UC’s há de se ouvir a população local novamente.

Quanto a área proposta para a desafetação descrita nas coordenadas geográficas aproximadas contidas no artigo 2º deste PL temos a comentar que:

- Não há como saber se a área descrita na justificativa do PL é de fato representada pelas coordenadas descritas no artigo 2º, pois não há uma mapa com a plotagem dos pontos. Este mapa é de fundamental importância, pois sem ele estaremos aprovando uma “cheque em branco” na exata medida em que não há como confirmar se estas coordenadas estarão desafetando exatamente o que propõe o PL em relação a poligonal atual;

- Não foram apresentados os estudos técnicos que dão base para a mudança proposta. Sem estes estudos a proposta torna-se um “palpite de mudança” sem nenhuma consistência técnica conforme preconizado na Lei do SNUC;
- Dados do Instituto Chico Mendes-ICMBIO, responsável pela gestão das Unidades de Conservação nacionais, revelam que as coordenadas geográficas aproximadas contidas no artigo 2º deste PL, sem querer fazer trocadilhos, estão longe de espelhar a realidade descrita pelo proponente. Vale lembrar que, o Autor quantifica uma população atingida pela Unidade de conservação na ordem de 2,5 mil habitantes. Ocorre que, estudos do ICMBIO apontam para uma outra realidade populacional na região. É relevante transcrever parte da Nota Técnica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade referente ao PL 6479/06, diz a NT:

“Os estudos realizados em campo e posteriormente confirmados por ações de fiscalização nem de longe chegam ao número apontado. Constatou-se, apenas, a presença de moradores isolados nas proximidades dos rios Xingu e Iriri. Neste último, os levantamentos em campo apontam 63 famílias de colonos e 16 famílias de ribeirinhos. Estranhamente, o PL 6.479/2006, ao propor o estabelecimento de novos limites para a Estação Ecológica Terra do Meio, não contempla um único morador nesta localidade”.

“Por outro lado, a análise das áreas com previsão de desafetação pelo presente Projeto de Lei permite afirmar que, na grande maioria dos casos, o público verdadeiramente beneficiado pela proposta são grandes latifundiários, cuja origem legal das terras é duvidosa. Diversos desses atores foram autuados por desmatamento ilegal e até mesmo envolvimento com trabalho escravo. Dois deles configuram na lista dos 100 maiores desmatadores de florestas em nosso país.

Ironicamente, o PL em questão vem em socorro de pequenos agricultores e ribeirinhos quando, na realidade, a proposta de redução das unidades de conservação não beneficia verdadeiramente esses moradores. Ao contrário, vai ao encontro apenas de latifundiários, grileiros e criminosos ambientais”.

Conforme demonstramos, O PL em comento não atende aos quesitos estabelecidos na Lei 9.985 de 2000, Lei do SNUC, para mudança de poligonal de Unidade de Conservação e as coordenadas geográficas aproximadas contidas no artigo 2º do referido PL não irão proteger a área da Terra do Meio, mas sim lança-la em um

verdadeiro ciclo de desmatamento e perda de biodiversidade. **Com efeito, somos contrários ao PL 6479 de 20006.**

Paulo Teixeira
Deputado Federal PT/SP