

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI Nº 5.594, DE 2001

Cria a Área de Proteção Ambiental da Ilha de Boipeba.

**Autora:** Deputada NICE LOBÃO

**Relator:** Deputado CORIOLANO SALES

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe pretende criar a Área de Proteção Ambiental – APA da Ilha de Boipeba, abrangendo a ilha do mesmo nome, localizada no Município de Cairu, no Estado da Bahia. Prevê, ainda, que a gestão da APA de Boipeba, bem como o exercício do direito de propriedade, obedecerá ao disposto na Lei nº 6.902, de 1981, e na Lei nº 9.985, de 2000.

Na justificação, afirma a autora que o propósito do projeto é conter o processo desordenado de ocupação e exploração turística que está causando uma acelerada degradação da paisagem e dos recursos ambientais, assim descritos:

*“A ilha de Boipeba apresenta um litoral bastante recortado, com presença de morros, barras e recifes, assentados em depósitos costeiros compostos por arenitos, areias e mangues, canais e braços de mar, entre cortados por ilhéus e inúmeras micro-bacias hidrográficas, compondo um ecossistema típico do litoral brasileiro. Além disso, a ilha abriga restingas e remanescentes de Mata Atlântica, constituindo um relevante patrimônio ecológico de interesse para a proteção ambiental.”*

Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, à qual compete o exame do **mérito** da matéria, a manifestação do relator, Deputado Luizinho, foi no sentido da **rejeição** do projeto. Rejeitado por unanimidade, o parecer do Deputado Luizinho passou a constituir **voto em separado**.

Entende o Deputado Luizinho que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam indicar a categoria de área protegida mais adequada para a área, bem como os seus limites, como estabelece a Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Entende S.Exa. que o mais apropriado seria encaminhar ao Ministério do Meio Ambiente uma **indicação**, sugerindo a elaboração dos estudos necessários a uma atenção prioritária à ilha de Boipeba no contexto das políticas de governo relacionadas com a criação de unidades de conservação.

Rejeitado o parecer do Relator, na CDCMAM, foi designado para redigir o parecer vencedor o Deputado RICARTE DE FREITAS, o que fez com base nos seguintes argumentos, diante do entendimento do Professor LUISINHO de que deveria ser aplicada a Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

*“Ocorre, porém, que esse dispositivo da referida lei diz respeito à criação de unidade de conservação pelo Poder Executivo, mediante decreto. A Lei do SNUC visa, com isso, democratizar o processo de criação de unidades de conservação ou, dito de outro modo, coibir a prática comum na burocracia ambiental de se criarem parques e reservas “de cima para baixo”, sem nenhuma forma de consulta à população afetada e interessada. No entanto, não estamos, aqui, diante de uma proposta de criação de uma área protegida por meio de decreto, e sim por meio de lei. Não precisamos lembrar que um projeto de lei é amplamente discutido no Parlamento. Tanto a proposição quanto sua discussão são públicos, abertos à intervenção de qualquer grupo ou pessoa interessada, por meio dos seus representantes ou diretamente, em audiências públicas. Observem que a consulta que o IBAMA hoje faz, por força do citado dispositivo legal da Lei do SNUC, sobre as propostas de criação de unidades de conservação formuladas pelo Instituto, consiste na abertura de um prazo de apenas 15 dias na internet para a apresentação de críticas e sugestões. Um projeto de lei, para ser aprovado*

*no Congresso, passa por várias comissões, pela Câmara e pelo Senado, e consome, em regra, alguns anos. Não se pode comparar o grau de legitimidade democrática de uma unidade de conservação criada por lei com aquele das unidades criadas por decreto.*

*Também a não existência de estudos formais sobre a área não serve de justificativa para a rejeição da proposição. Não são necessários estudos científicos profundos para se constatar o valor ecológico da área, o processo de degradação ambiental que ela vem sofrendo e as consequências sociais e econômicas para uma região que tem no turismo sua atividade econômica mais promissora. A criação de uma unidade de conservação não se impõe apenas por razões ecológicas, ela impõe-se também por razões sociais, econômicas e políticas.*

*Nós compreenderíamos a preocupação do ilustre relator se Sua Excelência tivesse apresentado argumentos contra o mérito do projeto, se tivesse fatos que recomendem a não criação da APA de Boipeba, baseado em estudos ou demandas de moradores da região. Mas não é este o caso.”*

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pronunciar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa do projeto de lei sob exame, nos termos dos arts. 32, III, a, e 53, III, do RICD, sendo terminativo seu parecer quanto à constitucionalidade e juridicidade da matéria, conforme o disposto no art. 54, I, da lei interna.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

No Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VI – Do meio ambiente, dispõe a Constituição Federal:

*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;

.....

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.”

Para regulamentar esses comandos constitucionais, foi editada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual “Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”.

