

## PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.624, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que *altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas.*



Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 5.624, de 2019, do Senador Zequinha Marinho, que *altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre critérios de criação, ampliação, desafetação, transformação ou redução dos limites das unidades de conservação, e de homologação da demarcação de terras indígenas.*

O PL conta com apenas dois artigos. Em seu art. 1º, oferece nova redação ao art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), conhecida como Lei do SNUC. Pela redação proposta para o *caput*, a criação de unidades de conservação passa a ser feita exclusivamente por meio de lei.

As modificações propostas ao art. 22 afetam ainda os seus §§ 5º e 6º. A nova redação para o § 5º prevê que a transformação – total ou parcial – de unidades de conservação do grupo de uso sustentável em unidades do grupo de proteção integral somente poderá ser feita por meio de lei. No § 6º, a mesma exigência é estabelecida para a ampliação dos limites de uma unidade de conservação.

O projeto, finalmente, prevê a inclusão de dois novos parágrafos ao referido art. 22. O § 8º institui que a homologação da demarcação de terras

indígenas deverá ser feita por meio de lei. O § 9º, por sua vez, obriga que o projeto de lei para criação, transformação, ampliação e supressão de unidades de conservação e para homologação da demarcação de terras indígenas seja iniciado no Senado Federal.

Em seu art. 2º, o PL fixa a entrada em vigor da lei para a data de sua publicação.

Em sua justificação, o autor destaca o objetivo de fortalecer o papel do Poder Legislativo nessas atividades, exigindo para elas a apresentação de projeto de lei, visto estarem hoje concentradas no Poder Executivo, por meio da edição de decretos. O proponente justifica, ainda, a exigência de que o respectivo projeto de lei seja iniciado no Senado Federal, como representante dos Estados, em face de serem esses, segundo ele, os entes da Federação mais prejudicados com a criação de imensas áreas de unidades de conservação federais e de terras indígenas, sobretudo na Amazônia Legal, impactando a atividade econômica dos Estados onde se inserem essas áreas.

A matéria foi distribuída, para decisão terminativa, à Comissão de Meio Ambiente (CMA), na qual não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

A proposição submete-se à decisão terminativa da CMA e, por isso, analisamos, além do mérito, os pressupostos de técnica legislativa, regimentalidade, juridicidade e constitucionalidade da matéria.

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente, no caso da matéria que ora relatamos, no que tange à proteção do meio ambiente e conservação da natureza (inciso I) e preservação, conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade (inciso III).

A alteração pretendida restringe à lei o instrumento jurídico apto a criar novas unidades de conservação. Atualmente, o art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985, de 2000, dispõe que as UCs devem ser criadas por ato do Poder Público, podendo ser decretos, portarias, resoluções e, também, lei ordinária. Não há, portanto, impedimento para que UCs sejam criadas por lei.



No que tange à sua constitucionalidade, enxergamos óbices na proposição. Com efeito, a Lei nº 9.985, de 2000, regulamenta dispositivos constitucionais, entre os quais o inciso III do § 1º do art. 225, que estabelece como incumbência do 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.

Depreende-se, do mandamento constitucional, que qualquer ato do Poder Público pode ser utilizado para a criação desses espaços – leis, decretos, portarias, resoluções. Trata-se de dispositivo autoaplicável, não demandando legislação suplementar para ser implementado, sublinhando-se que nele não está inserida a expressão “na forma da lei”. Sendo autoaplicável, há de se notar que, em nenhum momento, a Constituição Federal (CF) dispõe que a criação das unidades de conservação deva ocorrer por ato do Poder Público, por meio de lei ordinária. Ao contrário, não há previsão de nenhuma espécie normativa para essa finalidade.

Ora, restringir o que a Lei Maior não o faz é limitar o alcance do texto constitucional, imprimindo-lhe uma orientação não pretendida pelo constituinte. Isso se mostra ainda mais evidente quando se constata que a especificação feita pela Constituição se dá apenas para os casos de alteração ou supressão desses espaços, o que só poderá ocorrer mediante lei.

