

Nota técnica – Coalizão Pró-UC sobre o PDL 338/2021, que susta o Decreto 14.471/2017 de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Goiás)

APRESENTAÇÃO

No início de agosto, o Deputado Delegado Waldir (PSL-GO) apresentou um Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo - PDL 338/2021-, com o propósito de sustar o Dsn 14.471 de 05 de junho de 2017, que amplia o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV).

O PNCV está localizado nos municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás. Ele protege uma área de extrema importância ecológica do Cerrado de altitude. Sua paisagem é formada por um mosaico de formações vegetais associados ao bioma Cerrado, com centenas de nascentes e cursos d 'água, rochas com mais de um bilhão de anos e animais ameaçados de extinção.

O parque foi declarado Patrimônio Mundial Natural pela UNESCO e tem sido palco de centenas de pesquisas científicas, fundamentais para entender a biodiversidade e para formar profissionais na área de pesquisa ambiental, além de projetos de educação ambiental e visitação pública. Nos últimos dez anos, o número de visitantes no parque saltou de 23 mil para cerca de 80 mil visitantes por ano, que movimentam a economia dos municípios que o circundam.

No ano de sua criação, em 1961 - como Parque Nacional do Tocantins - abrangia uma área de 625 mil hectares. Desde então, já foi submetido a dois episódios de redução dos seus limites: o primeiro em 1972, quando o parque passou a se chamar Chapada dos Veadeiros e seu tamanho caiu para 171 mil hectares. O segundo no início da década de 1980, devido à construção da rodovia GO-239, quando ele foi reduzido a 65,5 mil hectares. Em 2017, depois de um processo que se estendeu por 16 anos e contou com todo o rito legal necessário envolvendo consultas públicas e estudos técnicos, o Parque Nacional foi ampliado para os atuais 240,5 mil hectares, com a publicação do Dsn 14.471 de 5 de junho de 2017. A ampliação teve como propósito aumentar a representatividade de ambientes protegidos, garantir a perenidade dos serviços ecossistêmicos, contribuir para a estabilidade ambiental da região e proporcionar o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

O PNCV está localizado numa região estratégica para a conservação da biodiversidade do Cerrado, sendo considerado pelo Ministério do Meio Ambiente como uma área de prioridade extremamente alta¹ e contribui para aumentar a proteção do Cerrado – o segundo bioma mais ameaçado no Brasil, além de conter o avanço do desmatamento regional e a consequente emissão de gases do efeito estufa. Além disso, a sua presença no território motivou a criação de outras UCs, dentre as quais 27 RPPNs, uma Estação Ecológica, um Parque Municipal e um Parque Estadual, que vem somando esforços às ações de conservação e proteção promovidas pelo PNCV.

I. REGULARIDADE DO DECRETO DE 5 DE JUNHO DE 2017 (DSN 14.471)

Fundamentado na prerrogativa do Congresso Nacional contida no art. 49, V, da Constituição Federal, o autor do PDL 338/21 compreende que “ampliar demasiadamente” a área do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros significa que o Poder Executivo abusou de seu poder regulamentar, e que isso justificaria a sustação do Decreto de ampliação.

Cabe destacar que, ao editar o Dsn 14.471 e ampliar a área do Parque, o Poder Executivo observou a fundamentação constitucional necessária e respeitou a principiologia estabelecida no art. 372, notadamente o princípio da legalidade, e agiu amparado no art. 84, IV, que trata da competência privativa do presidente da República em expedir decretos para a fiel execução da lei, no exercício de seu poder regulamentar.

No trâmite dos mandados de segurança nº 35.232 (impetrado por dois proprietários rurais de Nova Roma) e nº 35.240 (impetrado pelo município de Teresina de Goiás), que pediam pela nulidade do Dsn 14.471, o Ministério Público Federal já havia se manifestado no sentido de que não vislumbra qualquer ilegalidade no procedimento administrativo que ampliou a UC, já que as consultas às populações locais atingidas pela ampliação foram feitas da forma mais ampla possível³.

