



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

**Projeto de Lei nº 469/2019**

**Autor: Poder Executivo - Mensagem nº 23/2019**

Autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público nas unidades de conservação, no âmbito do Estado do Paraná.

## **RELATÓRIO**

A proposição de Projeto de Lei nº 469/2019, que “autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público nas unidades de conservação, no âmbito do Estado do Paraná”, cujo autor é o Poder Executivo, foi protocolada nesta Casa de Leis em 17/06/2019 e tramita em regime de urgência desde 07/08/2019.

Em 13/08/2019, teve manifestação favorável aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e veio a esta Comissão de Ecologia, Meio Ambiente e Proteção aos Animais em 15/08/2019, para emissão de parecer no prazo estabelecido pelo §1º do artigo 218 do Regimento Interno.

É o relatório.

## **ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

### **i. Da Competência da Comissão de Ecologia, Meio Ambiente e Proteção aos Animais**

O Regimento Interno desta Assembleia Legislativa dispõe, em seus artigos 34 e 51, respectivamente, que cabe às Comissões Permanentes “(...) apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao exame e sobre eles deliberar,(...), no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação”, e que “compete à Comissão de Ecologia, Meio Ambiente e Proteção aos Animais, manifestar-se sobre as proposições que interfiram ou alterem o meio ambiente, que disponham sobre a conservação da natureza, que busquem evitar a depredação dos recursos naturais e que tratem da proteção aos animais.”

Ainda, o §1º, art. 39 do Regimento Interno estabelece que, “na elaboração de seus pareceres, as Comissões deverão observar os aspectos técnicos, jurídicos, organizacionais, operacionais e, principalmente, o mérito e oportunidade das proposições sob a ótica do interesse público e da melhora da qualidade dos resultados legislativos.”

Desta forma é ampla a possibilidade de análise desta Comissão nos temas a ela relacionados.

### **ii. Da Legislação Temática Pertinente**



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

O regramento da temática é complexo, contendo diversas disposições legais relativas à preservação, conservação e restauração do meio ambiente, bem como do uso de seus potenciais econômico, turístico e científico.

A Constituição Federal é clara ao estabelecer a proteção ao meio ambiente:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Também condiciona o desenvolvimento de atividade econômica e a utilização da propriedade privada a observância de princípios de sustentabilidade:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

**VI - defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;”

Ainda confere a todo cidadão a titularidade para propor ação destinada a defesa do meio ambiente contra ato lesivo do poder público:

Art. 5. (...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

### Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

Ademais, nossa Constituição Estadual reforça aquelas diretrizes acima expostas e que balizam todo o restante da legislação, em especial a Lei Federal nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC) e Lei Federal nº 11.516/2007, que nos é de particular interesse, neste caso.

#### iii. Do Projeto de Lei nº 469/2019

O projeto visa conciliar a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a capacidade limitada da estrutura administrativa do estado de forma a permitir que Unidades de Conservação tenham **a sua exploração de uso de áreas destinadas ao uso público concedida a particulares e por estes sejam administradas**, sem se perder o controle e a fiscalização que ao estado compete.

Entendemos que a proposição é de alta relevância, no entanto, após receber opiniões de diversas entidades, tais como Grupo de Trabalho Conservações (Laboratório técnico sobre UCS da UFPR), Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, SPVS (Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental) e Rede Pró UCS, não podemos deixar de fazer algumas considerações.

1. Nos parece que a proposição vem no sentido de autorizar a concessão de “exploração do uso”, como faz o art. 14-C da Lei Federal nº 11.516/2007:



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

No entanto, não se prevê no projeto (PL 469/2019), que regulará este tipo de concessões no estado, nenhuma finalidade específica às explorações de uso permitidas, sendo o texto da lei genérico, conforme se vê nos destaques:

Art. 1º Autoriza o Poder Executivo a **conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público**, existentes ou que venham a ser instaladas, em conformidade com os respectivos Planos de Manejo, nas Unidades de Conservação - UC no âmbito do Estado do Paraná.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

A inexistência de limites no texto legal podem levar a algumas interpretações equivocadas, mesmo existindo previsão expressa no art. 3º de observância do regramento estabelecido pela Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC).