Em outras palavras, se o constituinte quisesse que a **criação** de UCs fosse feita apenas por meio de lei, traria essa restrição na Lei Fundamental, exatamente como o faz em relação à alteração ou supressão desses espaços.

Uma segunda inconstitucionalidade na proposta reside em subtrair do Poder Executivo sua competência de proteger o meio ambiente e dispor sobre o planejamento do território que lhe compete gerir, se entender que o melhor mecanismo para tanto é criar unidades de conservação. Em nenhum momento a Lei Maior restringiu essas competências ao Poder Legislativo ou, alternativamente, vedou essas ações ao Poder Executivo.

Ressalte-se que essa mesma discussão ocorreu quando da sanção do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1999 (nº 2.892/1992, na Câmara dos Deputados), que resultou na Lei nº 9.985, de 2000, que a



presente proposição visa modificar. Naquela oportunidade, o Presidente da República vetou, por inconstitucionalidade, alguns dispositivos, entre os quais o § 1º do art. 22, que estabelecia a espécie normativa lei como o único instrumento apto a criar unidades de conservação. Veja-se a cristalina exposição das razões do veto presidencial:

O art. 225, § 1º e seu inciso III, é de clareza meridiana ao estabelecer que ao Poder Público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo e 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 do § 1º e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade.

Semelhante interpretação cabe para as regras propostas pelo projeto em relação à ampliação dos limites de uma unidade de conservação e à transformação das categorias de unidades de conservação, mediante lei. Atualmente, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza permite que ato normativo de mesmo nível hierárquico do que criou a UC possa ser utilizado para esse tipo de ampliação e para transformação de UC de uso sustentável em UCs de proteção integral.

Isso decorre da irrenunciável interpretação teleológica do texto constitucional. Com efeito, se a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, inciso III, determina que a supressão e a alteração dos espaços territoriais especialmente protegidos devem ser feitos mediante lei, mas não prevê essa espécie normativa para a criação (ou para determinados tipos de ampliação e de transformação) desses espaços, exsurge a conclusão de que seu objetivo é estabelecer *mecanismos flexíveis* para a proteção do meio ambiente (criação, ampliação e transformação de UCs) e *instrumentos rígidos* para as hipóteses que possam vir a causar diminuição da área ambiental protegida (alteração ou supressão) de UCs. A presente proposição, portanto, subverte a lógica constitucional de proteção do meio ambiente.



Há ainda outros aspectos de inconstitucionalidade na proposição. A sugestão de que os projetos de lei sobre unidades de conservação ou sobre terras indígenas sejam iniciados no Senado Federal contraria nossa Lei Maior, naquilo que ela estabelece em seu art. 64, que prevê que “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Poder-se-ia, aqui, apontar também diversos aspectos relativos à constitucionalidade e ao mérito dos dispositivos que o PL pretende acrescentar à Lei do SNUC, relativos à homologação de terras indígenas. Cingimo-nos, porém, à injuridicidade da matéria, pois essa lei não trata de terras indígenas. A proposição, portanto, colide com o que dispõe o inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que veda a aprovação de lei que contenha matéria estranha a seu objeto.

No mérito, entendemos que o projeto não apenas viola princípios constitucionais mas, também, visa tornar mais dificultoso e restritivo o processo de definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos (art. 225, inciso III, CF), pois a criação das unidades de conservação, ou a adoção de medidas de proteção mais rigorosas, passariam a ser unicamente adotadas pelo Poder Legislativo, mediante lei. Trata-se, portanto, de inaceitável retrocesso legislativo, ao limitar e restringir o poder-dever do Poder Público de salvaguardar a representatividade de porções significativas e ecologicamente importantes das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional, conservando, assim, o nosso rico patrimônio biológico.

### III – VOTO

Em face do exposto, concluímos que o PL nº 5.624, de 2019, padece de vícios insanáveis de constitucionalidade, além de atingir o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), ao criar óbices perniciosos e desnecessários à criação ou à ampliação de unidades de conservação, razões pelas quais somos pela sua **rejeição**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

