

Karla F. Paiva/Gov Federal

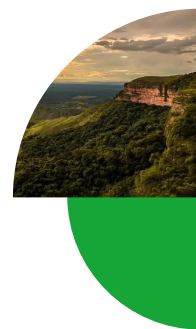
NOTA TÉCNICA

PL 3.649/2023

Parque Nacional
de Chapada dos
Guimarães

Set/23

NOTA TÉCNICA



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[1] .

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:

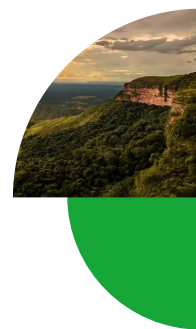
Art. 1º Fica transferida para o Estado de Mato Grosso, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso, a gestão do Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, com o objetivo de proteger e preservar amostra dos ecossistemas ali existentes, assegurando a preservação 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.

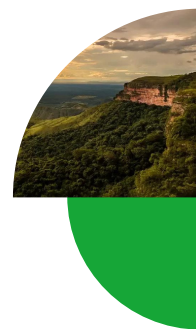
Pelo Requerimento nº 683/2023, a parlamentar pediu sua retirada e então apresentou o PL nº 3.649/23, com tramitação que dificulta o efetivo debate democrático e prejudica a participação pública em assunto de amplo interesse social e relativo a aspectos econômicos do Estado de Mato Grosso e da União, 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 compreende 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, derogá-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo; é cláusula pétrea, e, destarte, irremovível até por emenda constitucional, como ressaí da só leitura do artigo 60, §4º, I, da CF[2].

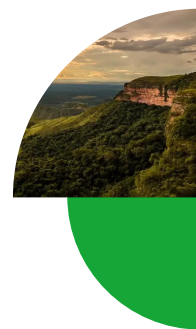
Afinal, constitucionalmente, incumbe ao Poder Público delimitar áreas e componentes a serem especialmente protegidos, em todas as unidades da Federação (art. 225, § 1º, III, da CF), e, detalhando a norma constitucional, a Lei nº 9.985/00 estabelece que a administração da Unidade de Conservação compete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

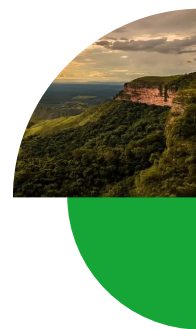
A Lei nº 11.516/07, que criou o ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas, demonstra que uma de suas finalidades é a gestão das Unidades de Conservação instituídas pela União, no art. 1º, I:

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;

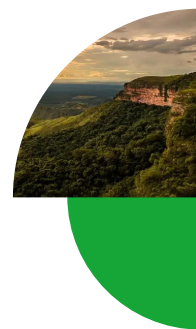
Assim, constata-se a ausência de previsão legal para a SEMA-MT realizar a gestão de Unidades de Conservação federais, o que também dependeria de inúmeros outros fatores que sequer foram considerados na proposta legislativa - o PL nº 3.649/23 não menciona estudos acerca de sua repercussão na Administração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

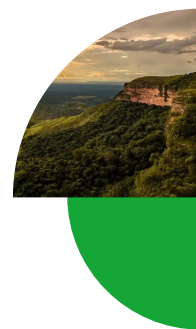
A relevância desse ponto se dá porque o PNCG, qualificado para fins de concessão à iniciativa privada para prestação de serviços públicos de apoio à visitação, pelo Decreto nº 10.673/21, teve sua desestatização aprovada por meio da Resolução CPPI nº 257/22, do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) 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[3].

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[4].

[3] <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/icmbio-deve-corriger-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



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 portaria 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