

PARECER N° , DE 2012

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2012, relativo à Medida Provisória nº 558, de 9 de janeiro de 2012, que *dispõe sobre as alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.*

RELATORA-REVISORA: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

Trata-se de deliberar, em caráter de revisão, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2012, aprovado pela Câmara dos Deputados no processo de apreciação da Medida Provisória (MPV) nº 558, de 9 de janeiro de 2012.

I.1 Descrição da Medida Provisória nº 558, DE 2012

A medida provisória sob exame visa a redefinir os limites dos Parques Nacionais (PARNA) da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais (FLONA) de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori, e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós.

Os novos limites e as áreas excluídas dessas unidades de conservação – as três primeiras, de proteção integral; e as demais, de uso sustentável – estão descritos, respectivamente, nos arts. 2º, 5º, 10, 12, 13, 14 e 15 da MPV.

Em síntese, é o seguinte o conteúdo da MPV tal como originalmente formulada pelo Poder Executivo, segundo cada uma das unidades de conservação alteradas.

– Parque Nacional da Amazônia

De acordo com o art. 2º, *caput*, da MPV, o Parque Nacional da Amazônia – localizado nos Municípios de Itaituba e Aveiro, no Estado do Pará, e de Maués, no Estado do Amazonas, criado pelo Decreto nº 73.683, de 19 de fevereiro de 1974, e com limites estabelecidos pelo Decreto nº 90.823, de 18 de janeiro de 1985, e Decreto de 13 de fevereiro de 2006 – passa a ter área total aproximada de 1.070.736 hectares, atualmente sua área é de 1.112.630ha o que significa um acréscimo de 106.418 hectares, conforme dados ICMbio.

O art. 3º estabelece que as áreas desafetadas do PARNA da Amazônia, em seus limites leste, deverão ser destinadas para o estabelecimento de Projetos de Assentamento Sustentáveis, a serem criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, enquanto que a área excluída da parte sul da unidade sobrepõe-se à futura Usina Hidroelétrica (UH) de São Luiz do Tapajós (art. 2º, inciso II).

– Parque Nacional dos Campos Amazônicos

Pelo art. 5º da MPV, *caput*, o Parque Nacional dos Campos Amazônicos, criado pelo Decreto de 21 de junho de 2006, passa a ter área aproximada de 961.320 hectares, abrangendo terras dos Estados do Amazonas, Rondônia e Mato Grosso.

As áreas de alagamento do lago artificial a ser formado pela barragem da Usina Hidroelétrica de Tabajara em sua cota 80m e seus remansos ficam excluídas dos limites do PARNA dos Campos Amazônicos,

bem como as áreas que se destinam à regularização fundiária dos ocupantes da região do ramal do Pito Aceso (arts. 5º, § 4º, e 8º).

Também ficam excluídos da área original do PARNA o leito da Estrada do Estanho e o leito menor do Rio Roosevelt, que passam a integrar a zona de amortecimento da unidade de conservação (art. 5º, § 3º)

Ficam permitidas, dentro dos limites da zona de amortecimento do PARNA, atividades minerárias autorizadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e licenciadas pelo órgão ambiental competente, respeitadas as disposições do plano de manejo da unidade (art. 6º).

Fica permitida, ainda, dentro dos limites do PARNA dos Campos Amazônicos, a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Tabajara – incluídos os estudos de impacto ambiental (EIA), com a devida autorização do órgão responsável pela unidade (art. 7º).

De acordo com o § 1º do art. 8º, a União alienará diretamente, por meio de dispensa de licitação, as áreas públicas federais antropizadas, desafetadas e não ocupadas que não excedam a 1.500 hectares aos ocupantes de áreas abrangidas pelos novos limites do PARNA dos Campos Amazônicos definidos na MPV.

– Parque Nacional Mapinguari

O art. 10 da MPV redefine os limites do PARNA Mapinguari, que foi criado pelo Decreto de 5 de junho de 2008 e localiza-se no Estado do Amazonas, nos Municípios de Canutama e Lábrea, para excluir da unidade de conservação as áreas que serão inundadas pelos lagos das Usinas Hidroelétricas de Santo Antônio e de Jirau e ocupadas pelo canteiro de obras dessa última usina. A subtração é de 8.470 hectares.

