



Karla F. Paiva/Gov Federal

# NOTA TÉCNICA

*PL 3.649/2023*

Parque Nacional  
de Chapada dos  
Guimarães

# NOTA TÉCNICA



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



## 1. APRESENTAÇÃO

A Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, o Observatório Socioambiental de Mato Grosso e o Instituto Democracia e Sustentabilidade tecem as seguintes considerações sobre o Projeto de Lei nº 3.649/2023 (PL nº 3.649/23), que trata da estadualização do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães<sup>[1]</sup>.

O PL nº 3.649/23, da senadora Margareth Buzetti (PSD/MT), pretende transferir a gestão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (PNCG) ao Estado de Mato Grosso e determina a aplicação anual de R\$ 66 milhões, em ações e serviços:

*Art. 1º Fica transferida para o Estado de Mato Grosso, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso, a gestão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, com o objetivo de proteger e preservar amostra dos ecossistemas ali existentes, assegurando a preservação de seus recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para uso pelo público, educação, pesquisa científica e também contribuindo para o desenvolvimento turístico na área.*

*Art. 2º O Estado de Mato Grosso aplicará anualmente, em ações e serviços, o valor mínimo de 66 milhões de reais, totalizando a aplicação de 200 milhões de reais em 3 anos.*

*§ 1º Na eventualidade de aplicação, em ação e serviços, de valores abaixo do mínimo anual estipulado por esta Lei em um determinado exercício, a diferença entre o mínimo previsto e valor efetivamente aplicado, deverá ser compensado em exercício subsequente.*

[1] <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158851>

# NOTA TÉCNICA



Embora seu teor dê a impressão de que o Estado de Mato Grosso pretenda realizar elevado investimento na Unidade de Conservação, a inviabilidade jurídica da proposta e o histórico da (des)proteção do patrimônio ambiental estadual pelo seu atual governo revela uma perspectiva diferente, marcada pelo desmonte do seu Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

## 2. PONTOS PRELIMINARES

De início, deve-se lembrar que o PL nº 3.649/23 foi apresentado após a senadora Margareth Buzetti requerer a retirada do PL nº 1.911/23, que continha essencialmente o mesmo teor e tramitaria pela Comissão de Assuntos Econômicos, pela Comissão de Constitucionalidade e Justiça e seria decidido de modo terminativo na Comissão de Meio Ambiente.

Pelo Requerimento nº 683/2023, a parlamentar pediu sua retirada e então apresentou o PL nº 3.649/23, com tramitação que dificulta o efetivo debate democrático e prejudica a participação pública em assunto de amplo interesse social e relativo a aspectos econômicos do Estado de Mato Grosso e da União, pois o rito dado para a proposta diz respeito à Comissão de Meio Ambiente, em decisão terminativa. Adiante, detalha-se os vícios constatados em seus dois dispositivos.

## 3. INVIABILIDADE JURÍDICA DA LEI

### 3.1 Art. 1 – Vício de Inconstitucionalidade – Captação de Atribuição Federal por Estado-membro

Com a devida vênia, o PL nº 3.649/23 configura-se como grave erro jurídico uma vez que, caso aprovado, será responsável por ruptura direta no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/00).

# NOTA TÉCNICA



O art. 1º do PL trata da transferência da gestão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães para o Estado de Mato Grosso, o que a senadora Margareth Buzetti comprehende como “estadualização” de Unidade de Conservação federal.

De início, a transferência causaria interferências diretas no pacto federativo (art. 18 da CF), o que pode lhe conceder a pecha de inconstitucionalidade (art. 60, § 1º, IV, da CF), pois representaria, na prática, captação de atribuição federal por Estado-membro:

*Tão marcante é o princípio federativo, que lei alguma, nenhum poder, nenhuma autoridade, poderá, direta ou indiretamente, às claras ou de modo sub-reptício, derrogá-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo; é cláusula pétreia, e, destarte, irremovível até por emenda constitucional, como ressai da só leitura do artigo 60, §4º, I, da CF[2].*

Afinal, constitucionalmente, incumbe ao Poder Público delimitar áreas e componentes a serem especialmente protegidos, em todas as unidades da Federação (art. 225, § 1º, III, da CF), e, detalhando a norma constitucional, a Lei nº 9.985/00 estabelece que a administração da Unidade de Conservação compete ao ente federativo que a criou:

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: ...

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

[2] CARRAZA, Roque Antonio. ICMS. Malheiros Editores, 9ª ed, 2009, p. 67.

# NOTA TÉCNICA



Assim, não há dúvidas de que a União, ao criar uma Unidade de Conservação, é a responsável pela sua gestão, por meio do Instituto Chico Mendes (ICMBio) e do IBAMA, em caráter supletivo. Não há, no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, previsão legal para órgão estadual administrar Unidade de Conservação federal.

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), ao estruturar o Sistema Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu como órgãos executores do governo federal, dentro de sua esfera de competência, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 6º, IV).

A Lei nº 11.516/07, que criou o ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas, demonstra que uma de suas finalidades é a gestão das Unidades de Conservação instituídas pela União, no art. 1º, I:

*Art. 1º. Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:*

*I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;*

Já a competência estadual em Mato Grosso, dada pela Lei Complementar Estadual nº 232/05, é a administração das Unidades de Conservação estaduais:

# NOTA TÉCNICA



Art. 6º Compete à Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA:

I - formular, propor e executar a política estadual do meio ambiente;

...

