

NOTA DA ABRAMPA: sobre o PL nº 061/2013, que propõe a criação da categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e institui a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu

A **ABRAMPA – Associação Brasileira de Membros do Ministério Público**, associação civil sem fins lucrativos que reúne Promotores e Procuradores de Justiça e Procuradores da República com atuação especializada em meio ambiente atuantes em todos os Estados da Federação, acompanha com grande preocupação a tramitação, no Senado Federal, do **Projeto de Lei nº 61/2013**.

O projeto propõe a alteração da Lei nº 9.985/2000, para criar a categoria de Unidade de Conservação denominada Estrada-Parque e institui a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu. Ao fazê-lo, ofende decisão judicial transitada em julgado sobre o tema e promove inaceitável retrocesso socioambiental.

Cumprindo seus objetivos institucionais, a ABRAMPA vem, por meio desta **NOTA TÉCNICA**, manifestar-se sobre o tema e expor os motivos pelos quais a proposição, da forma em que se encontra, está eivada de graves vícios de constitucionalidade e de legalidade, devendo, ainda, ser submetida a amplo debate público antes de ser levada à votação em plenário.

SUMÁRIO

1. Introdução 2. Os impactos socioambientais decorrentes da pretendida reabertura da Estrada do Colono 3. Impossibilidade jurídica de instituição da Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu 4. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei 61/2013, altera a Lei Federal 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para instituir uma nova categoria

de Unidade de Conservação, cunhada “Estrada-Parque”, inserindo-a no Grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Ao mesmo tempo, cria efetivamente a chamada “Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu” a ser implantada no histórico leito do Caminho do Colono, situado entre o Km 0 e o Km 17,5 da PR-495 (antiga BR-163).

Cuida-se, em suma, de proposta de reabertura da antiga Estrada do Colono, localizada no interior do Parque Nacional do Iguaçu, entre os Municípios de Serranópolis do Iguaçu e Capanema.

A estrada foi fechada em 1986 por decisão judicial e assim permanece até os dias de hoje. Embora, ao longo dos anos, tenha havido tentativas de reabertura da estrada, o Poder Judiciário foi taxativo em mantê-la fechada. Com efeito, o Parque Nacional do Iguaçu é uma das poucas Unidades de Conservação de Proteção Integral do país e abrange remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica, que atravessa situação de especial fragilidade e presta importantes serviços ecossistêmicos, em especial no que diz respeito à segurança hídrica.

Com a passagem do tempo e a regeneração da vegetação, o leito da antiga estrada já desapareceu sob a mata, dificultando a sua localização. Com o decurso do tempo, até mesmo os impactos econômicos imediatos decorrentes do fechamento da estrada já foram absorvidos pelos Municípios do entorno.

A nova tentativa de reabertura da estrada, no entanto, justifica-se pela necessidade de resolução de um problema de logística, que favoreceria a agricultura da região e contribuiria para aumentar as relações econômicas com as regiões Centro-Oeste e Sudeste. Alega-se, ainda, que a medida contribuiria com a preservação da fauna e flora do Parque, ao reincluir a área na rota do turismo e permitir a elevação do nível de conscientização ambiental da população. Nesse sentido, cria a “Estrada-Parque Caminho do Colono” no Parque Nacional do Iguaçu, e institui uma nova categoria de Unidade de Conservação, a “Estrada-Parque”.

2. OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DA PRETENDIDA REABERTURA DA ESTRADA DO COLONO

É amplamente conhecida a **íntima relação entre a criação e ampliação de estruturas rodoviárias e o aumento dos impactos ambientais no entorno**. As repercussões ambientais das estradas tendem a se propagar para todo o ecossistema local. Isso porque a criação e ampliação das rodovias gera uma maior movimentação na localidade, promovendo o fluxo de pessoas e, com isso, uma série de atividades antrópicas impactantes.¹ Estudos na região amazônica, por exemplo, apontam que cerca de 95% do

1 Alamgir, M., Campbell, M. J., Sloan, S., Goosem, M., Clements, G. R., Mahmoud, M. I., & Laurance, W. F. (2017). Economic, Socio-Political and Environmental Risks of Road Development in the Tropics. *Current Biology*, 27(20), R1130–R1140. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.cub.2017.08.067>>.

desmatamento na Amazônia brasileira ocorre em um raio de 5,5km das estradas ou 1km dos rios.²

Algumas áreas são especialmente sensíveis no que diz respeito à preservação de recursos hídricos, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico de fauna e flora e, nesse sentido, é fundamental avaliar se os projetos de rodovias preveem trajetos adequados. Não é o que se verifica no caso da reabertura da antiga Estrada do Colono, situada no interior do Parque Nacional do Iguaçu, unidade de conservação com regras estritas quanto aos usos dos seus espaços territoriais, com vistas à preservação do ecossistema local, de grande relevância por suas características naturais.

