

AVULSO  
NÃO  
PUBLICADO  
REJEIÇÃO  
NA  
COMISSÃO  
DE MÉRITO



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 5.477-A, DE 2005**

**(Dos Srs. Abelardo Lupion e Zonta)**

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição deste e do de nº 2.100/2007, apensado (relator: DEP. EDSON DUARTE).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIACÃO:**

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## **S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Projeto apensado: 2.100/07

III – Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- parecer do relator

- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece a obrigatoriedade de lei específica para a criação de Unidades de Conservação da Natureza e condiciona a realização dos procedimentos técnicos e administrativos necessários à sua criação à existência de dotação orçamentária que assegure as indenizações pertinentes.

O art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

*§ 1º A criação de unidades de conservação se dará por lei específica, da qual deverão constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da área, o órgão responsável por sua administração, as razões da alteração ou supressão, e, no caso das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e, quando for o caso, das Florestas Nacionais, a população tradicional destinatária."*

*§ 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.*

*§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.*

*§ 5º É requisito indispensável para a execução dos procedimentos técnicos e administrativos destinados a criar unidade de conservação a existência de previsão orçamentária legal, em montante compatível com a necessidade de plena indenização pelas áreas e benfeitorias a serem desapropriadas.*

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

Art. 3º Incluem-se nas disposições desta Lei as unidades de conservação em processo de criação e, no que couber, aquelas criadas a partir de 1º janeiro de 2005.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A Constituição Federal, em seu art. 225 que dispõe sobre o meio ambiente, estabelece, no § 1º:

*“Art. 225. ....*

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

*...*

*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;”*

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentando alguns destes dispositivos constitucionais, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Todavia, não consta, no texto legal em vigor, o atendimento ao mandamento constitucional relativo à necessidade de lei, no que concerne à criação de Unidades de Conservação.

Uma atenta leitura do art. 225 da Constituição Federal indica a clara necessidade de autorização legislativa. Veja-se que é ali estabelecido que “incumbe ao poder público” (o que nos remete à idéia de que cabe ao Executivo e ao Legislativo a tomada de decisão em torno do tema) a criação de unidades de conservação.

E mais. Ao estabelecer, o mesmo dispositivo constitucional, que a alteração ou supressão de unidade de conservação só pode ser permitida por lei, está, implicitamente, corroborando com nossa interpretação de que, para sua criação também é exigida lei específica. Como poder-se-ia admitir que, para criar

uma unidade de conservação seja necessário apenas um ato do Poder Executivo e para transformá-la ou suprimi-la seja necessária uma lei? Haveria, incontestavelmente, uma incongruência, um evidente disparate e não é isso o que consta no texto constitucional.

Ademais, julgamos indispensável que o texto legal condicione a realização das atividades técnicas e administrativas que objetivam a criação das unidades de conservação, tais com as consultas públicas, os estudos finais, a edição de Portarias e outros atos, à efetiva disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face à justa indenização das populações locais a serem afetadas. Caso contrário, corre-se o risco de áreas serem desapropriadas, retirando o sustento das populações locais, sem dar-lhes a imediata compensação financeira que lhes possibilitaria a retomada das atividades econômicas. Em não sendo assim, há o sério risco — e a experiência nos demonstra isto — de que se delonguem por anos, até mesmo décadas, os processos de indenização, porém já, os que sofreram as desapropriações, sem condições de trabalho e de obter a renda necessária a sua sobrevivência.

Estas as razões que nos levam a propor este Projeto de Lei que, alterando a Lei que cria o SNUC, introduz a obrigatoriedade de haver lei específica para a criação de Unidades de Conservação e que haja dotação orçamentária para iniciarem-se os procedimentos para sua criação. Com isso, temos certeza que estaremos dando a necessária contribuição à preservação da Natureza sem afetar, arbitrariamente e intempestivamente, a vida dos cidadãos que vivem da terra, produzindo alimentos e matérias-primas para o desenvolvimento do Brasil.

Pedimos, portanto, apoio dos nobres pares a este Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 22 de junho de 2005.

Deputado ABELARDO LUPION

Deputado ZONTA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

## **CONSTITUIÇÃO**

**DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....  
**TÍTULO VIII  
DA ORDEM SOCIAL**  
.....

**Capítulo VI  
DO 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;

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.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

## **Capítulo VII**

### **DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO**

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

.....  
.....

