

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 5.477, DE 2005

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000.

Autores: Deputados ABELARDO LUPION e
ZONTA

Relator: Deputado JOÃO ALFREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.477, de 2005, tem por fim alterar o art. 22 da Lei nº 9.985/00, que “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 alteração visa determinar que a criação de unidades de conservação se dará somente por lei específica. Suprime, também, os atuais parágrafos 5º e 6º da lei, segundo os quais a transformação total ou parcial de unidades de uso sustentável em unidades de proteção integral, bem como a ampliação dos limites de qualquer unidade poderão ser realizados por ato do mesmo nível hierárquico daquele que as criou, desde que precedidas de consulta pública. E, por fim, visa a exigir como pré-requisito para a criação de unidades de conservação a previsão orçamentária legal “em montante compatível com a necessidade de plena indenização pelas áreas e benfeitorias a serem desapropriadas”. A proposição estabelece, ainda, que deverão ser incluídas nessas disposições as unidades em processo de criação, bem como aquelas criadas a partir de 1º de janeiro de 2005, no que couber.

Os autores justificam a proposição argumentando que “uma leitura atenta do art. 225 da Constituição Federal indica a clara necessidade de



autorização legislativa” para a criação de unidades de conservação, uma vez que essa atribuição é definida como incumbência do Poder Público, “o que nos remete à idéia de que cabe ao Executivo e ao Legislativo a tomada de decisão em torno do tema”. Além disso, sustentam os autores, como a supressão ou alteração são permitidos somente por meio de lei, fica implícito que o mesmo ato deve ser exigido para a criação. Finalmente, os autores argumentam que a disponibilidade de recursos financeiros deve ser garantida antes da criação, para evitar que o processo de indenização se prolongue por anos.

Não foram apresentadas emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

A Lei nº 9.985/00 regulamenta o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, que preceitua:

“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”.

Verifica-se que a Carta Magna não deixou qualquer dúvida sobre os atos relativos às unidades de conservação da natureza: há exigência clara de lei somente para alteração ou supressão, mas, no que diz respeito à criação, a não especificação indica que ela poderá ser feita tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Legislativo. Ou seja, não é vedada a criação por lei, mas esta também não é exigência expressa. Caso os constituintes entendessem ser necessária lei específica para o ato de criação, assim se teriam manifestado, de forma explícita, como o fizeram para a alteração ou supressão.



A criação de uma unidade de conservação exige certos pressupostos, citados na Lei nº 9.985/00, cujo cumprimento somente pode ser alcançado pelos órgãos especializados do Poder Executivo. Tais pressupostos dizem respeito aos estudos técnicos previstos no art. 22 da referida lei, que demandam equipamentos e meses de trabalho de grande equipe técnica que não fazem parte da estrutura administrativa do Poder Legislativo. Tais estudos têm, entre outros fins, o de diagnosticar o estado de conservação da área e identificar os eventuais moradores.

Assim, a criação de uma unidade de conservação constitui ato administrativo, que extingue ou modifica direitos dos proprietários sobre o uso do solo e impõe obrigações à própria Administração e aos particulares, dependendo da categoria de unidade a ser criada. A criação de unidade de conservação é atribuição do Poder Público prevista na própria Constituição Federal e na Lei nº 9.985/00, mas exige certa discricionariedade da Administração, quanto à pertinência da criação de uma área protegida no local, à categoria de unidade de conservação em que a área se enquadra e aos seus limites.

Além disso, ainda que os estudos ficassem a cargo do Poder Executivo, exigir autorização legislativa para a criação de cada unidade de conservação desvirtuaria completamente as funções do Poder Legislativo, a quem cabe estabelecer normas gerais sobre matérias de interesse público e não executar atos administrativos específicos.

Temos, hoje, no Brasil, mais de 650 unidades de conservação distribuídas em todos os Estados da Federação. Se o Congresso Nacional, que tem uma extensa pauta de proposições para apreciar, tivesse de autorizar a criação de cada uma delas, é possível que muitas leis importantes não houvessem sido apreciadas e aprovadas, ou, o que é mais provável, que o País contasse com muito poucas unidades de conservação criadas e implantadas.

Outra importante questão refere-se à celeridade do processo de criação. Os estudos técnicos e a consulta pública exigidos no art. 22 da Lei nº 9.985/00 devem ser realizados com grande responsabilidade e



demandam tempo, mas esse tempo não pode ser demasiado, para evitar a dilapidação dos recursos naturais que motivam a criação da unidade.

Não por outro motivo, esta Casa de Leis aprovou, recentemente, a Lei nº 11.132/05, por meio da Medida Provisória nº 239/05, que inseriu o art. 22-A na Lei nº 9.985/00. A alteração da lei teve como objetivo instituir a limitação administrativa provisória, por sete meses improrrogáveis, em áreas submetidas a estudos técnicos para criação de unidade de conservação. A limitação administrativa objetiva impedir a degradação da área enquanto os estudos são realizados. Findo o prazo, espera-se que a Administração proponha a criação da unidade ou que inicie o processo de consulta pública e de negociação com as populações locais, com vistas à definição da melhor categoria para a área e dos limites da unidade.

O processo de apreciação dos projetos de lei, pelo contrário, deve seguir os procedimentos regimentais. As proposições devem ser discutidas no âmbito das comissões, o que requer maior tempo de tramitação, necessário para o amadurecimento dos debates sobre a matéria em análise.

Finalmente, vincular a criação de unidades de conservação à previsão de recursos para indenização dos proprietários de terra é inviável, uma vez que o orçamento é destinado ao Ministério do Meio Ambiente e a seus órgãos vinculados, os quais distribuem os recursos a serem aplicados nos programas previstos no Plano Plurianual e nas leis orçamentárias. A alocação específica de recursos para dada unidade é possível somente no âmbito dessas leis, depois que as unidades já estão criadas.

Em vista dos argumentos expostos, consideramos inadequadas as alterações propostas pela proposição à Lei nº 9.985/00.

Somos, portanto, pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.477, de 2005, no âmbito desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em de de 2005.



8151333026

Deputado JOÃO ALFREDO
Relator

2005_16208_João Alfredo_254



8151333026