Entre os principais impactos da reabertura da antiga Estrada do Colono, é possível listar as seguintes:

- **Desmatamento de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração**

Eventual reconstrução da estrada, hoje totalmente encoberta pela vegetação, implicaria o desmatamento do solo em toda a sua extensão. Cuida-se, no entanto, de vegetação do bioma Mata Atlântica em estado avançado de regeneração.

Ressalte-se que o bioma, objeto de destruição a ferro e fogo por mais de quinhentos anos, em todos os ciclos econômicos do Brasil,³ teve sua cobertura vegetal e sua fauna e flora drasticamente reduzidos. Hoje, seus remanescentes são apenas 12,4% da cobertura original,⁴ o que insere o bioma entre os *hotspots* de biodiversidade, isto é, áreas prioritárias para conservação – de alta biodiversidade e ameaçada no mais alto grau.⁵ Não somente centenas de milhares de espécies da flora e fauna desse bioma se encontram em risco de extinção, mas o próprio bioma, como um todo, lamentavelmente corre sério risco de deixar de existir.

No mais, destaque-se que, de acordo com o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica⁶, o desmatamento no bioma aumentou 27% em todo o país entre 2018 e 2019, em relação ao período anterior, especialmente na Bahia, em Minas Gerais e no Paraná, Estado onde houve um decréscimo de 2.767 hectares do total da Mata Atlântica no período⁷. De acordo com os últimos estudos publicados pelo Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e do Uso do Solo no Brasil (MapBiomias⁸), corroborando as análises realizadas pelo INPE e pela Fundação

2 Barber, C. P., Cochrane, M. A., Souza, C. M., & Laurance, W. F. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon. *Biological conservation*, 177, 203-209. Disponível em <<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>>.

3 DEAN, Warren. A ferro e fogo: a história da devastação da Mata Atlântica brasileira. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

4 Vide: <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Atlas-mata-atlantica_17-18.pdf>

5 MYERS, N. *et al.* *Biodiversity hotspots for conservation priorities*. *Nature*. 2000. v. 403, p. 853-858.

6 SOS MATA ATLÂNTICA e INPE. Ob. cit.

7 SOS MATA ATLÂNTICA e INPE. Ob. cit.

8 O MapBiomias é uma iniciativa que envolve uma rede colaborativa com especialistas nos biomas, usos da terra, sensoriamento remoto, SIG e ciência da computação que utiliza processamento em nuvem e classificadores automatizados desenvolvidos e operados a partir da plataforma Google Earth Engine para

SOS Mata Atlântica, quase 80% da área desmatada da Mata Atlântica na região Sul do Brasil está no Paraná, o que também vem sendo amplamente divulgado pelos veículos de comunicação.⁹ Fica evidente, dessa maneira, a extrema gravidade da situação em que o bioma Mata Atlântica no Estado do Paraná se encontra, em termos de desmatamento de seus remanescentes.

- **Danos a centenas de espécies da flora e da fauna, inclusive algumas ameaçadas de extinção, que sofrem com a interrupção do fluxo gênico e de migração, com consequente perda de biodiversidade**

O bioma Mata Atlântica está presente apenas em pouco mais de 2% das Unidades de Conservação de Proteção Integral do país e, no Paraná, há um déficit de remanescentes de vegetação da fitofisionomia Floresta Estacional Semidecidual, justamente a presente na região da antiga Estrada do Colono.

Estima-se que no bioma Mata Atlântica existam cerca de 20 mil espécies vegetais (cifra que compõe aproximadamente 35% das espécies existentes no Brasil), incluindo espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Segundo informações do Ministério do Meio Ambiente – MMA,

“(…) essa riqueza é maior que a de alguns continentes, a exemplo da América do Norte, que conta com 17 mil espécies vegetais, e Europa, com 12,5 mil. Esse é um dos motivos que torna a Mata Atlântica prioritária para a conservação da biodiversidade mundial. Em relação à fauna, o bioma abriga, aproximadamente, 850 espécies de aves, 370 de anfíbios, 200 de répteis, 270 de mamíferos e 350 de peixes”.¹⁰

No mesmo sentido, Campanilli e Schaffer destacam a ampla variedade de espécies, os elevados níveis de endemismo da Mata Atlântica:

“(…) as projeções são de que possua cerca de 20.000 espécies de plantas, ou seja, entre 33% e 36% das existentes no País. Em relação à fauna, os levantamentos indicam que a Mata Atlântica abriga 849 espécies de aves,

gerar uma série histórica de mapas anuais de cobertura e uso da terra do Brasil. <https://mapbiomas.org/o-projeto>. 20/08/2020.