X - propor a criação de unidades de conservação estadual, ouvido o CONSEMA;

XI - implantar, administrar e fiscalizar as Unidades de Conservação Estaduais;

Assim, constata-se a ausência de previsão legal para a SEMA-MT realizar a gestão de Unidades de Conservação federais, o que também dependeria de inúmeros outros fatores que sequer foram considerados na proposta legislativa - o PL nº 3.649/23 não menciona estudos acerca de sua repercussão na Administração Pública e seus impactos ambientais, econômicos e sociais.

## 3.2 Art. 2º – Previsão de Aplicação de Recursos e o Histórico de Desproteção Ambiental no Governo de MT

Quanto ao art. 2º, inicialmente observa-se erro em sua redação, pois o dispositivo apenas diz que o Estado de Mato Grosso “aplicará anualmente, em ações e serviços, o valor de R\$ 66 milhões de reais, totalizando a aplicação de R\$ 200 milhões de reais em 3 anos”, mas não especifica onde ocorrerá essa aplicação.

Nesse sentido, a justificação do PL nº 3.649/23 faz menção expressa ao processo de concessão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães à tentativa frustrada de o Estado de Mato Grosso sagrar-se vencedor no certame, uma vez que foi desclassificado pela perda de prazo procedural, embora também registre o compromisso assinado pelo governador do Estado de investir R\$ 200 milhões no potencial turístico da Unidade de Conservação.

# NOTA TÉCNICA



A Lei nº 11.516/07 estabelece ser possível ao ICMBio promover "a concessão de serviços, áreas ou instalações de Unidades de Conservação federais para a exploração de atividades de visitação ... mediante processo licitatório" (art. 14-C), mas não a concessão da gestão da Unidade de Conservação. A única possibilidade ao concessionário é realizar atividades de apoio à gestão (art. 14-C, § 1º, da Lei nº 11.516/07).

Embora a pretensão do PL nº 3.649/23 seja a transferência da gestão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães para o Estado de Mato Grosso, deve-se ter em mente que "a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito", regra prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e considerada cláusula pétreia.

A relevância desse ponto se dá porque o PNCG, qualificado para fins de concessão à iniciativa privada para prestação de serviços públicos de apoio à visitação, pelo Decreto nº 10.673/21, teve sua desestatização aprovada por meio da Resolução CPPI nº 257/22, do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República e o processo, conduzido pelo ICMBio, iniciou com edital de concorrência publicado em 2022. Nesse processo, MT Participações e Projetos S.A., pessoa jurídica que representa o Estado de Mato Grosso, foi desclassificada pela perda de prazo para apresentar garantia de proposta, e então a empresa Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura sagrou-se vencedora. Contudo, o Estado-membro protocolou representação no Tribunal de Contas da União (Processo TC 003.595/2023-4), alegando irregularidades na concessão<sup>[3]</sup>.

Após análise do caso, o TCU constatou erro no edital de concorrência e determinou sua correção, republicação e o desfazimento dos atos até então praticados (Acórdão nº 1.363/2023 - TCU - Plenário). O edital foi republicado em 18/08/2023, a entrega de propostas dos interessados pode ocorrer até 12/12/2023 e o leilão está previsto para ocorrer em 20/12/2023, de acordo com o PPI<sup>[4]</sup>.

[3] <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/icmbio-deve-corrigir-edital-para-a-concessao-da-chapada-dos-guimaraes.htm>

[4] <https://www.ppi.gov.br/projetos/parque-nacional-da-chapada-dos-guimaraes-mt/>

# NOTA TÉCNICA



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



Por fim, com a assinatura do contrato de concessão pelo vencedor da licitação, constitui-se o ato jurídico perfeito[5], que não poderá ser prejudicado por eventual aprovação do PL nº 3.649/23.

## 3.3 Acordo de Cooperação com o ICMBio

Adicionalmente ao teor desse Projeto de Lei, é relevante lembrar do histórico estadual perante o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães.

Em 2021, o Estado de Mato Grosso, na qualidade de cooperante, e o ICMBio, enquanto cooperado, firmaram o Acordo de Cooperação nº 38/2021 “para a realização de ações voltadas à implementação de ações e estruturas físicas voltadas à visitação dos atrativos do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães”.

Por meio desse instrumento, em 10/08/2021, o Estado de Mato Grosso comprometeu-se a liberar recursos e executar plano de trabalho relativo à obra da Unidade de Conservação, à revitalização das trilhas e implantação de novas infraestruturas no complexo do Véu da Noiva, bem como realizar obras de infraestrutura no atrativo Portão do Inferno, que em dezembro/2022 deveriam ter sido finalizadas[6].

Até o momento, contudo, não se tem notícias sobre o adimplemento das obrigações pelo Estado de Mato Grosso, pois o prazo de 19 meses do termo de cooperação expirou e as obras não foram realizadas.

## 4. CONCLUSÃO

Pelas razões expostas nesta Nota Técnica, a Rede Pró-UC[7], o Observa-MT e o IDS, posicionam-se contrariamente ao PL nº 3.649/23, considerando seus vícios jurídicos que podem se configurar com inconstitucionalidade e ocasionar rupturas graves ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e ao Sistema Nacional do Meio Ambiente.

[5] MS 12.407/DF, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.

[6] <https://www.sedec.mt.gov.br/-/17707256-governo-de-mt-consegue-autorizacao-do-icmbio-para-fazer-investimentos-no-parque-nacional-de-chapada>

[7] Nesta iniciativa, representada pelo advogado Douglas H. Montenegro, OAB/PR nº 83.651