Ficam permitidas, dentro dos limites da zona de amortecimento do Parque Nacional Mapinguari, atividades minerárias autorizadas pelo DNPM e licenciadas pelo órgão ambiental competente, respeitadas as disposições do plano de manejo da unidade de conservação (art. 11).

– Floresta Nacional de Itaituba I, de Itaituba II e do Crepori, e Área de Proteção Ambiental do Tapajós

As Florestas Nacionais de Itaituba I e II localizam-se nos Municípios de Itaituba e Trairão; a do Crepori situa-se no Município de Jacareacanga; e a APA do Tapajós compreende os Municípios de Itaituba, Jacareacanga, Trairão e Novo Progresso, todos eles no Estado do Pará.

A redefinição dos limites da FLONA de Itaituba I exclui da unidade de conservação área de 7.705 hectares para viabilizar as UH de São Luiz do Tapajós e de Jatobá, enquanto que, da FLONA de Itaituba II, são subtraídos 28.453 hectares para também eliminar a sobreposição com a UH de São Luiz do Tapajós (arts. 12 e 13).

Por sua vez, a FLONA do Crepori perderá área de 856 hectares e a APA do Tapajós será reduzida em 19.916 hectares, de modo a possibilitar a UH de Jatobá (arts. 14 e 15).

Consoante o art. 16 da MPV, as áreas excluídas dos PARNAs da Amazônia e dos Campos Amazônicos, das Florestas Nacionais de Itaituba I e II e do Crepori, e da APA do Tapajós que eventualmente não forem atingidas pelos Aproveitamentos Hidroelétricos de Tabajara, São Luiz do Tapajós e Jatobá serão reintegradas às respectivas unidades de conservação da qual foram subtraídas mediante ato do Poder Executivo Federal.

Por fim, o art. 17 determina que, nos momentos em que o nível dos lagos dos Aproveitamentos Hidroelétricos de Tabajara, São Luiz do

Tapajós e Jatobá estiverem abaixo das cotas altimétricas mencionadas nos arts. 2º, inciso II, 5º, 12, 13, 14 e 15, ficam proibidas atividades agropecuárias, de mineração, edificações permanentes e temporárias e quaisquer outros empreendimentos nessas faixas das margens temporariamente emersas.

I.2 Emendas Apresentadas à MPV nº 558, DE 2012

Foram oferecidas 52 emendas à MPV nº 558, de 2012, assim resumidas no quadro as seguir.

Emenda nº 1	Suprime o inciso II do art. 2º
Emendas nºs 2 a 6	Suprime o § 3º do art. 5º
Emendas nºs 7 a 11	Acresce a expressão “e a sua zona de amortecimento” ao § 2º do art. 5º
Emendas nºs 12 a 17	Suprime o art. 6º
Emendas nºs 18 a 23	Suprime o art. 11
Emenda nº 24	Inclui dispositivo para permitir atividade de mineração nas zonas de amortecimento de todas as unidades de conservação da natureza
Emendas nºs 25 a 30	Suprime o art. 12
Emenda nº 31	Condiciona o disposto no art. 12 à obrigatoriedade de serem observados os estudos técnicos e a consulta pública previstos no art. 22 da Lei do SNUC.
Emendas nºs 32 a 37	Suprime o art. 13
Emenda nº 38	Condiciona o disposto no art. 13 à obrigatoriedade de serem observados os estudos técnicos e a consulta pública previstos no art. 22 da Lei do SNUC.
Emendas nºs 39 a 44	Suprime o art. 14
Emenda nº 45	Condiciona o disposto no art. 14 à obrigatoriedade de serem observados os estudos técnicos e a consulta pública previstos no art. 22 da Lei do SNUC
Emenda nº 46	Suprime o art. 15