## **LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000**

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.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....

## CAPÍTULO II

### DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC

.....

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação "in situ" de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

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 - Órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar 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.

.....

#### **CAPÍTULO IV**

#### **DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

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 a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do 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 estabelecidos no § 2º deste artigo.

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

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

**\*Vide Medida Provisória nº 239, de 18 de fevereiro de 2005**

.....  
 .....

## **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 239, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2005**

Acrescenta artigo à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art.225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art.62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 22-A. O Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

§ 1º Poderá ser dado continuidade ao exercício de atividades em curso, na data de publicação do ato que decretar a limitação administrativa, que estejam de conformidade com a legislação em vigor, ressalvado o disposto no § 2o.

§ 2º Sem prejuízo da restrição constante do caput, na área submetida a limitações administrativas não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso de floresta e demais formas de vegetação nativa.

§ 3º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de seis meses, prorrogável por igual período, findo o qual fica extinta a limitação administrativa." (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.  
Brasília, 18 de fevereiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Marina Silva

## **PROJETO DE LEI N.º 2.100, DE 2007** (Do Sr. Valdir Colatto)

Disciplina a criação de Unidades de Conservação, nos termos estabelecidos pelo art. 225, da Constituição Federal.

### **DESPACHO:**

APENSE-SE À(AO) PL-5477/2005.

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a criação de Unidades de Conservação, nos termos estabelecidos pelo art. 225, da Constituição Federal.

Art. 2º Os arts. 2º, 6º e 22 da Lei nº 9.985, de 16 de julho de 2000, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

XVIII – zona de amortecimento: o entorno de uma Unidade de Conservação, num raio de até quinhentos metros a partir do seu limite territorial, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

.....

Art. 6º.....

“III – Órgãos executores: os órgãos federais, estaduais e municipais, com a função de implementar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. “ (NR)

.....  
 Art. 22. As Unidades de Conservação serão criadas por Lei.

.....  
 § 2º A criação de Unidades de Conservação, além do atendimento ao disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 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 disposto em regulamento.

.....  
 Art. 22-B. As áreas particulares localizadas no interior das Unidades de Conservação, inclusive daquelas já criadas e pendentes de regularização fundiária, não sofrerão restrições de uso ou limitação ao exercício de atividade, enquanto não houver o pagamento da devida indenização aos seus proprietários.

§ 1º. O prazo máximo para a propositura da ação expropriatória de áreas particulares, situadas no interior das unidades de conservação, será de um ano, contando a partir da data da publicação do decreto expropriatório, devendo a respectiva indenização ser paga em dinheiro, de uma única vez, sob pena de caducidade do respectivo decreto de criação e de seus efeitos.

§ 2º. No caso das propriedades privadas localizadas nas unidades de conservação já criadas e com decreto de criação em vigor, o prazo para a caducidade do decreto de criação e de seus efeitos, será de um ano, a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Para a realização da prévia consulta pública, a Administração é obrigada a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, baseadas em estudos técnicos por ela mandados elaborar.

A Lei nº 9.985 de 2000, que regulamenta o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, não identifica a natureza do ato pelo qual serão criadas as Unidades de Conservação, limitando-se a mencionar ato do Poder Público, expressão que pode ser entendida como ato do Poder Executivo (decreto) e ato do Poder Legislativo (lei). O decreto é de ser utilizado para a criação de Unidade de Conservação situada em terras do domínio público. Havendo, entretanto, o envolvimento de terras de domínio particular, a Unidade de Conservação, por

implicar restrições ao direito de propriedade, só poderá ser instituída por lei, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da legalidade.

Outro aspecto importante com relação a criação de Unidade de Conservação é o fato de que têm que estar prevista em Plano Plurianual e na Lei Orçamentária, pois trata-se de iniciativa que envolve despesas públicas, exigidas para a realização de pesquisas e estudos prévios, para as consultas públicas, para a desapropriação de eventuais áreas particulares abrangidas nos limites da Unidade de Conservação, e, finalmente, para a instalação de sua administração; e considerando que se trata de programa que não se cumpre num só exercício, é fora de dúvida que a sua criação deve estar prevista na Lei instituidora do Plano Plurianual, que estabelece, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Outro requisito indispensável à criação de Unidades de Conservação é que seja ela precedida de estudos técnicos cujas conclusões deverão ser levadas, de modo claro e em linguagem acessível à população residente no interior e no entorno da unidade proposta, por meio de consultas públicas que permitirão subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

O ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ilmar Galvão, exarou Parecer referente a consulta formulada pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, sobre a criação de Unidades de Conservação, emitindo assim seu parecer:

“Não obstante a lei nº 9.985 de 2000, haja definido Unidade de Conservação como espaço *“legalmente instituído pelo Poder Público”*, previu sua criação por *“ato do Poder Público”*.

