

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE (CMA), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2017, do Senador Flexa Ribeiro, que *“Altera a 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, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, para estabelecer a necessidade de anuência do Estado para criação ou alteração de unidades de conservação em seu território”*.

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2017, do Senador Flexa Ribeiro, em análise nesta Comissão de Meio Ambiente (CMA), para decisão terminativa, visa a estabelecer a necessidade de anuência dos estados e do Distrito Federal para criação ou alteração dos limites de unidades de conservação da natureza (UCs) em seus territórios.

Para alcançar seu objetivo, o art. 1º da proposição pretende alterar o § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com vistas a inserir a anuência dos estados e do Distrito Federal entre os pré-requisitos para a criação de UCs. O projeto intenciona ainda, por meio do mesmo artigo, inserir um § 8º no art. 22 da mencionada lei, para que a anuência seja exigida também nos casos de alteração dos limites de UCs.

O art. 2º da proposição estabelece a cláusula de vigência da lei que dela se originar, que será a data de sua publicação.



Na justificação, o autor argumenta que, sendo que as UCs fundamentais para a conservação da diversidade biológica: *“é necessário que haja participação dos Estados e do Distrito Federal durante o processo decisório de criação e alteração dos limites desses espaços especialmente protegidos, a fim de se preservar o princípio federativo e a autonomia dos entes federados no que tange à destinação a ser dada a suas terras”*.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao PLS, que foi distribuído exclusivamente à CMA.

## II – ANÁLISE

O exame da matéria inscreve-se entre as competências atribuídas à CMA pelo art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal.

Como a matéria foi distribuída em caráter exclusivo e terminativo a esta Comissão de Meio Ambiente (CMA), cumpre-nos analisar, além do mérito, os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A União é competente para legislar sobre florestas, fauna, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e ao patrimônio paisagístico, a teor do art. 24, incisos VI e VII, da Carta Política de 1988. A matéria tratada no PLS não está no rol das iniciativas privativas do Presidente da República, conforme dicção do § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

A proposição se adequa ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

O PLS nº 97, de 2017, entretanto, atenta contra a Carta Magna na medida em que a “anuência” que ele cria permite que um determinado ente federado, o Estado, limite a competência que a própria Constituição conferiu à União e aos municípios. Ao atribuir ao Poder Público, por meio do art. 225, § 1º, III, a incumbência de *“definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”*, a Carta Política o fez de forma que todas as esferas federativas fossem competentes para cumprir a determinação constitucional.



No mesmo sentido, o art. 23, incisos III, VI e VII, da Carta Maior, assevera que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger as paisagens naturais notáveis, o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora.

O parágrafo único do art. 23 da CF/88 determina que “*Leis complementares* fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (grifamos)

Em matéria ambiental essas normas foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que dispõe:

*i* - em seu art. 7º, inciso X, entre as ações administrativas da União, a de “*definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*”;

*ii* – em seu art. 8º, inciso X, entre as ações administrativas do Estados, a de “*definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*”; e

*iii* - Idêntica competência é atribuída aos municípios, nos termos do art. 9º, inciso X, da mencionada Lei Complementar.

Infere-se, pois, que não se coaduna com a organização federativa do Estado brasileiro iniciativa de proposição ou dispositivo que restrinja a autonomia do ente federado conferida pelo art. 18 da Carta Magna. Uma vez intentada, restará violada essa autonomia se a União ou um município for impossibilitado de exercer as competências constitucionais mencionadas acima por não haver obtido anuência do estado prevista em lei ordinária. Assim, **o PLS nº 97, de 2017, está eivado de inconstitucionalidade por vício material insanável.**

Quanto ao mérito, embora seja salutar a participação dos estados na criação e alteração de limites de unidades de conservação, essa participação não pode inviabilizar a criação de novas UCs, em especial aquelas de interesse nacional e de abrangência interestadual.