9 BANDNEWS. Quase 80% da área desmatada de Mata Atlântica na região Sul está no PR. <https://bandnewsfmc Curitiba.com/quase-80-da-area-desmatada-de-mata-atlantica-na-regiao-sul-esta-no-pr/>. 25/08/2020.

G1. PARANÁ RPC. Paraná responde por 76% da área desmatada de Mata Atlântica no Sul do país, diz mapeamento. <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/08/24/parana-responde-por-76percent-da-area-desmatada-de-mata-atlantica-no-sul-do-pais-diz-mapeamento.ghtml>. 25/08/2020.

G1. JORNAL NACIONAL. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/08/22/desmatamento-da-mata-atlantica-no-1o-semester-ja-e-maior-do-que-em-2019.ghtml>. 25/08/2020.

PARANÁ PORTAL. Mata Atlântica: Cidades do Paraná estão entre as que mais desmatam. <https://paranaportal.uol.com.br/cidades/mata-atlantica-cidades-parana-desmatam/>. 25/08/2020.

PLURAL. PR é o terceiro no desmatamento da Mata Atlântica. <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/pr-e-o-terceiro-no-desmatamento-da-mata-atlantica/>. 25/08/2020.

10 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Mata Atlântica. https://mma.gov.br/biomas/mata-atl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento. 17/08/2020.

370 espécies de anfíbios, 200 espécies de répteis, 270 de mamíferos e cerca de 350 espécies de peixes. Por outro lado, a Mata Atlântica abriga também o maior número de espécies ameaçadas: são 185 espécies de vertebrados ameaçados (69,8% do total de espécies ameaçadas no Brasil), dos quais 118 aves, 16 anfíbios, 38 mamíferos e 13 répteis. Das 472 espécies da flora brasileira que constam da Lista Oficial de Espécies ameaçadas de Extinção, 276 espécies (mais de 50%) são da Mata Atlântica (...).¹¹

O aumento no fluxo de pessoas decorrente da reabertura da estrada traria, ainda, um risco ampliado de aumento da caça predatória e do tráfico de animais.

Os danos à flora e à fauna são acentuados pelo chamado efeito de borda. Sobre o tema, André Lima explica que:

“(...) o efeito de borda (ventos, queimadas, alta iluminação, introdução de espécies invasoras), que vai sufocando os fragmentos até a eliminação de boa parte de sua diversidade biológica; a degeneração genética das espécies de fauna e de flora em decorrência da interrupção do fluxo gênico (inexistência de corredores ecológicos); o desaparecimento da fauna responsável pela polinização de certas espécies da flora representativas do bioma (pela caça ou significativa redução do seu habitat pela conversão para outros usos do solo), com o conseqüente desaparecimento destas espécies florísticas. (...)”¹².

- **Prejuízos ecossistêmicos dos quais dependem grande parte da população brasileira e risco à qualidade e disponibilidade de água**

É importante ressaltar que a Mata Atlântica concentra 72% da população, 17 Estados, 3.429 Municípios, três dos maiores centros urbanos do continente sul-americano¹³. Isso significa que quase $\frac{3}{4}$ de toda a população nacional depende diretamente da estabilidade do bioma da Mata Atlântica para viver e se alimentar. Assim, Mata Atlântica presta múltiplos e indispensáveis serviços ecossistêmicos, dos quais dependem pelo menos 150 milhões de brasileiros.

A título exemplificativo, pode-se citar: a) o fornecimento de água potável oriunda dos mananciais; b) controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e o deslizamento de encostas e morros, o que poupa vidas e diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais; c) controle térmico, de precipitações pluviométricas mais extremas, de elevação do nível do mar e de outros eventos catastróficos; d) controle da desertificação; e) nas cidades, ajuda a diminuir o desconforto do calor, traz melhoria na qualidade do ar, a redução na velocidade dos ventos e na poluição sonora, o auxílio na retenção e escoamento

¹¹ CAMPANILI, Maura; SCHAFFER, Wigold Bertoldo (Org.). Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros. Brasília: MMA, 2010. p.10.