Informa José Afonso Silva que o projeto do referido diploma legal, aprovado pelo Congresso Nacional, dispunha que a criação de tais unidades deveria dar-se por lei, ao exprimir, no § 1º do art. 22, **in verbis**:

***“Na lei de criação devem constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da área, o órgão responsável por sua administração e...”***

Foram as seguintes as razões do veto em causa, comunicadas pelo Presidente da República ao Presidente do Senado Federal:

*“O art. 225, § 1º. e seu inciso III, é clareza meridiana ao estabelecer que ao Poder Público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo ao Poder Legislativo, cabe definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei”*

*A definição dos espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos, é da competência tanto do Poder Executivo, como*

*do Poder Legislativo, indistintamente, sendo que tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei.*

*Assim, ao exigir lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante no § 1º. e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade.”*

O veto, como se viu, não contribuiu para a clareza do texto do **caput** do art. 22, impondo-se, portanto, a sua interpretação, que não pode ser outra senão a de que refere ele tanto a lei quanto ao decreto, como, aliás, entendeu a Presidência da República.

Com efeito, situando-se a Unidade de Conservação em terras do domínio público, é indubitável que o *decreto* é instrumento hábil para sua afetação a esse fim, não obstante somente a lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, possa prestar-se para eventual criação do órgão responsável por sua administração, a teor do disposto no art. 61, §1º, alínea a, da Constituição Federal.

Envolvendo a unidade, entretanto, área de domínio privado, a iniciativa de sua criação, por importar limitações especiais ao direito de propriedade, obviamente, há de consumir-se por efeito de lei em sentido formal, sendo escusado dizer que somente a lei pode veicular norma capaz de impor obrigações ou restrições a direito, segundo o princípio constitucional de que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*.

A instituição de uma Unidade de Conservação há de ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a atuação do Poder Público, providências perfeitamente dispensáveis em se tratando de área já integrante do domínio público.

Para a realização da prévia consulta pública, a Administração é obrigada a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, baseadas em estudos técnicos por ela mandados elaborar.

Na conformidade do Decreto nº 4.340/02, os estudos técnicos e as consultas públicas são considerados elementos necessários à criação da Unidade, consistindo, essas últimas, em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas, devendo ser indicadas, “de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta”.

No sentido da indispensabilidade da consulta, calcada em estudos técnicos, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, já assentado em sua jurisprudência.

Assinale-se, por fim, que a Constituição Federal atribuiu competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, devendo considerar-se compreendido no desenvolvimento social o meio ambiente.

O legislador, todavia, ainda não cuidou de exercer essa competência.

A Lei nº 6.938, de 1981, já havia considerado o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, sem, contudo, definir os critérios, os procedimentos e os requisitos exigidos para a criação de um tipo de zona, os usos nela permitidos e proibidos.

Já a Lei nº 9.985 de 2000, se limitou a conceituar zoneamento como a *“definição d setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz”*; donde se poder inferir que zoneamento, aí, nada tem a ver com os planos nacionais e regionais de ordenação do território nacional preconizados na Constituição Federal.

Trata-se de conclusão que autoriza a afirmativa de que o zoneamento não constitui pressuposto da criação de Unidades de Conservação.

Por meio da Medida Provisória nº 239, de 18 de fevereiro do corrente ano, que introduziu artigo sob nº 22-A na Lei nº 9.985 de 2000, foi o Poder Público autorizado a decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos, efetiva ou potencialmente, causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

Cuida-se de providência que, por certo, objetivou legitimar a instituição de limitações administrativas por meio de resoluções e portarias baixadas por autoridades administrativas, o que, como já foi visto, não tem cabimento senão por via de atos normativos de natureza primária que, em nosso ordenamento é a lei, pelas mesmas razões segundo as quais somente a lei poderá criar Unidades de Conservação em terra de domínio privado.

