



SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.553, de 2019, do Senador Marcio Bittar, que *altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação.*

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 1553, de 2019, do Senador Marcio Bittar, que *altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre os critérios de criação de unidades de conservação.*

O projeto modifica, em seu art. 1º, as regras de criação de unidades de conservação (UCs), promovendo alterações no art. 22 da Lei nº 9.985, 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 (SNUC) e dá outras providências.*

A primeira alteração, no *caput* do art. 22 da Lei, estabelece que a criação das unidades de conservação somente ocorrerá por meio de lei,



SF/19285.63451-76

emanada do ente federativo titular do espaço protegido. Na redação vigente, as unidades de conservação podem ser criadas por ato do Poder Público.

O § 2º do art. 22 estabelece que 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 área. O projeto acrescenta um § 2º-A ao artigo, para exigir, de forma cumulativa com o § 2º, a manifestação positiva das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais dos estados e dos municípios em cujo território a nova unidade se localize. Analogamente, para a criação de UCs estaduais, estabelece a manifestação positiva das Câmaras Municipais dos municípios em cujo território a nova unidade se localize.

O projeto também revoga o § 4º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, que hoje dispensa a realização de consulta pública para criação de Estação Ecológica e Reserva Biológica. Ou seja, a partir de sua aprovação, essa consulta passa a ser obrigatória também para essas categorias de unidade de conservação.

Também a modificação de redação dos §§ 5º e 6º no art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, exige lei para, respectivamente: transformar total ou parcialmente uma UC de uso sustentável em UC de proteção integral; e ampliar os limites de uma UC. Hoje, essa mudança pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, respeitados os procedimentos do § 2º do mesmo artigo.

A cláusula de vigência, no art. 2º do PL, estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor informa que, segundo dados do Cadastro Ambiental Rural, 18% do território nacional são destinados a unidades de conservação. Lembra, então, que *atualmente a lei dispõe que as unidades de conservação podem ser criadas por simples ato do poder público, como um decreto por exemplo*. Sustenta que *a configuração atual abre brechas para a criação indiscriminada de unidades de conservação e que é evidente a necessidade de racionalização legal para a criação de novas unidades de conservação*.

Nesse sentido, o autor ressalta que o princípio que rege a proposição é o da conciliação entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção do meio ambiente. Para tanto, combate o *autoritarismo estatal na criação indiscriminada de unidades de conservação*, por meio da *criação de*



filtros de consultas, uma vez que são questões locais, devendo envolver interesses locais. Após explicar as disposições do projeto, afirma acreditar que com este novo arranjo irá se coibir a criação indiscriminada e deletéria de novas unidades de conservação.

O PL foi distribuído a esta Comissão e à Comissão de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos que lhe forem submetidos. Registre-se que, no caso vertente, o mérito do projeto será objeto da análise da Comissão de Meio Ambiente (art. 102-F do RISF), que inclusive sobre ele se manifestará em caráter terminativo.

Sob o ponto de vista da constitucionalidade, verifica-se que compete à União legislar concorrentemente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, sobre a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, VI). Registre-se, também, que sobre essa matéria não recai qualquer reserva de iniciativa legislativa, de modo que é perfeitamente legítima, no tema, a iniciativa parlamentar, tal como prevista no art. 61 da Constituição Federal.

A proposição promove modificações em legislação já existente, a Lei nº 9.985, 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 (SNUC) e dá outras providências.*

Esses dispositivos constitucionais estabelecem:

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;

.....

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.

..... (Grifamos).

Ainda em comentário sobre a legislação vigente, a doutrina jurídica ambiental admitia a possibilidade de criação, por lei, de unidades de conservação:

As unidades de conservação inserem-se no conceito de área protegida, levando-se em conta sua definição: “área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

.....

A Lei 9.985/2000 não exigiu que as unidades de conservação fossem criadas por lei. O art. 22 estatui que “as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público”. **Nada impede, contudo, que a lei seja o instrumento utilizado para sua criação**, observando-se que a iniciativa da lei que ensejará a criação de “cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica” federal é do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *a*, da Constituição Federal. (MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 904-905. Grifamos).