Ainda que sem finalidades bem estabelecidas quanto ao uso, a proposição poderia atrelar a exploração (concessão do uso para exploração de áreas destinadas ao uso público) ao dever de preservação, fazendo com que o concessionário compartilhe, em alguma medida, esta responsabilidade com o gestor da UC. Tudo isso sem isentar o estado do dever de fiscalização e de preservação do meio ambiente.

Ocorre que, como já demonstrado acima, **não pode ser outro o objetivo primeiro de qualquer concessão, nesta área, senão a preservação do patrimônio ambiental**, sendo o desenvolvimento econômico baliza complementar para assegurar aquele objetivo fundamental.

O potencial comercial, produtivo, turístico, educativo e científico da Unidade de Conservação deve ser compatível com a conservação e restauro ambiental. Assim, o texto da proposição poderia estabelecer alguma garantia legal neste sentido. Além disso, a previsão de contrapartidas pela exploração poderia ser uma forma de compartilhamento da responsabilidade pela preservação com o concessionário.

2. No mesmo sentido, a previsão legal da existência de documento denominado Plano de Manejo, com regramento bem estabelecido, e um Conselho da





## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

unidade em exercício, efetivamente funcionando, são salvaguardas mínimas à proteção das Unidades de Conservação.

O Plano de Manejo, destaque-se, é instrumento essencial para que se compreenda a vocação e os usos adequados dos bens ambientais de uma Unidade de Conservação. No entanto, dados recentes revelam que entre as 97 UCS existentes no Paraná, somente 24 UCS possuem planos de manejos formulados e algumas sequer possuem conselho<sup>1</sup>.

Portanto, sem que a legislação vigente esteja sendo cumprida, ou seja, que exista Plano de Manejo aprovado para a UC, a concessão de uso não poderá ser realizada.

3. Visando a proteção das UCS, também é necessário garantir que os concessionários sejam entidades ou empresas cujos profissionais possuam qualificação técnica para a gestão dos espaços concedidos. Neste sentido, a utilização da modalidade licitatória concorrência, associada com a seleção por critérios que conjugam técnica e o estabelecimento de índices de qualidade no edital, podem garantir a seleção de concessionários qualificados.

4. Outra importante ausência na proposição em tela, se comparada à Lei Federal nº 11.516/2007, no § 2º do artigo 14-C, é a possibilidade de incentivos a **participação**

---

<sup>1</sup><https://www.gazetadopovo.com.br/parana/falta-de-plano-de-manejo-ameaca-preservacao-de-73-ar-eas-verdes-no-parana/>



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Parecer Projeto de Lei nº 469/2019

**da comunidade local.** Não há clara previsão de que deve-se priorizar a contratação de mão de obra local, nem sobre a garantia de participação e integração da UC com a comunidade, não se atentando para a necessidade de fomento ao desenvolvimento econômico regional.

5. Outro destaque necessário é a criação de um mecanismo de vinculação das receitas decorrentes das concessões em investimentos em preservação, conservação e restauração daquelas Unidades de Conservação que não tem um potencial arrendatário, mas possuem significativo potencial biológico, histórico ou cultural. Neste sentido, a criação de um fundo destinado à e gestão para as UCS com estas características viria a assegurar e fortalecer o sistema estadual de unidades de conservação.

### Conclusão

Diante do exposto e com as considerações necessárias, opina-se pela **APROVAÇÃO** do presente projeto de lei, na, em razão de sua pertinência em relação à realidade fática e de sua **LEGALIDADE**.

Curitiba, 19 de agosto de 2019.

**Goura**

Relator