De fato, só uma visão errônea da realidade constitucional poderia levar à conclusão de que as limitações administrativas poderiam ser impostas à propriedade particular por meio de decreto ou normas de hierarquia inferior, como as portarias.

Ademais, segundo a melhor doutrina, limitação administrativa ao direito de propriedade só se legitima quando instituída em caráter geral.

No conceito de limitação administrativa, portanto, está presente a idéia de generalidade, que se justifica pelo princípio da solidariedade social, segundo o qual *só é legítimo o ônus suportado por todos em favor de todos*.

Se o bem-estar social exige sacrifício, deve esse ser suportado pela coletividade.

Desatenta a tal orientação, a Administração Pública, por meio de atos normativos secundários (v. G., portarias ministeriais e de órgãos subalternos), desenganadamente inconstitucionais, por ofensivos ao princípio da legalidade, tem imposto obrigações a proprietários de imóveis rurais determinados, à guisa de limitações administrativas, atos esses que não passam de ilícitas intervenções na propriedade particular.

Proponho, portanto, que a criação das Unidades de Conservação sejam feitas por lei específica.

Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2007

**Deputado VALDIR COLATTO**

|                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA<br/>COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b></p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....  
**TÍTULO IV  
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES**

**Capítulo I  
DO PODER LEGISLATIVO**

.....  
**Seção VIII  
Do Processo Legislativo**

.....  
**Subseção III**

## Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

*\*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998.*

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

*\*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

*\*Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998.*

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

*\*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

*\*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*

---

## TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL

---

### CAPÍTULO VI DO 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;

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.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

### CAPÍTULO VII

---

## DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

## LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000

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.

**O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA** no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído

pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

IV - recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII - conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

XV - [\(VETADO\)](#)

XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as

normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

XIX - corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

## CAPÍTULO II

### DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – SNUC

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

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

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.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e

ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

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 - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

*\*Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007.*

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.

### CAPÍTULO III DAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

.....

### CAPÍTULO IV DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

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 a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do 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 estabelecidos no § 2º deste artigo.

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

Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei,

decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

*\*Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005.*

§ 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.

*\*Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005.*

§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.

*\*Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005.*

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

.....  
.....

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**

**ESTABELECE NORMAS DE  
FINANÇAS PÚBLICAS VOLTADAS  
PARA A RESPONSABILIDADE NA  
GESTÃO FISCAL E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

### **CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA**

#### **Seção I Da Geração da Despesa**

.....  
 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

### **Subseção I** **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

.....

.....

## **DECRETO Nº 4.340, DE 22 DE AGOSTO DE 2002**

Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 84, inciso IV, e o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000,

### **DECRETA:**

Art. 1º Este Decreto regulamenta os arts. [22](#), [24](#), [25](#), [26](#), [27](#), [29](#), [30](#), [33](#), [36](#), [41](#), [42](#), [47](#), [48](#) e [55 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#), bem como os arts. [15](#), [17](#), [18](#) e [20](#), no que concerne aos conselhos das unidades de conservação.

### **CAPÍTULO I** **DA CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO**

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.

.....

.....

## **LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981**

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de

formulação e aplicação, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

*\* Artigo com redação determinada pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.*

## DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

.....  
.....

## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.477, de 2005, visa a alterar o art. 22, da Lei nº 9.985/2000, exigindo a obrigatoriedade de lei para a criação de unidades de conservação da natureza.

O projeto inclui o § 1º do art. 22, vetado no texto original, com o objetivo de vincular a criação de unidades de conservação à aprovação de lei específica. A lei deverá conter os objetivos básicos da unidade, o memorial descritivo da área, o órgão responsável por sua administração e as razões da alteração ou supressão. No caso de Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Floresta Nacional, deverá ser mencionada a população tradicional destinatária.

O projeto de lei também dá nova redação ao § 5º do art. 22, da Lei nº 9.985/2000, tornando a previsão orçamentária requisito indispensável para a execução dos procedimentos técnicos e administrativos destinados a criar unidade de conservação.

A proposição altera, ainda, o § 6º do art. 22, da Lei nº 9.985/2000, o qual passa a ter a mesma redação do § 7º de art. 22, em sua redação atual. Assim, o novo § 6º passa a dispor sobre desafetação ou redução dos limites de unidades de conservação, as quais somente poderão ser feitas por lei específica. O art. 22 da Lei nº 9.985/2000 passaria a vigorar, então com seis parágrafos.