Emenda nº 47	Condiciona o disposto no art. 15 à obrigatoriedade de serem observados os estudos técnicos e a consulta pública previstos no art. 22 da Lei do SNUC
Emenda nº 48	Altera o <i>status</i> da unidade de proteção integral denominada PARNA da Chapada das Mesas, localizada no Estado do Maranhão, que passa para a categoria de Reserva Extrativista (RESEX) da Chapada das Mesas
Emendas 49 e 51	Incluem dispositivos para renegociar dívidas agrícolas que especifica
Emenda nº 50	Acresce dispositivo para suprimir novas áreas do PARNA Mapinguari pra fins minerários.
Emenda nº 52	Cria o Programa de Convivência com a Seca na Região Sul

As Emendas de nºs 48, 49, 51 e 52 foram indeferidas liminarmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, combinado com art. 125 do Regimento Interno daquela Casa, e em conformidade, ainda, com a decisão da Presidência proferida na Questão de Ordem nº 478, de 2009, por versarem sobre matéria estranha.

I.3 Projeto de Lei de Conversão nº 12, DE 2012

A MPV nº 558, de 2012, foi aprovada na Câmara dos Deputados (CD), no último dia 15 do mês de maio, nos termos do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2012, a seguir comentado.

O PLV nº 12, de 2012, incorporou as emendas que suprimem os arts. 6º e 11 da MPV, que conferem competência ao Departamento Nacional de Produção Mineral para autorizar atividades minerárias dentro dos limites da zona de amortecimento do PARNA dos Campos Amazônicos e do PARNA Mapinguari – uma vez que essa disposição estaria em descompasso com a normas de proteção exigidas. Também foi suprimido o § 2º do art. 5º

do texto original da MPV, que determina ser o subsolo parte integrante dos limites do Parna dos Campos Amazônicos.

Por sua vez, foram acrescidos à medida provisória, pelo relator na CD – e incorporados ao PLV – os arts 16 a 20, com a seguinte finalidade:

- Excluir duas áreas da Floresta Nacional do Tapajós, totalizando aproximadamente 17.851 hectares (arts. 16 a 19). Uma dessas áreas localiza-se no Município de Belterra, no Estado do Pará, onde estão situadas as comunidades de São Jorge, Nova Vida, Nossa Senhora de Nazaré e Santa Clara; a outra, no Município de Aveiro, também no Estado do Pará.

Segundo o relator, a exclusão dessas áreas foi negociada com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com o intuito de solucionar problemas agrários na região.

- Suspender, até 30 de junho de 2013, a execução fiscal de dívidas de produtores rurais vinculados ao “Projeto Agro-industrial Canavieiro Abraham Lincoln” (PACAL), situado no Estado do Pará (art. 20).

As dívidas, que se referem ao período de 17 de maio de 1984 a 31 de maio de 2002, somam, segundo o relator, cerca de dez milhões de reais, e a renegociação desses débitos teria recebido o aval do Ministério da Fazenda.

II – ANÁLISE

Preliminarmente entendo como é importante registrar o fato da limitação do Senado Federal na análise das MPs, visto que o prazo de 120

dias para análise das mesmas é quase que exclusivamente esgotado pela Câmara dos Deputados, o que inviabiliza mudanças no texto recebido, muitas vezes essenciais para o aprimoramento da matéria. Por essa razão, e somente por essa, para que a PLV ora em análise não perca seus efeitos, que esgotarão no próximo dia 31 de maio, em que me abstendo de sugerir modificações na mesma.

Quanto à análise da matéria destaco que os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais e as Áreas de Proteção Ambiental são áreas especialmente protegidas e a criação, implantação e gestão dessas unidades encontram disciplina específica na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

A Lei do SNUC define unidade de conservação (UC) 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”.

