

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 5.477, DE 2005

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

Autor: Deputados Abelardo Lupion e Zonta

Relator: Deputado Edson Duarte

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 de de 2007.

Deputado Edson Duarte
Relator