¹² LIMA, André. Tutela jurídica das espécies da flora ameaçadas de extinção na Mata Atlântica. In: _____ (Org.). **Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001. p.76.

¹³ Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?76362/Dia-da-Mata-Atlantica>>.

de águas pluviais e uma melhoria na estética urbana; f) aspecto paisagístico e o bem-estar físico e psíquico; g) turismo; entre outros.¹⁴

A Mata Atlântica também concentra **9 das 12 bacias hidrográficas do país**, desempenhando um papel fundamental para o regime hídrico da região. Seus ecossistemas favorecem a captação e o armazenamento das águas das chuvas, que acabam por abastecer as bacias hidrográficas, considerando os lençóis freáticos, na retenção da umidade do solo, e a proteção dos rios e mananciais de erosão e assoreamento.

O estudo “Retrato da Qualidade da Água nas Bacias da Mata Atlântica” realizado pela Fundação SOS Mata Atlântica em 230 rios, córregos e lagos de 102 Municípios dos 17 Estados que o bioma compreende, mostrou que há relação direta da boa qualidade da água com a existência da floresta. **Todos os pontos de coleta com qualidade boa da água estão em áreas onde a Mata Atlântica está conservada**¹⁵.

O contrário também foi notado quando nascentes, margens de rios e áreas de manancial estão desprotegidas, vez que em apenas 6,5% dos rios existentes em bacias hidrográficas da Mata Atlântica a água é considerada boa e própria para consumo. A degradação e à falta de proteção suficiente dos remanescentes do bioma impede que essa proporção seja maior.

A qualidade de água péssima e ruim em 16,3% dos pontos monitorados aponta que, por conta da poluição e da precária condição ambiental das suas bacias hidrográficas, 39 trechos de rios estão indisponíveis, com água imprópria para uso. Conforme a Fundação SOS Mata Atlântica, essa **falta de condição ambiental gera problemas de saúde pública e agrava cenários de escassez e insegurança hídrica**¹⁶.

Os efeitos ambientais negativos decorrentes da perda dos serviços ecossistêmicos são mais intensos para as populações mais vulneráveis,¹⁷⁻¹⁸⁻¹⁹ e as populações indígenas, quilombolas e tradicionais, que têm uma relação ainda mais direta com

14 GAIO, Alexandre. Lei da Mata Atlântica Comentada. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. pp.. 35-42.

15 <https://legadodasaguas.com.br/mata-atlantica-concentra-nove-das-12-bacias-hidrograficas-brasileiras/>. 19/08/2020

16 AGÊNCIA BRASIL. Dia Mundial da Água: fundação quer investimentos em segurança hídrica. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/dia-mundial-da-agua-fundacao-quer-investimentos-em-seguranca-hidrica>. 19/08/2020.

17 Na crise hídrica que assolou a cidade de São Paulo, na região da Mata Atlântica, no ano de 2014, os mais afetados foram os mais pobres: “Entre os mais pobres, com renda familiar mensal de até 5 salários mínimos, 41% tiveram interrupção do fornecimento de água em casa por cinco dias ou mais durante os últimos dias. Na fatia de renda intermediária, com renda de 5 a 10 salários, o índice cai para 36%, e fica em 20% entre os mais ricos, com renda familiar superior a 10 mínimos”. Informação disponibilizada pelo Datafolha, sendo possível seu acesso por meio do seguinte link: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/10/20/termometro-paulistano-crise-da-agua-em-sp.pdf>>.

18 Vide: <<http://adaptaclima.mma.gov.br/povos-e-populacoes-vulneraveis-no-contexto-da-mudanca-do-clima>>.

19 Informação disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf>.

o meio ambiente, sendo a sua preservação indispensável inclusive em termos culturais.

- **Impactos ao clima**

A construção de estruturas rodoviárias acarreta impactos ambientais relevantes, tendo em vista a necessidade de desmatamento e revolvimento do solo dos locais em que se instalam esses empreendimentos. Não se pode olvidar que o setor de mudanças do uso da terra é o maior emissor de gases de efeito estufa no Brasil, liderando com 44% dos lançamentos brasileiros no ano de 2019²⁰.