De acordo com o projeto de lei, as novas disposições incluem, no que couber, as unidades em processo de criação, bem como aquelas criadas a partir de 1º de janeiro de 2005.

Os autores justificam a proposição argumentando que a Constituição Federal, art. 225, § 1º, III, que trata da criação de espaços territoriais especialmente protegidos, atribui esse ato ao Poder Público, não ao Poder Executivo, estritamente. Além disso, a Carta Magna exige lei para a alteração ou supressão de unidade de conservação já criada, o que remete à interpretação de que também a criação dessas áreas depende de lei específica.

Foi apensado à proposição em epígrafe o Projeto de Lei nº 2.100, de 2007, de autoria do Deputado Valdir Colatto, o qual visa a alterar os seguintes dispositivos da Lei nº 9.985/2000:

1. art. 2º, XVIII, definindo o raio de até 500 m em torno das unidades de conservação como zona de amortecimento;

2. art. 6º, III, retirando a menção explícita feita no texto original da Lei do SNUC ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), indicando genericamente os “órgãos federais” entre os executores do Sistema, e
3. art. 22, § 2º, exigindo que a criação de unidades de conservação atenda às disposições da Lei Complementar nº 101/2000.

O Projeto de Lei nº 2.100/2007 objetiva, ainda, inserir o art. 22-B à Lei nº 9.985/2000. Esse novo dispositivo busca determinar que as áreas particulares no interior de unidades de conservação, inclusive daquelas já criadas e ainda pendentes de regularização fundiária, não sofrerão restrições de uso enquanto não houver pagamento da indenização devida. O mesmo art. 22-B pretende estipular o prazo máximo de um ano para a propositura de ação expropriatória das terras particulares e exigir pagamento em dinheiro, de uma única vez. O decreto de criação da unidade deixará de vigorar, caso a indenização não seja paga em um ano. O prazo para regularização fundiária será contado a partir da data de aprovação da lei objeto da proposição em epígrafe, no que tange às unidades de conservação já criadas.

O autor do Projeto de Lei nº 2.100/2007 justifica a proposição argumentando que o decreto deve ser utilizado para criação de unidades de conservação de domínio público, ao passo que, em terras particulares, a criação deve ocorrer por meio de lei. Argumenta, ainda, que o processo de criação e a implantação das unidades de conservação criam despesas públicas, razão por que a instituição dessas áreas deve estar prevista no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas aos projetos de lei em epígrafe.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A Lei nº 9.985, de 2000, conhecida como Lei do SNUC, tem por fim regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, bem como instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

O art. 225, da Constituição Federal, determina que:

Art. 225. Todos têm o 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:

...

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.

A simples leitura do dispositivo constitucional acima citado deixa claro que a Carta Magna não restringiu, nem ao Poder Executivo, nem ao Legislativo, o ato de criação de unidades de conservação da natureza. Ao referir-se ao “Poder Público”, de forma genérica, deixa aberta a possibilidade de que ambos tenham a iniciativa de resguardar porções do território brasileiro para a proteção dos recursos naturais e da fauna e da flora, em especial.

Portanto, não há qualquer impedimento constitucional para que o Congresso Nacional crie unidades de conservação por iniciativa de um de seus membros. Seguindo esse mandamento, a Lei do SNUC preceitua que “as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público” (art. 22).

Não existe razão para retirar, do Poder Executivo, a competência para também criar unidades de conservação, uma vez que essa medida exige a realização de inúmeros estudos técnicos prévios, os quais dependerão, quase sempre, da estrutura daquele Poder para serem realizados. São esses estudos que demonstram a importância biológica da área e que, ao mesmo tempo, proporcionam os levantamentos socioeconômicos necessários para que a unidade seja criada com o mínimo impacto social.

Destarte, o ato de criação de uma unidade de conservação exige procedimentos expressos na Lei do SNUC, no mesmo art. 22, que não podem ser negligenciados e dependem da atuação do Poder Executivo.

Por outro lado, deixar unicamente a cargo do Poder Legislativo a atribuição de criar unidades de conservação iria onerar, em muito, os trabalhos de ambas as Casas Legislativas. Ainda que o Poder Executivo encaminhasse ao

Congresso Nacional todos os estudos técnicos necessários para cada uma das unidades de conservação, os parlamentares e, em especial, as Comissões Temáticas, seriam assoberbados na análise desses processos, com prejuízo para as demais atribuições da Casa.

