

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.148, DE 2008.

Susta os efeitos do Decreto do Presidente da República, sem número, de 13 de fevereiro de 2006, que cria a Floresta Nacional do Jamanxim, localizada no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará.

Autor: Deputado ZEQUINHA MARINHO

Relator: Deputado MÁRCIO MACÊDO

I – RELATÓRIO

O nobre Deputado Zequinha Marinho, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, propõe, mediante o Projeto de Decreto Legislativo em epígrafe, sejam sustados os efeitos do Decreto do Presidente da República sem número, de 13 de fevereiro de 2006, que criou a Floresta Nacional do Jamanxim, localizada no Município de Novo Progresso, no Estado do Pará.

O ilustre autor argumenta, na sua justificativa, que a Floresta Nacional do Jamanxin abrangeu áreas desmatadas e já ocupadas há 30 anos. A criação da unidade teria deixado sem moradia e sem trabalho os moradores dessas áreas e teria imobilizado economicamente uma das regiões mais ricas do território brasileiro.

Afirma também que não foram cumpridas as normas legais que disciplinam o processo de criação dessas unidades de conservação, vale dizer, não foram realizados os estudos técnicos necessários para fundamentar a proposta do Governo Federal, assim como a vontade dos

moradores locais e instituições que participaram das audiências públicas não teria sido levada em consideração na decisão final sobre os limites e a categoria de unidade criada. Dentre as informações técnicas que não teriam sido consideradas pelo Governo, o nobre Deputado Zequinha Marinho chama especial atenção para as pesquisas mineralógicas. No entender do ilustre parlamentar, portanto, o Decreto que criou a Floresta Nacional do Jamanxin, ao não respeitar as prescrições legais, seria nulo.

O Projeto em questão foi aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, nos termos do parecer do relator da matéria, Deputado Zonta. No entendimento do ilustre relator, tem razão o autor da proposta quando afirma que o ato de criação da Flona do Jamanxin não respeitou os ditames legais e, portanto, seria nulo de pleno direito.

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O primeiro Deputado a ser designado relator do PDC em comento foi o Deputado Wandenkolk Gonçalves, que apresentou seu parecer em 1º de dezembro de 2009. Constam ainda do processo dois votos em separado, do Deputados Edson Duarte e do Deputado Fernando Marroni.

O Deputado Wandenkolk Gonçalves votou pela aprovação do PDC, aceitando os dois principais argumentos do autor da proposição: a) o Poder Executivo não respeitou a vontade da população local manifesta nas audiências convocadas para discutir a criação da Floresta Nacional do Jamanxim, desrespeitando a legislação que rege a matéria; e, b) a criação da Flona do Jamanxim além de estar prejudicando centenas de famílias seria danosa para o desenvolvimento social e econômico da região onde se localiza e do País.

No seu Voto em Separado, o Deputado Edson Duarte, contrapondo-se à opinião do primeiro relator, afirma que a criação da Floresta Nacional do Jamanxim faz parte da estratégia desenhada pelo Governo Federal, dentro de suas prerrogativas constitucionais, para o controle do desmatamento e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O ilustre Deputado Fernando Marroni, por sua vez, afirma que o Poder Executivo não descumpriu a legislação em vigor que regula o

processo de criação de uma Floresta Nacional. Faz, inclusive, menção a uma decisão do Supremo Federal, referente a Mandado de Segurança impetrado por um sindicato de produtores rurais da região afetada pela Flona do Jamanxim, na qual a máxima Corte afirma que a legislação, no caso em comento, foi devidamente respeitada.

Em 18 de março de 2010 foi designado relator da matéria o ilustre Deputado Paes Landin, não tendo o insígne parlamentar apresentado parecer.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O art. 49, inciso V, da Constituição Federal, dispositivo este que, no entender do ilustre Deputado Zequinha Marinho, daria suporte ao PDC em discussão, reza o seguinte:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa,” (grifos nossos).

