



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2026

Susta os efeitos do Decreto nº 12.868, de 6 de março de 2026, que “cria o Parque Nacional do Albardão e a Área de Proteção Ambiental do Albardão, no Estado do Rio Grande do Sul”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos do Decreto nº 12.868, de 6 de março de 2026, que “cria o Parque Nacional do Albardão e a Área de Proteção Ambiental do Albardão, no Estado do Rio Grande do Sul”.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Decreto nº 12.868, de 6 de março de 2026, criou, no Estado do Rio Grande do Sul, o Parque Nacional do Albardão, com 1.004.480 hectares, e a Área de Proteção Ambiental do Albardão, com 55.983 hectares. Segundo o Governo Federal, o parque tem por finalidade proteger ecossistemas naturais de relevante valor ecológico, paisagístico, paleontológico, socioeconômico e científico, inclusive recursos pesqueiros e espécies ameaçadas de extinção. O



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

conjunto formado pelo parque, pela APA e por sua zona de amortecimento alcança 1.618.488 hectares em área marítima e costeira do litoral sul gaúcho.

Não se ignora a relevância ambiental do Albardão nem a importância de proteger habitats sensíveis do Atlântico Sul. O ponto central, porém, é outro. A forma como o decreto foi editado, a categoria de unidade de conservação escolhida para a maior parte da área e a magnitude territorial da restrição imposta revelam um ato de efeitos profundos e expansivos. Soma-se a isso a insuficiente compatibilização entre proteção ambiental, atividade pesqueira, planejamento energético e exploração racional de riquezas estratégicas, circunstância que pode gerar impactos relevantes para o interesse público regional e nacional.

O problema, portanto, não está em defender a conservação, mas em fazê-lo por meio de um desenho normativo excessivo, contestado e juridicamente vulnerável. A primeira razão para a sustação do decreto reside no impacto direto sobre a pesca e sobre as comunidades locais que dependem dessa atividade. Os próprios estudos técnicos produzidos no processo de criação da unidade reconhecem que a atividade pesqueira na região do Albardão é exercida por pesca industrial, artesanal e amadora, com diferentes espécies, artes de pesca e épocas do ano. Não se trata, portanto, de uma área vazia ou economicamente irrelevante, mas de um espaço de uso produtivo consolidado, sobre o qual incidem relações de trabalho, renda e subsistência.

O governo sustenta que a APA e a zona de amortecimento permitiriam compatibilizar a proteção ambiental com a pesca artesanal e outras atividades socioeconômicas. Essa afirmação, contudo, não elimina o problema; antes, confirma sua existência. Se houve a necessidade de criar uma APA complementar e de afirmar expressamente que o modelo busca conciliar conservação com pesca artesanal, é porque o decreto atinge práticas produtivas tradicionais e reconhecidamente sensíveis.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

Além disso, a porção submetida à categoria de Parque Nacional impõe nível de restrição significativamente mais severo que o de uma Área de Proteção Ambiental (APA). Nos termos do art. 11 da Lei nº 9.985, de 2000, o Parque Nacional é unidade de proteção integral voltada à preservação de ecossistemas naturais, não ao uso produtivo ordinário. Já a APA, conforme dispõe o art. 15 da mesma lei, possui vocação distinta, destinada a disciplinar a ocupação humana e a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais. Em outras palavras, o desenho normativo adotado concentrou a área principal na categoria mais restritiva e relegou a compatibilização socioeconômica a espaços periféricos.

Esse ponto é particularmente relevante porque o processo técnico anterior já reconhecia a necessidade de adaptação da poligonal à realidade da ocupação humana e das atividades econômicas. O diagnóstico socioeconômico do próprio processo informa que a poligonal inicial foi sendo refinada e adaptada para abranger áreas de maior interesse ambiental, mas também para considerar a realidade antrópica da região. O material de consulta pública divulgado pelo ICMBio afirmava, inclusive, que os limites da proposta haviam sido desenhados de forma a não causar impactos à pesca artesanal.

Ocorre que documentos técnicos do processo de criação da unidade indicam que, em 2026, ocorreram novas tratativas que resultaram em ajustes na poligonal originalmente proposta, resultando na configuração final do parque e da APA. Se a configuração final foi alterada após as consultas públicas realizadas em 2024, abre-se dúvida jurídica relevante sobre se a sociedade foi efetivamente ouvida acerca dos limites que, ao final, foram aprovados.