Soma-se a isso, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 12 de agosto de 2021, que nega provimento a esse mandado de segurança, reiterando que o Poder Executivo observou todas as normas e procedimentos cabíveis no contexto da ampliação (Constituição Federal, a Lei do SNUC e o Decreto Federal nº 4.340/02, que a regulamenta, bem como a Instrução Normativa nº 5, de 15/05/2008, do ICMBio, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal)⁴.

Assim, não se detecta nenhuma justificativa legal que sustente a validade do PDL nº 338/21 e que torne plausível que o Congresso Nacional possa sustar o ato normativo de ampliação do Parque.

II. VIOLAÇÃO, EM TESE, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

O PDL nº 338/21, além de não conseguir demonstrar o abuso do Poder Executivo no ato de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, padece, também, de flagrante vício de inconstitucionalidade ao violar o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, que estabelece que qualquer alteração e supressão de espaço territorial especialmente protegido é permitida apenas por meio de lei. De acordo com a norma constitucional, a supressão de uma UC, conforme pretende o decreto legislativo, é matéria reservada à lei em stricto sensu, de modo que o uso de outros instrumentos legislativos não está autorizado.

Este entendimento foi firmado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, ao debater sobre ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) cuja matéria tratava da tentativa de supressão/diminuição de área de UC por outro instrumento que não a lei:

Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em área de preservação permanente. Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI). Decisão não referendada. Consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas. [ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. [ADI 3.646, rel. min. Dias Tofolli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019.]

Cabe ressaltar que, como compreende a Suprema Corte, trata-se de regra que não comporta nenhum tipo de exceção.

III. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS

Após a ampliação do PNCV, em junho de 2017, a agenda de regularização fundiária se tornou fundamental para a consolidação territorial da UC e tem sido considerada imprescindível para concretizar a ampliação e o desenvolvimento de atividades relacionadas à implementação do parque, como as atividades de visitação/uso público, pesquisa, manejo do fogo e fiscalização, além da gestão dos conflitos.

Assim, o ICMBio tem trabalhado no diagnóstico fundiário da área, e as informações publicadas no relatório de gestão da UC de 20205 apontam que aproximadamente 19% da área do parque é composta por glebas de titularidade do Estado de Goiás, outros 25% correspondem a áreas devolutas passíveis de serem regularizadas, e cerca de 50% da área da UC é composta por imóveis particulares. Estes estão sendo identificados para abertura dos devidos processos de regularização por meio dos instrumentos previstos na IN 02/2009 (desapropriação) e IN 05/2016 (compensação de reserva legal), em que pese a falta de documentação comprobatória da titularidade por parte das propriedades, o que tem sido um empecilho para o avanço da desapropriação de algumas áreas. Cabe destacar, entretanto, que seria muito contraproducente e prejudicial ao erário público desconsiderar todo o esforço técnico e financeiro envolvido na regularização das áreas ampliadas.

Todos os argumentos apresentados nesta nota técnica reiteram a importância desta UC para a conservação da biodiversidade de uma amostra do Cerrado brasileiro, evidenciam a lisura e o rigor técnico e jurídico do processo de ampliação, bem como os esforços já empenhados pela administração pública na regularização das propriedades que compõem o Parque.

Deste modo, a Coalizão Pró-UC e os parceiros abaixo assinados manifestam-se de maneira contrária ao PDL 338/2021 e alertam para sua inconstitucionalidade, bem como para os retrocessos que ele pode promover.

Sobre a Coalizão:

A Coalizão Pró Unidades de Conservação da Natureza (Pró-UC) é uma rede de instituições da sociedade civil, que tem como objetivo promover, junto à sociedade, o que consideramos as melhores e mais eficientes formas de proteger e conservar o patrimônio natural brasileiro, para essa e as futuras gerações. Para tanto, promove a articulação entre os setores, o debate junto à sociedade e desenvolve estratégias para o fortalecimento das Unidades de Conservação (UCs) em todo o território nacional.

A Coalizão é formada pelas seguintes organizações: Conservação Internacional (CI-Brasil), Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Fundação SOS Mata Atlântica, Imaflora, Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Imazon, Instituto Semeia, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, The Nature Conservancy (TNC) e WWF-Brasil.