O PDC 1.148/2008 visa sustar os efeitos do Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006, que criou a Floresta Nacional do Jamanxin. O referido Decreto não é, evidentemente, um decreto regulamentador. Logo, o Poder Executivo não poderia, nesse caso, estar exorbitando do seu poder regulamentar. Resta-nos verificar, então, se o Poder Executivo estaria exorbitando dos seus limites de delegação legislativa.

A Constituição Federal diz, no seu art. 225, § 1º, inciso III:

“Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;" (grifos nossos)

Como se vê, a Constituição Federal, mais do que atribuir competência, atribui ao Poder Público o dever de criar unidades de conservação, entre as quais incluem-se as Florestas Nacionais, para assegurar o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Se a Constituição afirma o dever do Poder Público de criar unidades de conservação não se pode dizer que a criação, pelo Poder Executivo, da Floresta Nacional do Jamanxim, exorbita os limites delegados ao Executivo pelo Poder Legislativo.

Ora, se não estamos diante de um ato que exorbita do poder regulamentar do Poder Executivo ou dos seus limites de delegação legislativa, não há como justificar, nesse caso, a proposição de um Decreto Legislativo sustando os efeitos do Decreto do Poder Executivo que criou a Floresta Nacional do Jamanxim. No nosso entendimento, portanto, essa constatação é suficiente para recomendar a rejeição do PDC.

Cremos entretanto, que é oportuno e necessário analisar os demais argumentos arrolados em favor da desconstituição da Floresta Nacional do Jamanxim.

Na verdade, a leitura atenta da justificativa à proposição mostra que seu autor, em lugar de afirmar o desrespeito do Poder Executivo aos limites de uma delegação legislativa, afirma que o Poder Executivo não cumpriu os procedimentos que a Lei exige para a criação de uma unidade de conservação. A Lei, no caso, é a Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e que diz, no seu art. 22, §§ 2º e 3º, o seguinte:

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.”

A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.340. de 2002, que, nos seu art. 5º, estabelece que:

“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.”

Como o próprio autor reconhece, na sua justificativa ao PDC em comento, “foram realizadas quatro audiências públicas para discutir a criação dessas novas unidades. A primeira delas em Belém, no dia 16/09/2005, a segunda em Novo Progresso, no dia 20/09/2005, a terceira em Itaituba, no dia 22/09/2005, e a última em Jacareacanga, no dia 23/09/2005.” Diz ainda o ilustre proponente que, “em todas [as consultas], sem exceção, as propostas do Ministério do Meio Ambiente foram alvo de severos questionamentos, sugestões de alteração de perímetro e de categoria de manejo.”

A Lei do SNUC teria sido infringida no momento em que o Poder Executivo decidiu criar a Floresta Nacional do Jamanxim contrariando a opinião da maioria dos participantes das audiências públicas. No entendimento do Deputado Zequinha Marinho, a opinião manifesta pelo público no processo de consulta condicionaria a decisão da Administração Pública. Em outras palavras, a consulta pública teria um caráter deliberativo, decisório ou plebiscitário.

Ocorre que não é isto que diz a Lei. A Lei do SNUC no art. 22, § 2º acima transcrito, diz que a finalidade da consulta pública é permitir a identificação da “localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade”. Note-se que a Lei não estabelece nenhum vínculo entre a consulta e a decisão de se criar ou não a unidade de conservação. A Administração não está obrigada a submeter à consulta nem mesmo a categoria de unidade de

conservação proposta. Não se discute, na consulta, se a unidade deve ou não ser criada. O que se discute é a localização, a dimensão e os limites mais adequados.

Se o legislador quisesse conferir à consulta um caráter deliberativo ele obrigaria-se a fazê-lo de forma explícita. A própria Lei do SNUC demonstra isso de forma exaustiva. Basta observar como o caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos das unidades de conservação é estabelecido na Lei. Observem-se os seguintes dispositivos:

“Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo [...]”

“Art. 17.

.....

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo [...]”

“Art. 18.

.....

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo [...]”

“Art. 20.

.....

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo [...]”