A sistemática de criação de unidades de conservação, que se pretende implantar com as modificações propostas pelo projeto na Lei nº 9.985, de 2000, a nosso ver, afigura-se compatível com o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição. É certo que esse dispositivo estabelece, de forma expressa, que a alteração ou a supressão das unidades de conservação são *permitidas somente através de lei*. Trata-se de disposição que assegura a



atuação do Legislativo sempre que se pretenda modificar, ou extinguir, unidade de conservação já definida.

Ao não prever, antecipadamente, o mesmo instrumento para a criação das unidades de conservação, a Carta Magna permitiu, ao legislador, conformar o melhor modo de criação das unidades de conservação. Se, num primeiro momento, a Lei nº 9.985, de 2000, previu que a criação fosse feita por *ato do Poder Público*, nada impede que elas agora somente possam ser criadas por meio de lei, tendo em vista as bem lançadas razões trazidas pelo autor da proposição, às quais acrescentamos que a criação de uma unidade de conservação tem a envergadura e o impacto suficientes para exigir a participação do Legislativo na decisão.

Além disso, o projeto rende homenagem ao princípio federativo, às vezes tão desconsiderado em nossa realidade, ao prever que, no procedimento de criação da unidade de conservação, seja imprescindível obter a manifestação favorável das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais dos Estados e Municípios afetados. O projeto, em especial o § 2º-A acrescido ao art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, representa, portanto, vigorosa expressão de respeito à federação e ao Poder Legislativo.

Finalmente, a nova redação que se confere aos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, apenas demonstra coerência com o disposto na regra do *caput* do dispositivo, conforme proposto, pois a transformação de UC de uso sustentável em UC de proteção integral (art. 22, § 5º), ou a ampliação de limites de uma UC (art. 22, § 6º), devem passar, igualmente, a depender de lei. Da mesma forma, a revogação do § 4º desse artigo mostra congruência com as diretrizes do projeto, pois a criação de unidade de conservação deve sempre ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, na forma do seu § 2º.

Superada, de forma positiva, a análise da constitucionalidade, passamos ao exame da juridicidade da proposição. Verifica-se, a propósito, que ela possui os atributos necessários ao exame favorável de sua conformidade com o Direito. A lei que se pretende aprovar inova no ordenamento jurídico, modificando legislação vigente, e possui as características de generalidade, abstração e imperatividade. Nada há a objetar também em relação à regimentalidade do projeto, uma vez que se constata sua aderência às normas regimentais.

Apenas quanto à técnica legislativa, estamos propondo duas emendas de redação. Uma delas para adequar o § 2º-A do art. 22 da Lei nº



9.985, de 2000, acrescido pelo art. 1º do projeto, que contém dois períodos e não menciona a Câmara Legislativa do Distrito Federal. A outra emenda decorre da exigência contida no art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo a qual *a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*. Desse modo, embora o art. 1º do projeto indique essa revogação no texto, é preciso acrescentar um artigo ao projeto para revogar expressamente o § 4º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000.

Por fim, lembramos que o mérito da proposição será objeto de análise da Comissão de Meio Ambiente, que sobre ela se manifestará em caráter terminativo.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei (PL) nº 1553, de 2019, com as emendas de redação que a seguir apresentamos:

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao § 2º-A, acrescido ao art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, pelo art. 1º do PL nº 1553, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 22.

.....

§ 2º-A. Cumulativamente ao previsto no § 2º:

I - para criação de unidade de conservação federal, deve haver manifestação positiva das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em cujo território a nova unidade se localize;

II - para a criação de unidade de conservação estadual, deve haver manifestação positiva das Câmaras Municipais dos municípios em cujo território a nova unidade se localize.

.....” (NR)

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se ao PL nº 1553, de 2019, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º como art. 3º:



“**Art. 2º** Fica revogado o § 4º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19285.63451-76