O art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985, de 2000, determina que a criação de unidade de conservação seja precedida de estudos técnicos e de consulta pública capazes de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. O Decreto nº 4.340, de 2002, reforça que a consulta pública tem exatamente a finalidade de subsidiar essa definição e impõe ao



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

órgão executor o dever de indicar, de forma clara, as implicações para a população residente no interior e no entorno da área proposta.

Se a poligonal final foi ajustada após a consulta pública e tais ajustes afetaram a incidência concreta sobre pesca, uso da costa, logística ou áreas de interesse econômico, é juridicamente defensável sustentar que a consulta pública deixou de cumprir integralmente sua finalidade legal. Não se trata de mero detalhe procedimental, mas de possível vício na formação do ato administrativo.

Há ainda uma segunda fragilidade relevante: a defasagem temporal da base técnica utilizada no processo. O próprio ICMBio informou que os estudos ambientais e socioeconômicos do Albardão foram produzidos entre 2017 e 2019, enquanto diversos documentos utilizados no diagnóstico se baseiam em literatura anterior a esse período. Embora isso não invalide, por si só, a utilidade científica do material, é evidente que uma decisão tomada em 2026, com repercussões sobre pesca, energia offshore e exploração de petróleo e gás, exigiria atualização técnica mais robusta.

Essa defasagem se torna ainda mais relevante porque o decreto foi editado em um contexto completamente novo para o mar brasileiro. Em janeiro de 2025 foi sancionada a Lei nº 15.097, que disciplinou o aproveitamento do potencial energético offshore no Brasil e estabeleceu fundamentos como desenvolvimento sustentável, geração de emprego e fortalecimento da segurança energética.

Nesse cenário, a região do Albardão passou a assumir papel estratégico no planejamento energético nacional. Estudos já em andamento indicam áreas prioritárias para parques eólicos offshore na costa gaúcha, reforçando o potencial da região para a transição energética e para a nova economia de baixo carbono.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

A criação do Parque Nacional do Albardão incidiu justamente sobre essa área sensível do ponto de vista energético. Registros de licenciamento ambiental existentes no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) indicam a presença de projetos de geração eólica offshore em avaliação na costa daquela região, desenvolvidos por empresas do setor energético internacional. Não se trata, portanto, de hipótese remota, mas de potencial conflito concreto entre o decreto e investimentos que já ingressaram na arena regulatória brasileira.

Também merece destaque o efeito do decreto sobre a Bacia de Pelotas, considerada nova fronteira exploratória de petróleo e gás no país. Segundo o Relatório Anual de Exploração 2024 da Agência Nacional do Petróleo, essa bacia registrou forte expansão de contratos exploratórios e passou a concentrar grande número de blocos sob contrato.

A Constituição Federal estabelece que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva constituem bens da União e integram o patrimônio estratégico nacional. Nesse contexto, decisões administrativas que imponham restrições amplas sobre áreas marítimas de elevado potencial energético devem, necessariamente, observar a compatibilização entre as políticas públicas ambiental, energética e de exploração de recursos naturais.

Por sua vez, o art. 49, inciso V, do texto constitucional confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Trata-se de instrumento de controle político-normativo destinado a preservar o equilíbrio entre os Poderes e a impedir que atos administrativos produzam efeitos que ultrapassem os limites da legislação vigente.

No caso em exame, há fundamentos consistentes para sustentar que o Decreto nº 12.868, de 2026, apresenta fragilidades jurídicas e materiais



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Luis Carlos Heinze

relevantes. Entre elas destacam-se a possível insuficiência da consulta pública em relação à poligonal final, eventual deficiência de atualização dos estudos técnicos, a adoção da categoria mais restritiva sobre área de elevada sensibilidade socioeconômica, o impacto sobre comunidades pesqueiras e o potencial conflito com políticas energéticas e exploratórias em curso.

A preservação ambiental é dever constitucional irrenunciável. Contudo, ela não se realiza legitimamente quando ignora a realidade das comunidades locais, desconsidera transformações legislativas e econômicas supervenientes ou se apoia em base técnica defasada para restringir setores estratégicos emergentes.

Proteger o Albardão é necessário; fazê-lo por meio de um ato juridicamente questionável, socialmente contestado e economicamente desproporcional não é. Por essas razões, impõe-se a sustação do Decreto nº 12.868, de 6 de março de 2026, para que a matéria seja rediscutida com atualização técnica, segurança jurídica e respeito efetivo às populações e atividades atingidas.

Por essas razões, submete-se o presente Projeto de Decreto Legislativo à apreciação do Congresso Nacional.

Sala das Sessões, de março de 2026

Senador LUIS CARLOS HEINZE
Progressistas/RS

CSC