Enquanto os Parques Nacionais são Unidades de Conservação de Proteção Integral – cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais –, as Florestas Nacionais e as Áreas de Proteção Ambiental integram o grupo de Unidades de Uso Sustentável, criadas com a finalidade de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

A criação de espaços territorialmente protegidos pelo Poder Público, nos três níveis da federação, constitui um dos instrumentos da

Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Por sua vez, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, inciso III, determina que, para assegurar às gerações presentes e futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado, 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 permitidas somente através de lei, vedada qualquer atividade que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Como se vê, embora a Carta Magna não exija lei para instituir unidades de conservação da natureza, estabelece que qualquer modificação que implique supressão ou alteração de limites ou de *status* de proteção da UC depende de lei no sentido estrito. Nesse aspecto, o § 7º do art. 22 da Lei do SNUC é categórico – e não poderia ser diferente, diante da exigência constitucional – em determinar que “a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

Uma vez que a lei é o instrumento correto para formalizar a modificação dos limites e do *status* de proteção de áreas especialmente protegidas, concluímos que a medida provisória em tela – cujo objetivo precípua é alterar os limites de um conjunto de unidades de conservação para os fins que mencionados no decorrer deste parecer – vai ao encontro da exigência constitucional prescrita no art. 225, § 1º, inciso III.

Observa-se, também, que a Constituição Federal, em seu art. 24, inciso VI, confere competência à União para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Também o objeto deste MPV não está incluído entre aqueles que não podem ser estipulados por Medida Provisória, conforme normais da Constituição Federal.

A análise da MPV e do projeto de lei de conversão dela derivado nos autoriza a concluir que a modificação dos limites das unidades de conservação mencionadas se justifica, na medida em que foi proposta para solucionar duas importantes questões.

Uma delas diz respeito à insegurança jurídica na qual vivem diversas comunidades tradicionalmente localizadas em áreas que, posteriormente, foram decretadas como unidades de conservação. É imprescindível que se proceda à regularização fundiária dessas localidades, compatibilizando as demandas sociais e ambientais da região. É o caso das áreas que serão desafetadas dos PARNAs dos Campos Amazônicos e da Amazônia, e da FLONA do Tapajós.

Outro objetivo da MPV, não menos importante, é viabilizar o aproveitamento hidroelétrico da região Amazônica, de modo a assegurar uma matriz energética nacional limpa e garantir o desenvolvimento sustentável do País e o bem-estar da população brasileira. Com essa finalidade, são excluídas áreas das seguintes unidades de conservação: PARNAs da Amazônia (UH de São Luiz do Tapajós), PARNAs dos Campos Amazônicos (UH de Tabajara), PARNAs Mapinguari (UH de Jirau e de Santo Antônio), FLONAs de Itaituba I (UH de São Luiz do Tapajós e de Jatobá), FLONA de Itaituba II (UH de São Luiz do Tapajós), FLONA do Crepori (UH de Jatobá) e APA do Tapajós (UH de Jatobá).

Destaque-se, também, o fato que a mudança dos limites dos Parques Nacionais, Florestas e Áreas de Proteção Ambiental aqui descrita

leva a um acréscimo das áreas de Preservação Ambiental na ordem de 126.553 mil hectares em unidades de conservação de proteção integral.

Como se vê, a Medida Provisória nº 558, de 2012, quando editada, preencheu perfeitamente os pressupostos de relevância e urgência, determinados pelo art. 62 da Carta Magna, como condição necessária para a sua admissibilidade.

A matéria obedece, ainda, os preceitos de constitucionalidade nos termos fixados pelos arts. 24 e 225 da Lei Maior e está vazada em boa técnica legislativa. Além disso, consideramos que a proposta não apresenta indícios de implicações orçamentárias e financeiras, nos termos da Resolução nº 1, de 2002-CN, conforme o exarado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

No entanto, nosso parecer, como já abordado anteriormente, uma vez que o PLV nº 12, de 2012, proveniente da MPV nº 558, de 2012, somente agora chega ao Senado Federal – às vésperas de perder sua eficácia, caso não seja imediatamente examinada por esta Casa –, não nos foi possível uma análise mais detalhada e aprofundada das emendas não adotadas pela Câmara dos Deputados.

Sendo assim, por concordar, no mérito, com a deliberação da Câmara dos Deputados, acatamos na íntegra o PLV sob exame.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela admissibilidade e constitucionalidade da Medida Provisória nº 558, de 9 de janeiro de 2012, e, no mérito, pela

aprovação da matéria nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 12, de 2012.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora