



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 002, DE 2017 - CCJ.

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 42, de 2016, que acrescenta §§ ao art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dá outras providências.**

**AUTOR: Vários Deputados**

**RELATOR: Deputado REGINALDO VERAS**

### I – RELATÓRIO

Em análise na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) a Proposta de Emenda à Lei Orgânica - PELO nº 42, de 2016, foi subscrita por vinte e um parlamentares. O objetivo da proposta é dar nova redação ao art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal, acrescentando dois parágrafos, *in litteris*:

*Art. 279 (...)*

*§ 1º A criação, alteração de poligonal ou recategorização de parques e unidades de conservação depende de lei específica, assegurada a participação popular por meio de audiências e consultas públicas na sua elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão.*

*§ 2º Integrarão o projeto de lei de criação, alteração de poligonal ou recategorização de parques e unidades de conservação os projetos urbanísticos e ambientais.*

No mais, o articulado em foco apresenta as cláusulas de vigência e de revogação, costumeiras.

A justificar sua iniciativa os autores argumentam que *a presente proposição busca inserir alteração na LODF (Lei Orgânica do Distrito Federal), de forma que, além da participação do Poder Público no processo de criação e/ou modificação dos parques e unidades de conservação, que haja também a participação da população, por meio de audiências e consultas públicas, nas decisões afetas a criação, a ampliação, a redução, a extinção e a categorização de parques e unidades de conservação dessa unidade federada.*

A proposição foi distribuída, em 29 de abril de 2016, ao Deputado Chico Leite para relatar a matéria. Em 10/05/16 o gabinete do Deputado Chico Leite encaminhou à Comissão de Constituição e Justiça parecer pela inadmissibilidade - folhas 16/20. Posteriormente, em 2017, foi redesignado para relatar a matéria o Deputado professor Reginaldo Veras.

Durante o prazo regimental não foram oferecidas emendas à proposição, no âmbito desta CCJ.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

É o relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição e Justiça, nos termos do art. 63, inciso I, do Regimento Interno, analisar a admissibilidade das proposições em geral, quanto a constitucionalidade, a juridicidade, a legalidade, a regimentalidade, a técnica legislativa e redação.

Significa dizer que deve se observar, no caso em tela, se a proposição está em conformidade com Constituição Federal, se mantém coerência com as demais disposições da Lei Orgânica do DF; sua consonância com o Regimento Interno da Casa; e sua observância aos demais aspectos jurídicos.

Dito isso, verifica-se que a frequente degradação dos recursos naturais pela ação humana impõe ao poder público a obrigação de protegê-los, o que tem sido feito, via de regra, por meio da criação de unidades de conservação e parques com feições ecológicas no âmbito do Distrito Federal. A criação dessas unidades tem por objetivo principal mitigar as perdas irreparáveis da fauna e flora local, decorrentes da degradação e da fragmentação dos habitats que levam, no limite, a extinção de espécimes, afetando a diversidade biológica local.

Assim é que a criação de parques e unidades de conservação deve ser pensada dentro de um quadro mais amplo de planejamento territorial, baseada em estudos que identifiquem áreas prioritárias para conservação, propiciando a realização de diagnósticos consistentes dos meios biofísico e socioeconômico, entre outros. Não se pode perder de vista o objetivo maior por trás da criação dessas áreas, qual seja, o de manter em perpetuidade amostras representativas de unidades bióticas importantes como ecossistemas, garantindo a diversidade ecológica e a regulação ambiental, além da proteção dos sítios.

O escopo da proposição sob exame é o de alterar o disposto no art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal, acrescentando-lhe dois parágrafos, cuja finalidade é a de assegurar que a criação, alteração de poligonal ou recategorização de parques e unidades seja feita por lei específica, assegurada a participação popular por meio de audiências e consultas públicas na sua elaboração, aprovação, implementação, avaliação e revisão; e estabelecer, ademais, que os projetos urbanísticos e ambientais integrem estas leis, tal qual proposto no parágrafo 2º.

O artigo a ser alterado dispõe, *in litteris*:

*Art. 279 o Poder Público, assegurada a participação da coletividade, zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente, coordenando e tornando efetivas as ações e recursos humanos, financeiros, materiais, técnicos e científicos dos órgãos da administração direta e indireta, devendo, para isso, entre outras ações:*

*(...)*

*XXI – identificar, criar e administrar unidades de conservação e demais áreas de interesse ambiental, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas, incluídos os respectivos planos de manejo;*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

A Carta Magna de 1988, em seu art. 225, determina que para se assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o Poder Público deverá:

*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.*

Aqui verificada a obrigatoriedade constitucional de se definir, nas unidades federadas, espaços a serem especialmente protegidos, vedado qualquer atividade que ponha em risco sua integridade, e, ainda, que a alteração e a supressão desses espaços somente serão feitas ser admitidas por meio de lei, fazemos notar que as unidades de conservação e os parques podem ser criados por decreto e/ou por lei, mas não podem ser alterados/suprimidos por decreto. E isso vale para qualquer alteração, por menor e mais insignificante que seja.