A própria criação das unidades de conservação estaria seriamente prejudicada, uma vez que a celeridade do processo seria comprometida. Muitas vezes, a criação de unidades de conservação gera instabilidade na região, tendo em vista que, a depender da categoria a ser instituída, a área deverá ser desapropriada ou, mantidas as propriedades particulares, o uso do solo poderá sofrer limitações. Sendo assim, esse processo não pode se estender demasiadamente, seja para evitar a depredação do recursos que se quer proteger, seja para garantir a estabilidade das comunidades residentes na área.

Ressalte-se que as Comissões Temáticas do Congresso Nacional podem interferir no processo de criação de uma unidade de conservação a qualquer tempo, por meio da realização de audiência pública, prevista na Constituição Federal, art. 58, § 2º, II.

No que diz respeito à delimitação da zona de amortecimento, consideramos inadequada a fixação de um limite único para todas as unidades de conservação. A zona de amortecimento tem por fim proteger a biodiversidade contida no interior da unidade, dos impactos das atividades realizadas no entorno. Esses impactos são chamados efeitos de borda e são causados pela mudança abrupta da paisagem, de ecossistemas nativos para ambientes sob ocupação humana e uso direto dos recursos naturais.

Os efeitos de borda abrangem, por exemplo, maior exposição à ação dos ventos, no caso de transição de ecossistemas florestais para ambientes abertos. Inclui o risco de queimadas, de introdução de espécies exóticas, de contaminação hídrica e outras formas de poluição e degradação ambiental.

Para minimizar esses efeitos, a Lei do SNUC, art. 22, § 2º, determina que os limites da zona de amortecimento sejam definidos para cada unidade de conservação. Esses limites dependem da forma e da área abrangida pela unidade, o que torna temerário fixar um limite genérico para todas elas. Ressalte-se que a Lei do SNUC preceitua que a zona de amortecimento pode ser

definida no ato de criação da unidade, o que pode ser requerido nas audiências públicas que precedem o ato de criação.

No que se refere à regularização fundiária das unidades de conservação, consideramos que a matéria já está regulada por meio do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que “dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”. Segundo esse decreto, a “desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará” (art. 10). Ressalte-se que a ação expropriatória depende da realização de levantamentos junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, vistoria da área, levantamento dos tipos de exploração econômica e apuração das ocupações de boa-fé. Trata-se, portanto, de trabalho complexo, que pode demandar período superior àquele estipulado na proposição. Não por outro motivo, o referido Decreto-Lei concede prazo de cinco anos para que o Poder Público promova a desapropriação.

Quanto à alteração ao art. 6º, III, da Lei do SNUC, deve-se observar o disposto na Lei nº 11.516/2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

“Art. 6º .....  
.....

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação” (grifo nosso)

Portanto, o art. 6º, III, já está atualizado conforme a nova estrutura dos órgãos ambientais do Poder Executivo.

Finalmente, consideramos inócua a modificação do art. 22, § 2º, da Lei do SNUC, proposta no Projeto de Lei nº 2.100/2007, visando “exigir” que a criação de unidades de conservação atenda às disposições da Lei Complementar nº 101/2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como é conhecida a referida lei complementar, tem efeito por si só. Ela constitui obrigação imposta ao Poder Público federal, estadual e municipal, sendo desnecessário “lembrar” ao Poder Executivo de

cada uma das três esferas de governo, no âmbito de uma lei específica, que cumpra as determinações legais.

Em vista desses argumentos, somos pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 5.477/2005 e 2.100/2007, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em 21 de novembro de 2007.

**Deputado Edson Duarte**  
**Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 5.477/2005 e o PL 2100/2007, apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Edson Duarte.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nilson Pinto - Presidente, Fábio Souto e Ricardo Tripoli - Vice-Presidentes, Edson Duarte, Givaldo Carimbão, Juvenil, Leonardo Monteiro, Marina Maggessi, Mário de Oliveira, Reinaldo Nogueira, Sarney Filho, Antonio Carlos Mendes Thame, Antônio Roberto, Dr. Nechar, Iran Barbosa, Luiz Carreira e Moacir Micheletto.

Sala da Comissão, em 28 de novembro de 2007.

Deputado NILSON PINTO  
Presidente

|                         |
|-------------------------|
| <b>FIM DO DOCUMENTO</b> |
|-------------------------|