A Lei nº 9.985, de 2000, de natureza eminentemente técnica, institui um sistema integrado e articulado entre seus componentes, com objetivos específicos, dirigidos à consecução dos fins constitucionalmente estabelecidos para a proteção ambiental, o qual é regido por diretrizes próprias, tendentes a assegurar esses mesmos fins.

Como os demais sistemas criados por lei, o SNUC é gerido por órgãos definidos pelo legislador, conforme especifica o art. 6º do diploma legal em comento:

“I - Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente-Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - Órgão executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, os

*órgão estaduais, e municipais com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação.*

Parágrafo único. *Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.*

A Lei ora examinada divide as unidades de conservação em dois grupos, com características específicas: I – Unidades de Proteção Integral e II – Unidades de Uso Sustentável, tendo essas últimas como objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º). O Grupo das Unidades de Uso Sustentável é constituído pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- I – Área de Proteção Ambiental;*
- II – Área de Relevante Interesse Ecológico;*
- III – Floresta Nacional;*
- IV – Reserva Extrativista;*
- V – Reserva de Fauna;*
- VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e*
- VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural” (art. 14).*

Especificamente sobre a Área de Proteção Ambiental, dispõe a lei:

**“Art. 15.** A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observada, a exigência e restrição legal.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.”

A Lei estabelece que a **criação** das unidades de conservação é feita por **ato do Poder Público** (art. 22, *caput*). Dispõe, ainda, no art. 22 sobre a **criação** de unidades, no que se refere às APAs:

“§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, **conforme se dispuser em regulamento**.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

.....

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades de grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecido no § 2º deste artigo.

§ 7º A **desafetação ou redução dos limites** de uma unidade de conservação só pode ser feita **mediante lei específica.**" (destacamos)

De sua vez, dispõe o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamentador da Lei nº 9.985, de 2000, instituidora do SNUC:

**"Art. 2º.** O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

**Art. 3º.** A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.

**Art. 4º.** Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

**Art. 5º.** A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta."

Em consonância com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, e considerando-se que a Ilha de Boipeba se inclui entre os bens do Estado da Bahia, foi editado, em 5 de junho de 1992, pelo Governador do Estado da Bahia, o Decreto nº 1.240, que “Cria a Área de Proteção Ambiental das Ilhas de Tinharé e Boipeba no Município de Cairú e dá outras providências”.

O Decreto teve seu fundamento na Lei estadual nº 3.858, de 3.11.1980, na Lei federal nº 6.902, de 27.4.1981, e na Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988. Tendo o Governador da Bahia agido dentro de sua competência constitucional de gestor dos bens do Estado e obedecido à lei federal disciplinadora da matéria, criou a APA das Ilhas de Tinharé e Boipeba, a qual já conta com um Plano de Manejo e com um zoneamento Econômico – Ecológico, ambos aprovados pela Resolução Cepram nº 1.692, de 19 de junho de 1998, e uma Sede Administrativa em Morro de São Paulo. Em tais circunstâncias, pretendendo criar Área de Proteção Ambiental em local onde já existe uma, está o projeto em exame **sem objeto**.

Não fora esse aspecto, parece-nos que a proposição incorre em **inconstitucionalidade**, por invadir competência estadual, própria do Poder Público da Bahia, uma vez que se trata de bem daquele Estado.

Ademais, mesmo não se considerando a inconstitucionalidade apontada, há que se atentar, ainda, para a coerência do sistema jurídico como tal. A lei federal optou pela instituição de um *sistema específico* para as unidades de conservação da natureza (o SNUC), prevendo a criação, *por ato do Poder Público*, das unidades de conservação, tanto do grupo das de proteção integral, como das de uso sustentável, como é o caso das Áreas de Proteção Ambiental (APA), sempre precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Parece-nos, assim, inadmissível que se cogite da criação de uma APA diretamente *por lei federal*, contrariando a sistemática da Lei nº 9.985/00 e, além do mais, sem mencionar a *esfera de governo* que deverá gerenciar a área criada: se federal, estadual ou municipal.

Em tais condições, e tendo em vista a desobediência à *sistemática* adotada pela Lei nº 9.985/00, lei estabelecida de *normas gerais* sobre a matéria, as quais vinculam as três esferas de governo, consideramos a proposição **injurídica** e **ilegal**. Sua transformação em lei seria precedente perigoso, que poderia vir a quebrar a unidade e coerência interna do Sistema

Nacional de Conservação da Natureza, gerando, inclusive, perplexidades quanto à sua aplicação.

Sob o aspecto regimental, o projeto de lei epigrafado deve seguir o regime ordinário de tramitação (RICD, art. 151, III), e está sujeito à deliberação conclusiva das Comissões (art. 24, II).

Por todo o exposto, manifestamos nosso voto no sentido do **arquivamento**, por falta de objeto e, não considerado esse aspecto, da **inconstitucionalidade, injuridicidade e ilegalidade**, ficando prejudicada a análise dos demais aspectos do Projeto de Lei nº 5.594, de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2003.

**Deputado CORIOLANO SALES**  
**Relator**