Além disso, o aumento no fluxo de ações antropogênicas afeta diretamente o ambiente local, inclusive o clima, ao aumentar a frequência e intensidade de atividades responsáveis pela emissão de grandes quantidades de gases de efeito estufa. De fato, o transporte ainda é muito dependente da queima de combustíveis fósseis, altamente poluidores em termos de GEE. As emissões do setor de energia no Brasil em 2019 corresponderam a 19% da totalidade dos lançamentos brasileiros²¹, com a emissão de 60.847.897 toneladas de CO₂ por automóveis, 78.927.157 toneladas de CO₂ por caminhões, 15.044.790 toneladas de CO₂ por veículos comerciais leves, 4.589.228 toneladas de CO₂ por motocicletas e 19.399.654 toneladas de CO₂ por ônibus²².

Não são desprezíveis, portanto, os impactos climáticos locais e globais decorrentes da construção de uma rodovia e a avaliação de alternativas locais é medida fundamental e imprescindível.

- **Risco de prejuízo econômico em razão de impactos ao turismo e ao agronegócio**

A reabertura da Estrada do Colono pode conduzir à perda do título de Patrimônio Natural Mundial concedido pela UNESCO em 1986 ao Parque Nacional do Iguaçu, o que certamente refletiria no resultado da demanda turística. Com efeito, em 2014, quando houve tentativa de reabertura da estrada, a UNESCO alertou o Brasil sobre a perda do título²³ e concedeu prazo até 2015 para que o governo brasileiro garantisse que a estrada permaneceria fechada.

Ressalte-se que os Municípios da região se beneficiam de repasses consideráveis a título de ICMS ecológico, seu desenvolvimento vem se operando a partir da

20 SEEG – Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil, 8ª ed., 2019. Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>.

21 Sobre o tema, ver <<https://brasil.mongabay.com/2018/04/novo-estudo-impactos-provoados-por-estradas-vao-alem-dos-danos-ambientais/>>.

22 SEEG – Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Brasil, 8ª ed., 2019. Disponível em: <<http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/energia>>.

23 Veja-se: <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2014/05/parque-do-iguacu-pode-perder-titulo-de-patrimonio-natural-da-humanidade.html>>.

valorização do Parque Nacional e do turismo rural propiciado pelas paisagens da região.

Ademais, a preservação dos remanescentes da Mata Atlântica é indispensável também para o desenvolvimento das atividades agropecuárias na região a longo prazo. Isso porque tais remanescentes previnem a escassez hídrica, a erosão, as inundações e a desertificação, sem falar no papel depurador que a vegetação exerce em relação aos mananciais. **Sem floresta conservada, não há produção de água de qualidade**, o que pode inviabilizar o desenvolvimento de atividades e empreendimentos econômicos ou aumentar vertiginosamente os seus custos, com impactos para toda a sociedade.

Diversos setores produtivos têm sido diretamente afetados pela escassez hídrica,²⁴ incluindo especialmente a redução nas safras de feijão, café, laranja, cana-de-açúcar e milho, além dos impactos na produção pecuária, prejudicada pelo custo elevado de alimentação e pastagens deterioradas.

Exemplos atuais demonstram os efeitos da política desastrosa na região da Mata Atlântica. A recente crise hídrica nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste ameaça comprometer a via Tietê-Paraná, uma das principais responsáveis pelo escoamento de cargas, levando à necessidade de utilização dos modais ferroviários e rodoviários para exportação da produção agrícola.

Vislumbra-se, ainda, risco de impactos diretos ao custo e abastecimento de energia, tendo em vista a escassez de chuvas na região da Bacia do Paraná, que concentra muitas hidrelétricas importantes²⁵. O setor energético pode acumular um rombo de até seis bilhões de reais.²⁶

Tais impactos geram o aumento dos riscos e dos custos para o setor empresarial, razão pela qual entidades vinculadas ao setor produtivo têm pressionado o governo quanto à adoção de medidas ambientalmente adequadas, inclusive a fim de não prejudicar a imagem do mercado brasileiro no cenário internacional²⁷.

- **Risco à segurança pública e nacional**

Pela proximidade da área com a fronteira da Argentina e Paraguai, a antiga Estrada do Colono era utilizada com frequência para o descaminho, contrabando e tráfico de drogas e armas. Ademais, como já mencionado anteriormente, o aumento no fluxo de pessoas decorrente da reabertura da estrada traria, ainda, um risco ampliado de aumento da caça e pesca predatórias e do tráfico de animais.

