

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2007
(Do Sr. Valdir Colatto)

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

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 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”*; 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 suporta 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