

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.656, DE 2003

Altera os §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000

Autor: Deputado PEDRO CHAVES

Relator: Deputado MARCELO ORTIZ

I – RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame visa a dar nova redação aos parágrafos 2º a 6º do artigo 22 da Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000 (institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

Em essência, as alterações buscam o seguinte:

- a) pormenorizar o processo de consulta pública previsto na Lei;
- b) sujeitar ao processo de consulta, também, a criação de estações ecológicas e reservas biológicas;
- c) incluir menção aos parágrafos 3º e 4º nos §§ 5º e 6º.

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável opina pela aprovação, com emenda (que visa a manter a dispensa da consulta na criação de estações ecológicas ou reservas biológicas).

Vem agora a esta Comissão para que se manifeste sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não tendo sido apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

A iniciativa é de competência da União, cabe ao Congresso Nacional manifestar-se e não há reserva de iniciativa.

Como indicado no relatório, um primeiro objetivo do projeto é detalhar o processo de consulta pública – no que anda muito bem a iniciativa, já que, no passado, sob o nome de “consulta pública” a autoridade ambiental limitou-se a expor dados numa página da Internet e, daí, aguardar críticas ou sugestões...

Assim, entendo não só bem-vindas como não merecedoras de crítica negativa as alterações que resultam em nova redação para os §§ 3º e 4º do artigo 22 da citada Lei.

Passemos adiante.

Na nova redação dos §§ 5º e 6º, o projeto aproveita integralmente a redação hoje vigente para os §§ 5º e 6º do artigo 22. A novidade é a menção (na última frase de ambos os dispositivos) aos §§ 3º e 4º, que, como vimos, trazem melhor detalhamento ao processo de consulta pública.

Nada há de errado ao mencionar-se os dois parágrafos que, além do § 2º, passam a tratar, também, do processo de consulta pública.

Anote-se que, na verdade, nem seria necessário reproduzir todo o texto de cada parágrafo só para, ao final, acrescentar menção a dois novos. Bastaria modificar a construção do artigo.

No entanto, desejo chamar a atenção dos membros desta Comissão para uma questão que, embora não tocada no projeto de lei, exige de nós, ao menos, alguma reflexão e discussão.

Os §§ 5º e 6º, embora tratem de assuntos diversos, possuem uma essência comum, que é a possibilidade de se proceder a esta ou aquela ação “por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade”.

Sabemos que, na prática, o Poder Público (das três esferas) tem criado unidades de conservação por decreto do Executivo, e, às vezes, por lei.

Pela redação atual dos §§ 5º e 6º do artigo 22 (mantida no projeto), é possível, por decreto:

- a) proceder à transformação, parcial ou total, de unidades de conservação “de uso sustentável” em “de proteção integral”;
- b) ampliar os limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto.

Ora, então esses dois tipos de alteração poderiam ser feitos por decreto, se um decreto criou as ditas unidades de conservação.

Vejamos, entretanto, o que prevê o inciso III do artigo 205 da Constituição da República:

*“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”.*

O trecho acima destacado mostra, à evidência, que o legislador constituinte não dirigiu sua preocupação ao ato que cria a unidade, mas aos atos que trarão modificação a uma unidade, seja de limites, categoria, grau de restrição ou outro tópico qualquer. Para tanto, determina que apenas a lei (em sentido restrito) pode tratar de alterações ou suspensão.

A redação do dispositivo constitucional não qualificou ou quantificou o grau da alteração. Em outras palavras, não pôs nenhuma vírgula no texto – daí não caber ao legislador ordinário fazer exceções quaisquer.

Pelo previsto no dispositivo constitucional, toda e qualquer alteração em unidade de conservação deve ser feita por lei – inadmissível, portanto, que tal se faça, por exemplo, por decreto.

Sendo assim, entendo que não caberia sequer ao legislador aprovar a redação vigente dos §§ 5º e 6º do artigo 22 da Lei nº

9.985, quanto mais ao Legislativo, ao examinar proposta de nova redação para ambos, deixar intocado o que considero um desrespeito ao texto constitucional.

Assim, é forçoso promover alteração na redação dos §§ 5º e 6º.

Passando ao exame da emenda aprovada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, vemos que o intuito é restaurar – no texto do examinado artigo 22 – o parágrafo que afasta a obrigatoriedade de consulta pública para a criação de estação ecológica ou de reserva ecológica.

O autor da emenda, Deputado Fernando Gabeira, entende que esses dois tipos de unidades de conservação apresentam os níveis mais altos de restrição à atividade humana, daí ser desnecessária a consulta pública.

Partilho dessa opinião. No caso desses dois tipos de unidade, o regime de conservação é, de longe, o mais exigente dos previstos na legislação ambiental, visando à “preservação integral da biota e demais atributos naturais”, como lembra o autor da emenda, sendo mesmo vedada, em princípio, a visitação pública.

Assim, neste dois casos, o predomínio do interesse público sobre o privado é ainda mais evidente, a ponto de justificar a desnecessidade de consulta pública.

Temos que considerar, também, que as razões empregadas para a criação de Estações Ecológicas e Reservas Ecológicas são, razoavelmente, ininteligíveis para a imensa maioria dos brasileiros, devido ao rigor da terminologia técnica a ser empregada na exposição dos processos ecológicos envolvidos que, em última análise, ensejam a criação de unidades de conservação com tamanho grau de restrição à presença humana.

Entendo, portanto, que a consulta pública não deve ser exigida para a criação desses dois tipos de unidade de conservação.

Inobstante, não vejo como se poderia, nos limites regimentais desta Comissão, encaminhar a manutenção do hoje vigente § 4º do artigo 22 da Lei nº 9.985.

Pelo exposto, opino no seguinte sentido:

a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, na forma do Substitutivo em anexo, do PL nº 2.656/03.

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da emenda aprovada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado MARCELO ORTIZ
Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 2.656, DE 2003

Dá nova redação ao art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica a redação do artigo 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 2º O art. 22 da Lei nº 9.985 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (VETADO)

§ 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 outras partes interessadas, inclusive detalhando prazos, recursos disponíveis e, quando for o caso, condições para o pagamento de indenizações.

§ 4º O processo de consulta pública, integrado por audiências e oficinas de trabalho, deve garantir a publicidade, o acesso à informação à população diretamente envolvida, a livre participação no debate da proposta, a análise de eventuais contrapropostas e o acompanhamento da motivação e da execução das decisões.

§ 5º Os procedimentos de consulta previstos neste artigo aplicam-se, também:

I – à transformação, parcial ou total, de unidades de grupo de proteção integral;

II – à ampliação dos limites de uma unidade de conservação sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto.

§ 6º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. (NR)”

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado MARCELO ORTIZ

Relator