24 Idem.

25 Disponível em: <<https://www.sna.agr.br/crise-hidrica-no-brasil-afeta-a-agropecuaria-com-impactos-na-logistica-e-no-setor-de-energia/>>.

26 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/seca-reduz-agua-nas-usinas-e-custo-para-evitar-apagao-chegaria-a-r-6-bi.shtml>>.

27 Vide: <<https://veja.abril.com.br/politica/ceos-de-grandes-empresas-pedem-a-mourao-o-fim-do-desmatamento-na-amazonia/>> e <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/04/08/empresas-e-ongs-cobram-acoes-mais-assertivas-do-governo-no-meio-ambiente/>>.

3. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE INSTITUIÇÃO DA ESTRADA-PARQUE CAMINHO DO COLONO NO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU

Expostos os potenciais impactos decorrentes da reabertura da Estrada do Colono no Parque Nacional do Iguaçu, conforme pretendido pelo Projeto de Lei nº 61/2013, passa-se a expor as razões jurídicas pelas quais a aprovação o projeto é absolutamente inviável.

3.1. OFENSA À COISA JULGADA: INSEGURANÇA JURÍDICA E VIOLAÇÃO AO ART. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal estabelece que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. Trata-se de um direito fundamental, salvaguardado constitucionalmente, voltado à proteção da segurança jurídica. Ocorre que, no caso da Estrada do Colono, já há uma decisão judicial transitada em julgado vedando a sua reabertura.

Com efeito, trata-se de uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal contra o IBDF (extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal). A medida cautelar pleiteada foi deferida em 1986 e acarretou o fechamento da estrada.

A medida foi, posteriormente, confirmada em sentença, que determinou não apenas o fechamento da estrada, como também a obrigação para que o Órgão Gestor do Parque Nacional do Iguaçu elaborasse um Plano de Recuperação da Área Degradada e adotasse as medidas cabíveis para recuperar o meio ambiente no local. Ressalte-se que a postulação de transformar a Estrada do Colono em uma “Estrada-Parque”, tal como proposto no PL nº 61/2013, foi objeto de apreciação judicial por ocasião do julgamento em tela e expressamente rejeitada.

A sentença de primeira instância foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Apelação Cível nº 92.04.34321-4/PR, 3ª Turma, Rel. Des. Fernando Quadros da Silva, j. 30.11.2010, DJ 15.12.2010).

A decisão manteve-se inalterada, mesmo após o trâmite dos recursos interpostos que levaram a matéria ao conhecimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal (STJ, Recurso Especial 1.322.415/PR, Rel. Min. Og Fernandes, j. 08.11.2018, DJe 14.11.2018 e AgInt Resp 1.322.415/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 15.08.2019, DJe 30.08.2019; STF, Recurso Extraordinário 1.240.467/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23.10.2019, DJe 25.10.2019; AgInt RE 1.240.467, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 04.03.2020).

Julgados todos os recursos cabíveis e observado o devido processo legal, **a decisão que determinou a manutenção do fechamento da Estrada do Colono finalmente transitou em julgado em 21/04/2020.**²⁸

Diante disso, caso a proposição normativa ora debatida fosse aprovada para criar a chamada “Estrada-Parque”, isso geraria, no mínimo, uma situação esdrúxula, visto que, de um lado, o Órgão Ambiental estaria obrigado a implantar a Estrada-Parque em atendimento à suposta normativa federal, e, de outro lado, estaria descumprido, de forma flagrante, uma decisão judicial transitada em julgado.

Como se vê, a decisão, no caso concreto, fez coisa julgada, nos termos da norma constitucional, não podendo ser modificada. A proposição normativa em questão desrespeita a decisão judicial, na medida em que busca, por outros meios, afastar a incidência do *decisum*. Ao fazê-lo, incide em clara inconstitucionalidade e verdadeira afronta à garantia constitucional de respeito à coisa julgada.

3.2.VIOLAÇÃO AO SISTEMA NORMATIVO DE PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

O bioma da Mata Atlântica, nos termos da Constituição Federal (art. 225, §4º), é considerado patrimônio nacional, sujeitando-se a utilização dos seus recursos naturais a condições que assegurem a sua preservação, segundo regramento especial. A determinação constitucional de aplicação de um regime jurídico especial para as áreas de Mata Atlântica tem uma razão concreta de ser, dado o seu histórico de degradação e sua importância para a vida e bem-estar de mais de 150 milhões de brasileiros que vivem em sua área de abrangência.