Ora, se em uma situação onde o caráter consultivo ou deliberativo das manifestações tem uma repercussão, para a conservação, muito menos dramática, como imaginar possa o legislador, querendo conferir à consulta pública um caráter deliberativo, não tê-lo feito de forma expressa? O legislador não o fez porque não era esta sua intenção. Ao contrário, o que a Lei faz é afirmar exatamente o inverso, vale dizer, a Lei afirma que a consulta pública NÃO tem caráter deliberativo. Não fosse essa a intenção e o termo utilizado na Lei não teria sido consulta pública. Quem consulta busca um conselho, um parecer, uma opinião para melhor informar e subsidiar sua

ulterior decisão. Na consulta o consulente não entrega a decisão ao consultado. A Lei do SNUC também aqui é muito clara quando fala dos conselhos: quando a decisão é da Administração o conselho é consultivo. A Administração, no caso dos conselhos consultivos, consulta e decide. Quando a decisão é do conselho e não da Administração, o conselho deixa de ser consultivo e passa a ser deliberativo. Se a consulta pública tivesse caráter deliberativo, a Administração estaria obrigada a submeter suas propostas de criação de unidade de conservação à deliberação pública, e não à consulta pública.

Muito oportuna a menção do ilustre Deputado Fernando Marroni, no seu Voto em Separado, à decisão do Supremo Tribunal Federal que reconhece que a consulta pública não tem caráter deliberativo. Sabe-se que o mesmo entendimento foi afirmado em muitos outros processos judiciais movidos contra a Administração Pública referentes à criação de outras unidades de conservação em todo o Brasil.

Tem razão o Deputado Zequinha Marinho quando afirma que a consulta pública não é uma mera formalidade legal e que a Administração Pública deve considerar a manifestação da população local. Mas o fato do Poder Executivo ter decidido criar a Floresta Nacional do Jamanxim, mesmo contrariando a opinião manifesta pela maioria nas consultas públicas não significa que a opinião da população local não foi considerada. Ocorre que, neste caso, não é apenas a opinião da população local que precisa ser considerada. É preciso considerar o interesse da região e do País, o que deve incluir, sim, o interesse local, mas não exclusivamente. E o Poder Executivo, tendo em vista o interesse nacional, decidiu pela criação da Flona do Jamanxim, decisão, ao nosso ver, acertada, como se verá mais à frente.

Além de afirmar que o Poder Executivo desrespeitou a lei ao contrariar a vontade da maior parte da população local, o ilustre autor afirma também que “o estudo prévio realizado pelo MMA, [...] não levou em conta as pesquisas mineralógicas que vinham sendo desenvolvidas na região, algumas em fase já bastante adiantada, com não menos de dez empresas de mineração envolvidas.”

Note-se, entretanto, que o próprio Decreto de criação da Flona do Jamanxin demonstra que foram sim consideradas as informações sobre mineração na região. Diz o Decreto, no seu art. 3º, que “poderão ser

realizadas atividades minerárias na Floresta Nacional do Jamanxin, de acordo com o disposto em seu Plano de Manejo, nos seguintes polígonos...”, e o Decreto apresenta as coordenadas geográficas de dois polígonos que cobrem um quarto da extensão da Flona. Se o Poder Executivo não conhecia a realidade minerária da área, como explicar a inclusão desse dispositivo no Decreto? É evidente que o Governo conhecia esta realidade, e não poderia ser diferente, por uma razão muito simples: a proposta da Flona do Jamanxin não foi elaborada apenas pelo Ministério do Meio Ambiente, foi elaborada por um Grupo de Trabalho Interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, do qual participou o Ministério das Minas e Energia. Dizer que o Governo não sabia o que estava propondo durante as consultas públicas realizadas no entorno da BR 163 seria o mesmo que dizer que o MME não conhece a realidade minerária da região.

Finalmente, é importante considerar as críticas feitas à criação da Floresta Nacional do Jamanxin em si mesma. O nobre autor afirma que a criação da Flona foi um equívoco, porque foi ignorada a presença de produtores rurais na área abrangida, foram incorporadas áreas já desmatadas e a criação da unidade engessou a economia local. Afirma também que a criação da unidade foi motivada pela intenção de responder à demanda da opinião pública nacional e internacional por medidas a favor da conservação das florestas amazônica em função do assassinado da missionária americana Dorothy Stang.