Por outro lado, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, *que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências* (lei do SNUC), bem como seu decreto de regulamentação, instituíram a realização de estudos técnicos e consulta pública como etapas obrigatórias para a criação de novas Unidades de Conservação. Diz a Lei nº 9.985/2000:

### *CAPÍTULO IV*

#### *DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO*

*Art. 22 as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público*

*§ 1º (VETADO)*

*§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites adequados para a unidade conforme regulamento.*

*§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.*

*§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.*

*§ 5º as unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.*

*§ 6º a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos estabelecidos no § 2º deste artigo.*

*§ 7º a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. (Grifos nossos)*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Além disso, estabeleceram para áreas onde existe presença humana o Termo de Compromisso – como instrumento pactual a ser firmado entre as partes (órgão público gestor da Unidade de Conservação e moradores) – que garante, ou tenta garantir, a convivência pacífica de ambas as partes até que seja regularizada a situação fundiária.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei do SNUC, estabelece que o ato de criação de unidade de conservação deve indicar, entre outros, *a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração e as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas*. Determina, ademais que:

*Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.*

*Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.*

*§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.*

No Distrito Federal a Lei do SNUC foi recepcionada, *in totum*, por intermédio da Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010, que *institui no âmbito do Distrito Federal o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC*. Significa dizer que todos os preceitos acima foram incorporados ao ordenamento jurídico do Distrito Federal.

Assim, analisando-se a Constituição e as normas legais que regem a matéria no plano federal e distrital, acima citadas, a proposição em análise está de pleno acordo em todos os seus comandos, com exceção da exigência de lei específica para a “criação” de parques e unidades de conservação. Como acima foi destacado, tanto no plano federal, com a Lei nº 9.985, de 18/07/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC), como também no plano distrital, com a Lei Complementar nº 827, de 22/07/2010 (Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC), a criação de espaços protegidos do ponto de vista ambiental, tais como parques e unidades de conservação, pode ser feita por “ato do poder público”, e não apenas por lei específica.

Cabe também ressaltar que ambas as Leis exigem que a criação desse tipo de espaço, por ato do Poder Público, 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, e que no processo de consulta o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

Na própria justificação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica os autores confirmam o entendimento acima exposto, ao afirmarem que *...é imprescindível que toda alteração em parques e unidades de conservação deva ocorrer mediante proposição que tramite junto ao Poder Legislativo, instância máxima de representação*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

*popular*. Ou seja, a criação pode ser feita por ato do poder público, atendidas as exigências relativas à estudos técnicos e participação popular, mas qualquer alteração nos espaços deve ser executada por lei.

Outrossim, notamos que no que diz respeito especificamente a recategorização dos parques as regras são as mesmas para a criação ou alteração acima mencionadas, cabe mencionar que o artigo 46, da Lei Complementar nº 827/2010 - SDUC, estatui " *As unidades de conservação e demais áreas naturais protegidas, criadas anteriormente e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei Complementar, serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até cento e cinquenta dias, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei Complementar.* Significa dizer que, se no ato de recategorização estiver implícito a alteração da poligonal dos parques há de serem observadas as regras já comentadas.

Ainda em relação ao SDUC, temos que:

**Art. 21. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.**

*§ 1º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a categoria, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme disposto em regulamento.*

*§ 2º No processo de consulta de que trata o § 1º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a quaisquer partes interessadas.*

*§ 3º Na criação de Estação Ecológica, de Reserva Biológica ou de Reserva Particular do Patrimônio Natural, não é obrigatória a consulta de que trata o § 1º.*

*§ 4º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas, total ou parcialmente, em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 1º.*

***§ 5º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 1º.***

***§ 6º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, precedida de estudos técnicos e de consulta pública. (grifamos)***

Diante do exposto, manifestamos voto pela admissibilidade da PELO nº 042/2016 no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, na forma da emenda modificativa anexa.

Sala das Comissões, de de 2017

**Deputado**  
**Presidente**

**Deputado REGINALDO VERAS**  
**Relator**