O Decreto nº 99.547/1990 foi o primeiro diploma responsável por disciplinar o regime ambiental aplicável especificamente à Mata Atlântica. Ele foi substituído pelo Decreto nº 750/1993, que foi revogado com o advento da Lei nº 11.428/2006, a Lei da Mata Atlântica ora vigente. Sua finalidade é conferir concretude ao comando constitucional de atribuir proteção específica ao bioma, diante da necessidade de que fossem estabelecidas normas e diretrizes alinhadas às peculiaridades e necessidades da Mata Atlântica.

Nos termos do artigo 12 da Lei da Mata Atlântica, “*os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas*”. Não é o caso da área que ora se discute, que está em estágio avançado de regeneração após o fechamento da estrada em 1986, conforme se adiantou.

Além disso, o artigo 11 da referida Lei veda, expressamente, o corte e a supressão da vegetação nos estágios médio e avançado de regeneração quando a vegetação:

- a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim

²⁸ Veja-se: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342937088&ext=.pdf>>.

- declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;
- b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;
- c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;
- d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou
- e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

Ora, se é vedada a supressão da vegetação em área que protege o entorno das unidades de conservação, que dirá da supressão de vegetação no interior de um Parque Nacional com reconhecido excepcional valor paisagístico e importantes funções ecossistêmicas.

Não restam dúvidas, portanto, que a instalação da Estrada-Parque pretendida viola frontalmente o regime de proteção ambiental do bioma Mata Atlântico estabelecido pelo art. 225, §4º da Constituição Federal e pela Lei nº 11.428/2006.

3.3. IMPACTOS AO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU: INADMISSÍVEL RETROCESSO AMBIENTAL E VIOLAÇÃO AO SISTEMA DE PROTEÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A proposta no PL Nº 61/2013 inclui a criação de uma nova modalidade de Unidade de Conservação, a “Estrada-Parque”. Faltam, no entanto, estudos técnicos que fundamentem a criação concreta dessa unidade de conservação, o que viola o art. 22, §2º da Lei nº 9.985/2000.

Ademais, no caso em tela, trata-se de proposta normativa que deve rasgar ao meio o Parque Nacional do Iguaçu. A área de que se trata está inserida em um Parque Nacional, onde os usos da área e dos seus recursos estão adstritos ao objetivo básico de preservação do ecossistema local, com regras impostas no Plano de Manejo, que prevê inclusive os termos em que é permitida a visitação e o desenvolvimento de pesquisas científicas.

Com efeito, a CF (art. 225, §1º, I, II, III e IV) determinou a criação de espaços territoriais, em razão do que foi criado um sistema nacional de proteção de Unidades de Conservação, regido pela Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC).

Nos termos da legislação em vigor, as Unidades de Conservação são definidas como os espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

O Parque Nacional é a modalidade de Unidade de Conservação que tem por objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de

educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Trata-se de conceito que é, por si só, totalmente incompatível com a proposta do PL nº 61/2013, que passará a permitir o livre trânsito de pessoas na rodovia.

Ressalte-se que, como explicitou a decisão judicial já transitada em julgado sobre a reabertura da Estrada do Colono, o Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu estabeleceu o zoneamento desta Unidade de Conservação e definiu como zona intangível (ou seja, área da unidade em que a integridade do ambiente permanece intocável, não se tolerando quaisquer intervenções humanas) toda a bacia do rio Floriano e seus afluentes, além de parte dos afluentes de maior magnitude do rio Gonçalves Dias. A Estrada do Colono situa-se na área classificada como Zona de Recuperação, com vistas à sua reinserção na Zona Intangível. Diante disso, o tratamento da área, no que se refere a uso e ocupação do solo, deve ser tão restritivo como o da **Zona Intangível**.

Ademais, a viabilidade e efetividade da adoção de medidas de mitigação dos impactos do empreendimento rodoviário pretendido no local foram descartadas em perícia técnica realizada no processo judicial que tratou do caso. Não se trata, portanto, de proposta legislativa apta a conciliar a preservação ambiental e os interesses econômicos imediatos de uma parcela pequena da população. Trata-se, pura e simplesmente, de retrocesso na proteção ambiental, o que não se pode admitir.

De fato, trata-se de medida que promove, como se viu, significativa redução dos patamares protetivos do meio ambiente, a resvalar em **insanável inconstitucionalidade material, na medida em que ofende o princípio da vedação ao retrocesso ambiental**.