Iniciemos nossa análise pela última questão. No ano de 2004, o desmatamento na Amazônia atingiu um nível desastroso, de mais de 27 mil quilômetros quadrados. A situação estava absolutamente fora de controle. Para enfrentar o problema, o Presidente da República, no ano anterior, por meio do Decreto sem número de 3 de julho de 2003, criou um Grupo Permanente de Trabalhos Interministeriais para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Este Grupo elaborou, em março de 2004, o Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.

Do Grupo Permanente de Trabalho Interministerial participavam os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Minas e Energia, Trabalho e Transportes.

O Plano do Desmatamento abrangia quatro linhas de ação: ordenamento fundiário e ambiental, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infra-estrutura ambientalmente sustentável. No capítulo sobre ordenamento fundiário e ambiental estava previsto, como objetivo específico, “promover a ampliação e consolidação de Unidades de Conservação e Terras Indígenas, com prioridade para as áreas críticas do Arco do Desmatamento.” (grifo nosso)

No capítulo sobre infraestrutura ambientalmente sustentável, no item sobre “rodovias que potencializam novas frentes de expansão da fronteira” (leia-se, de desmatamento), relaciona-se a seguinte rodovia: “BR 163 – Cuiabá – Santarém (MT-PA)”

No “Plano Operacional” do Plano do Desmatamento, no item sobre ordenamento territorial, está dito que “o Governo Federal irá priorizar as ações de ordenamento fundiário e territorial ao longo do Arco do Desmatamento com destaque para a área de influência da BR 163 (rodovia Santarém-Cuiabá). As ações emergenciais incluirão o combate à grilagem de terras públicas, a criação de novas unidades de conservação (tanto de uso sustentável como de proteção integral) e a demarcação e homologação de terras indígenas.” (grifos nossos)

O Plano do Desmatamento relaciona todas as unidades de conservação planejadas para serem criadas no período de 2004 a 2006, que inclui várias florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, parques nacionais, reservas biológicas, áreas de proteção ambiental.

No início de 2005 o Presidente da República, por meio do Decreto s/nº de 18 de fevereiro de 2005, estabeleceu uma área para estudo, tendo em vista a criação de unidades de conservação (área de limitação administrativa provisória, nos termos do art. 22-A da Lei nº 9.985/2000), abrangendo cerca de oito milhões de hectares, no entorno da BR 163 (Cuiabá-Santarém). Em setembro de 2005 foram realizadas três grandes audiências públicas na região para discutir as propostas de criação das unidades, em Novo Progresso, Itaituba e Jacareacanga, além de uma quarta consulta em Belém. Das consultas públicas, falando em nome do Governo Federal, participaram representantes da Casa Civil e dos ministérios da Integração, Desenvolvimento Agrário, Minas e Energia e do Meio Ambiente.

Concomitantemente, desde o início de 2004 estava em discussão no Governo, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163. Para sua elaboração, a Presidência da República havia criado um Grupo de Trabalho Interministerial, em março daquele ano, formado por 14 ministérios – Meio Ambiente, Integração Nacional, Planejamento, Orçamento e Gestão, Transportes, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Minas e Energia, Cidades, Justiça, Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O Plano começou a ser elaborado com o objetivo de preparar a região para o asfaltamento da BR-163, que estava previsto para começar em meados de 2005.

A proposta do Governo foi discutida em várias oficinas de trabalho com as comunidades locais de Santarém, Altamira, Novo Progresso, São Felix do Xingu, Guarantã do Norte, Sorriso e Apuí. A criação de unidades de conservação foi um dos objetivos listados no Plano.

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 foi instituído oficialmente pelo Decreto nº 6.290/2007, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007.