As unidades de conservação trazem benefícios que atingem muito além dos seus limites territoriais e dos limites territoriais dos estados em que se localizam. A conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e a estabilidade climática, por exemplo, são serviços ambientais proporcionados pelas UCs que contemplam todo o País e até mesmo o mundo. Nesse sentido, não é adequado analisar a importância de uma unidade de conservação a partir da perspectiva única do estado que a abriga em seu território.



Pior ainda é permitir que uma análise com enfoque local ou regional impeça a criação de uma unidade de importância nacional ou global.

No caso específico das unidades federais, elas geralmente são criadas em áreas extensas ou que extrapolam os limites de um estado, visando proteger amostras significativas e ecologicamente viáveis de nossa biodiversidade. Em caso de necessidade de criação de uma UC interestadual, a fragmentação decorrente da negativa de anuência de um dos estados cujo território seria afetado pela UC poderia reduzir drasticamente a área necessária para a manutenção dos ecossistemas, inviabilizando os propósitos de conservação da biodiversidade daquela unidade, em especial para aquelas espécies que demandam grandes extensões territoriais para sua sobrevivência.

É importante lembrar que o Brasil é signatário do Acordo de Paris e que em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, em inglês) se comprometeu a zerar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, bem como restaurar 12 milhões de hectares de florestas. Contudo, o que vem ocorrendo, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), é o crescimento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal na proporção de 24%, de 2014 para 2015, e de 29%, de 2015 para 2016.

Outro compromisso assumido pelo Brasil foram as Metas de Aichi, estabelecidas na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), em Nagoya, no Japão. De acordo com a Meta Nacional nº 11, o Brasil precisa conservar em áreas protegidas, até 2020, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas e 10% de áreas marinhas e costeiras. À exceção da Amazônia, o Brasil ainda está muito aquém do cumprimento dessas metas. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), até agosto de 2014 o País protegia apenas 1,5% de sua área marinha e cerca de 6,4%, em média, dos demais biomas, exceto a Amazônia.

Considerando-se a importância da expansão de áreas protegidas para conter o avanço do desmatamento, a exigência de anuência dos estados e do Distrito Federal para criação e alteração de limites de unidades de conservação federais ou municipais dificultaria a efetiva implementação dos compromissos assumidos nacional e internacionalmente pelo Brasil.

Cabe destacar que os §§ 2º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), determinam a realização de consultas públicas para a criação e ampliação dos limites das UCs. Nessas consultas, nada impede que o estado afetado se manifeste, o que será levado em consideração pelo ente federado que pretende criar a unidade de conservação, sem, contudo, impedir que, prevalecendo o entendimento de que é importante a afetação de determinado território pela UC, ela deixe de ser criada por discordância por parte do estado.



É equivocada a visão de que as unidades de conservação da natureza impedem o desenvolvimento econômico. Não obstante, equivocada também é a ideia de que a simples criação de uma UC não produza limitações de desenvolvimento na região afetada.

Na realidade, as UCs, se exploradas economicamente de forma adequada, com recursos da União direcionados para esse fim, podem levar prosperidade para essas localidades.

Recente estudo científico promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e MMA em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominado “Contribuição das Unidades de Conservação para a Economia Nacional”, demonstra que as unidades de conservação brasileiras têm potencial para gerar, numa estimativa conservadora, entre 5 a 10 bilhões de reais por ano. Os estados do Norte, sobretudo, aguardam ansiosamente para que a “potencialidade” se converta em realidade.

As unidades de conservação, apontam os especialistas, poderão ser catalizadoras de desenvolvimento sustentável em suas três vertentes: social, econômica e ambiental. Para tanto, se impõe - ainda que não seja objeto da presente proposição ou da análise - considerar o efetivo repasse de contrapartidas econômicas, técnicas e científicas da União para os estados que mais preservam seus territórios, permitindo-lhes, assim, um desenvolvimento socioeconômico, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 97, de 2017.

Sala da Comissão, de de 2017.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente.