A vedação ao retrocesso ambiental se consolida como um princípio fundamental da ordem constitucional vigente, já sedimentado na doutrina e jurisprudência brasileiras. De fato, o E. Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na qualidade de direito fundamental, por sua essencialidade para a vida e para a dignidade humana, não admite retrocessos nos patamares protetivos.

Ao consolidar enorme retrocesso normativo, a ponto de atingir o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Decreto ora debatido incide em evidente retrocesso socioambiental, assim como viola o princípio da prevenção e da responsabilidade intergeracional, mercedores de integral tutela por parte deste Excelso Pretório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.

AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. **As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. [grifos nossos]
(STF, ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05.04.2018, DJe 15.02.2019)

Ao consolidar enorme retrocesso normativo, a ponto de atingir o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a proposta normativa ora debatida incide em evidente retrocesso socioambiental, assim como viola o princípio da prevenção e da responsabilidade intergeracional, mercedores de integral tutela em um Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito²⁹, como é o caso do Brasil após a constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em 1988.

3.4. INCOMPATIBILIDADE DA PROPOSTA COM A EFETIVA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Digno de nota que o Projeto de Lei o qual não traz por sua própria natureza, condições de promover os objetivos de preservação e conservação previstos pelo sistema vigente de proteção das Unidades de Conservação. Com efeito, o SNUC tem os seguintes objetivos (art. 4º):

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

29 Segundo Sarlet e Fensterseifer em artigo disponível em: <<http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209/206>>.

- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

De outra parte, o projeto claramente busca facilitar a logística e beneficiar, no curto prazo, de forma específica, uma parcela do setor do agronegócio da região, algo que certamente não encontra amparo nos objetivos legais do SNUC.

Ressalte-se, sobre o tema, tratar-se de medida totalmente desnecessária e desproporcional para solucionar um suposto problema de logística, uma vez que o Plano Estadual de Logística e Transportes do Paraná (PELT 2035) sequer considerou a estrada no planejamento da malha de estradas da região. No mais, a perícia técnica realizada em juízo no curso da ação judicial que tratou, justamente, da reabertura da Estrada do Colono, concluiu que:

- Após a interdição da estrada, o desenvolvimento econômico regional foi semelhante ao desenvolvimento verificado nas demais regiões do Estado, evidenciando-se, pois, não ser a Estrada do Colono essencial à economia regional; e
- Os impactos econômicos imediatos decorrentes do fechamento da estrada já foram absorvidos pelos Municípios com o decurso do tempo.

Ou seja, após o fechamento da estrada em 1986, os Municípios do entorno já se ajustaram aos impactos de tal fechamento, tendo inclusive se desenvolvido normalmente, de modo que a justificativa apresentada não se presta a validar a reabertura da estrada.

Por tudo isso, resta claro que o motivo alegado para a edição da norma, assim como a proposta normativa em si está absolutamente dissociado da possibilidade de promover, efetivamente, a conservação e preservação da área, o que eiva a proposta de insanável ilegalidade. Com efeito, os motivos expostos como fundamento para a prática do ato administrativo vinculam o administrador, de modo que, se inexistentes ou inverídicos, configura-se vício de legalidade, que justifica o controle do Poder Judiciário para a sua correção, conforme entendimento pacífico da jurisprudência.

4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei em tramitação caminha claramente na contramão dos compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil de proteção ambiental e climática, prejudicando o posicionamento do país na economia global, para além dos danos ambientais potencialmente irreversíveis, com graves impactos em direitos fundamentais como a vida e a saúde.

Por sua relevância, faz-se necessária a realização de audiências públicas sobre o tema, de modo a assegurar o amplo debate público, participativo e propositivo, que permita que a matéria seja compreendida em toda a sua complexidade, de modo a obedecer aos imperativos de promoção do desenvolvimento sustentável, de proteção da biodiversidade e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Assim, pedimos a Vossa Excelência, que propicie as condições necessárias para o amadurecimento deste debate tão importante, mostrando ao povo brasileiro e à comunidade internacional o comprometimento do Congresso Nacional com a defesa da Constituição, da transparência, da democracia participativa, do debate cívico e do desenvolvimento sustentável.

A ABRAMPA coloca-se à disposição para contribuir com esse debate, bem como assegura que eventuais retrocessos na legislação ambiental do país serão devidamente denunciados e oportunamente combatidos.

Belo Horizonte, 30 de maio de 2022

ALEXANDRE GAIO
Presidente da ABRAMPA