Em outubro de 2004, o MMA iniciou um processo de elaboração de uma nova proposta de lei para possibilitar a exploração madeireira sustentável de florestas públicas por empresas privadas. A nova proposta, denominada Lei de Gestão de Florestas Públicas, foi enviada ao Congresso no início de 2005 e aprovada em março de 2006, sob o número 11.284. Um mês antes, o Presidente da República havia criado, pelo Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006, o Distrito Florestal Sustentável da BR-163, abrangendo uma área de quase 20 milhões de hectares, com o objetivo de promover o desenvolvimento da economia florestal na região.

Na mesma ocasião, foram criadas, no entorno da Cuiabá-Santarém, como resultado dos estudos iniciados um ano antes, oito novas unidades de conservação, somando 6,4 milhões de hectares, incluindo quatro Florestas Nacionais, dentre elas a Floresta Nacional do Jamanxin.

Fizemos questão de listar, em detalhe, todas as políticas, programas e projetos concebidos e adotados com a finalidade de ordenar o

processo de ocupação e promover o desenvolvimento sustentável do entorno da BR 163, para demonstrar, de forma inequívoca, que a criação da Floresta Nacional do Jamanxin não foi uma medida isolada do Governo Federal. A criação da Floresta Nacional do Jamanxin, junto com outras três Florestas Nacionais e outras unidades de conservação na região, fez parte de uma política abrangente, integrada e consistente com objetivos muito claros: de um lado, conter a grilagem de terras e o intenso desmatamento ilegal em curso na região, que estavam, inclusive, se acelerando com a expectativa do asfaltamento da BR 163; de outro lado, tendo em vista que o controle do processo de ocupação desordenado e ilegal da região não se consegue apenas com ações de fiscalização, promover o desenvolvimento sustentável, com base na economia florestal.

Portanto o argumento de que a Floresta Nacional do Jamanxin foi criada como resposta ao clamor de organizações ambientalistas internacionais em função da morte da missionária americana Dorothy Stang não tem cabimento.

Também não se sustenta o argumento de que a criação da Floresta Nacional do Jamanxin estaria inviabilizando o desenvolvimento econômico da região. Ora, a Floresta Nacional não é uma unidade de proteção integral, ela é uma unidade de uso sustentável. O objetivo principal de uma Floresta Nacional é o desenvolvimento de atividades econômicas florestais sustentáveis. A Flona foi criada para impedir a grilagem de terras públicas, a derrubada de florestas e a expansão da pecuária sobre as áreas desmatadas. Se se disser que a Flona do Jamanxin prejudica a expansão da pecuária sobre áreas hoje florestadas, é verdade. Mas não é verdadeira a afirmação de que a Flona prejudica o desenvolvimento econômico da região. Ao contrário, ela vai possibilitar o desenvolvimento sustentável, a geração estável de empregos e de renda, com base nos recursos florestais, madeireiros e não madeireiros.

Quanto à existência, dentro dos limites da Flona, de propriedades privadas já desmatadas, é necessário dizer o seguinte: a extensão das áreas desmatadas, considerando o tamanho da Flona, é insignificante. A maior parte das áreas desmatadas o foi em prazo inferior a cinco anos da data de criação da Flona, e não há 20 ou 30 anos. Esses desmatamentos, em sua maioria, foram feitos em terra pública numa clara tentativa de legitimar a posse dessas áreas. São, portanto, desmatamentos ilegais. Nos poucos casos em que foram de fato, por razões ecológicas,

incluídas na área da Flona posses legítimas ou propriedades constituídas, a lei assegura aos proprietários a justa indenização em dinheiro. De qualquer forma, sempre existe a possibilidade de se discutir com o Executivo Federal uma eventual redefinição dos limites da Flona, em situações específicas. De fato, há notícia de que discussões com esse propósito já estão em curso.

Creemos ter sido capazes de demonstrar que: a) a Constituição não oferece apoio para a proposição de um Projeto de Decreto Legislativo, no caso em comento; b) a legislação que regula a criação de uma Floresta Nacional foi rigorosamente cumprida; c) a Floresta Nacional do Jamanxim é essencial para o desenvolvimento sustentável da área de influência da BR-163.

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.148, de 2008.

Sala da Comissão, em de junho de .

Deputado MÁRCIO MACÊDO
Relator