



NOTA TÉCNICA N. 01-2018/GTUC-4ªCCR

Nota Técnica sobre a inconstitucionalidade e inconveniência do bloco de medidas de extinção e redução de unidades de conservação, de 2016 e 2017, atualizada com a decisão do STF na ADI 4717.

GRUPO DE TRABALHO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, em resposta ao Ofício n. 260/2018 – 4ª CCR - que encaminhou cópia do Ofício SFConst/PGR/2018, suscitando novas informações e ponderações diante da não conversão da Medida Provisória n. 756/2016 em lei, bem como a conversão, com vetos, da Medida Provisória n. 758/2016 na Lei 13.452/2017 -, vem apresentar nova nota técnica atualizada com a decisão do STF na ADI 4717.

I. DOS VETOS ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS 756 E 758

Os vetos às Medidas Provisórias n. 756/2016 e Medida Provisória n. 758/2016 foram já objeto da NOTA TÉCNICA N. 02-2017/GTUC-4ªCCR (anexa). Na referida nota técnica, esse GT atualizava a nota técnica original informando que em Mensagem de 19 de junho de 2017, o Presidente da República vetou o Projeto de Lei de Conversão n. 4, de 2017, referente à MP 756/2016:

“MENSAGEM Nº 198, DE 19 DE JUNHO DE 2017.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2017 (MP nº756/16), que “Altera os limites da Floresta Nacional do Jamaxim; cria a Área de Proteção Ambiental do Jamaxim; altera os limites do Parque Nacional de São Joaquim, assim como seu nome para Parque Nacional da Serra Catarinense; e revoga o Decreto não numerado, de 13 de fevereiro de 2006, o

Decreto nº 50.922, de 6 de julho de 1961, e a Lei nº 13.273, de 15 de abril de 2016”.

Ouvido, o Ministério do Meio Ambiente manifestou-se pelo veto ao projeto pelas seguintes razões:

‘As modificações propostas alteram substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com potencial de comprometer e fragilizar a preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia Brasileira e do Estado de Santa Catarina.

Ademais, parte dos dispositivos apresenta inconstitucionalidade formal, por configurar situação de impertinência temática ao objeto inicial da Medida Provisória, vedada segundo decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Determinei, com este veto, a retomada do processo de construção de proposta de solução, com bases técnicas e democráticas.’

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 20.6.2017”

Já a MP 758 foi convertida na Lei 13.452, de 19 de junho de 2017, **tendo sido consumada a exclusão de área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares), do Parque Nacional do Jamanxim, destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.**

Como se vê, não obstante os vetos presidenciais decorrentes de forte pressão da sociedade, acabou por haver redução de unidade de conservação por meio de medida provisória.

II. DO JULGAMENTO DA ADI 4717

Em 5 de abril de 2018, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4717, proposta pela Procuradoria-Geral da República, decidindo que é inconstitucional a diminuição, por meio de medida provisória, de espaços territoriais especialmente protegidos.

Nos termos do voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhou o voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, a MP questionada fere o artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição da República, que exige a edição de lei para alteração de área especialmente protegida. Apesar da medida provisória ter força de lei, no caso concreto – que trata da supressão de regime jurídico protetivo do meio ambiente – deveria ter sido observado o princípio da reserva legal e o devido processo legislativo exigido pelo artigo 225, com audiências públicas e análise de impacto ambiental.

Ao final, houve modulação dos efeitos, entendendo-se que os efeitos da medida

provisória, posteriormente convertida em lei, já haviam se concretizado, incluindo a construção de usinas que já estão em funcionamento (alteração 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, com o objetivo de construir o Aproveitamento Hidrelétrico Tabajara, no Rio Machado). Todavia, foi frisada a necessidade de fixar a inconstitucionalidade da possibilidade de edições de futuras medidas provisórias que esvaziem a salvaguarda do meio ambiente¹.

III. DOS EFEITOS DO JULGAMENTO DA ADI 4717 SOBRE A MP 758 (CONVERTIDA NA LEI 13.452/2017)

Como já dito, a MP 758 foi convertida na Lei 13.452, de 19 de junho de 2017, **tendo sido consumada a exclusão de área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares), do Parque Nacional do Jamanxim, destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.** *Id est*, houve **redução de unidade de conservação por meio de medida provisória.**

A nota técnica original mencionava a ADI 4717, então pendente de julgamento, e também o entendimento no Ag. Reg. em Rec. Ext. 519.778/RN², que teve como relator o Ministro Luis Roberto Barroso:

*“15. A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de **lei formal**, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do poder executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social.*

16. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’ (art. 225, caput), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste tribunal.” (grifou-se)

Com o julgamento da ADI 4717, o Plenário do STF, no exercício do controle abstrato, por unanimidade, fixa o entendimento geral de que não cabe **redução de unidade de**

¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=374559>> Acesso em: 24 abr. 2018.

² Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6335036>> Acesso em: 3 mai. 2017.

conservação por medida provisória.

Mas o interesse de agir de uma ação direta de inconstitucionalidade em face da MP 758 foi convertida na Lei 13.452, de 19 de junho de 2017 persiste, já que a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que é infirmada só após declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente³.

**III
CONCLUSÃO**

Ex positis, sugere o Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação, com base nesta e nas NOTAS TÉCNICAS N. 01 e 02-2017/GTUC-4ªCCR, que a colenda 4ª Câmara de Coordenação e Revisão:

a) proponha a exma. Procuradora-Geral da República, o ajuizamento de **ação direta de inconstitucionalidade**, com fundamento nos artigos 102, inciso I, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75/1993 e na Lei 9.868/1999, suscitando também o **controle de convencionalidade**, com fulcro no decidido pelo STF no Recurso Extraordinário 466.343⁴, em face da Lei 13.452, de 19 de junho de 2017, fruto da conversão da MP 758;

b) em relação ao Projeto de Lei 8.107, de 13 de julho de 2017, encaminhe ao Congresso Nacional a presente nota técnica, dando conta da inconstitucionalidade e inconvencionalidade do teor da iniciativa legislativa, pelos mesmos fundamentos.

Macaé, 27 de abril de 2018.

LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO

Procurador da República

Lista de documentos:

- 1) MEDIDA PROVISÓRIA Nº 756, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016;
- 2) PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 4/2017;
- 3) MEDIDA PROVISÓRIA Nº 758, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016;

³ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164 – 165.

⁴ RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, 03/12/2008.

- 4) PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 5/2017;
- 5) ESBOÇO DE PL – UCs DO AM;
- 6) NOTA TÉCNICA Nº 9/2017/CGEMA/DGAD/SNTTA-MTPA, do Ministério dos Transportes, sobre a solicitação de convocação do processo de consulta livre, prévia e informada em relação à construção da Ferrovia EF-170 afetando terras indígenas.