



PARECER Nº 01, de 2016

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 CHICO LEITE

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 42, de 2016, apresentada por vinte e um parlamentares.

A proposição visa a dar nova redação ao art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal, acrescentando dois parágrafos, *in verbis*:

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.

Seguem as costumeiras cláusulas de vigência e revogação.

Na justificação, os autores afirmam que *hoje os parques e unidades de conservação são criados ou modificados mediante Ato do Poder Público. Ocorre que muitas vezes as comunidades interessadas não participam do processo, contrariando as diretrizes da Lei Orgânica do Distrito Federal, que valoriza a participação popular. A LODF, no capítulo que trata do MEIO AMBIENTE, assegura a participação da*

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
Relo Nº 42
FOLHA 16 RUBRICA



coletividade nas ações de preservação do meio ambiente, motivo pelo qual 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 popular.

Encaminhada a esta CCJ para exame, a proposição não recebeu emendas.

É o breve relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, nos termos do art. 63, inciso I, do Regimento Interno, analisar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

O crescente comprometimento dos recursos naturais pelas ações da sociedade tem imposto ao poder público a responsabilidade por conservá-los, e uma das alternativas é a delimitação e ordenamento de áreas protegidas do ponto de vista ambiental, no caso unidades de conservação e parques.

As unidades de conservação, bem como os parques com características mais ecológicas são estabelecidos com objetivos mais amplos e importantes que a simples razão de enfrentar a degradação ambiental, tendo objetivos práticos de ordem ecológica, econômica, científica e social. Perda de diversidade biológica, degradação e fragmentação de *habitats*, ameaça de extinção de espécies, valor econômico direto e indireto relacionado à manutenção da biodiversidade, serviços ecossistêmicos, entre outros, são alguns dos fatores que justificam e motivam a criação e implantação de espaços protegidos do ponto de vista ambiental.

Por outro lado, a criação de unidades de conservação e parques com feições ecológicas no território brasileiro, bem como no Distrito Federal, embora tenha inquestionável valor para a manutenção do patrimônio ambiental, também impõe ao poder público uma intrincada gama de problemas de natureza social e administrativa, não raro de difícil solução. Com frequência o poder público depara-se com diversos conflitos com organizações não-governamentais, setores da sociedade civil organizada, e até mesmo entre técnicos de agências ambientais.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PELO N.º 42 16

FOLHA 16 (VERSÃO) RUBRICA



Verifica-se, com frequência, que as áreas protegidas do ponto de vista ambiental, em especial as unidades de conservação e parques, não estão, por exemplo, integradas às políticas de desenvolvimento e uso do solo em nível regional, representando sua criação, em muitos casos, uma drástica intervenção do poder público sobre a sociedade regional e/ou local, quase sempre desconsiderando demais interesses em jogo.

Mesmo nos casos em que os espaços em questão – unidades de conservação e parques – sequer sejam efetivamente implantados (vide a situação da maioria dos parques e unidades de conservação no Distrito Federal), sua simples criação – que de imediato redefine o acesso aos recursos naturais da área – gera insegurança e instabilidade, provocando diversas reações, como, por exemplo:

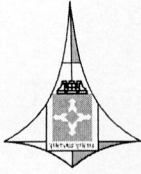
- i) a de que o território de muitas seja dilapidado antes que sejam efetivamente implantados;
- ii) as comunidades residentes no local permaneçam em situação de indefinição por muito tempo, sendo impossibilitadas de reorganizar satisfatoriamente suas vidas. Assim, contraditoriamente, estes espaços protegidos do ponto de vista ambiental deixam de cumprir um dos seus objetivos básicos, qual seja o de promover a melhoria na qualidade de vida da população.

Diante deste quadro, pode-se considerar que a criação de parques e unidades de conservação deva estar inserida em um contexto mais amplo de planejamento territorial, a exemplo dos estudos de representatividade e de áreas prioritárias para conservação, a partir dos quais seriam realizados diagnósticos consistentes dos meios biofísico e socioeconômico, entre outros.

Cabe aqui destacar, de acordo com o estudo realizado pela Assessoria Legislativa desta Casa a nosso pedido, os objetivos conceituais e normativos para o manejo de áreas protegidas do ponto de vista ambiental, apresentados em um dos primeiros e mais abrangentes manuais de planejamento de parques nacionais¹, que serviu para orientar uma revisão do papel de áreas protegidas no processo de desenvolvimento:

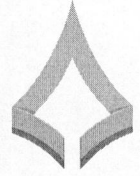
- manter em perpetuidade amostras representativas de unidades bióticas importantes como ecossistemas;
- manter a diversidade ecológica e a regulação ambiental;
- manter recursos genéticos;
- manter objetos, estruturas e sítios de herança cultural;

¹ Miller, K. Planning national parks for ecodevelopment: cases and methods from Latin America. Center for Strategic Wildland Management Studies/ The School of Natural Resources, University of Michigan, 1978.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



- proteger belezas cênicas;
- facilitar a educação, a pesquisa e o monitoramento em áreas naturais;
- facilitar o turismo recreativo e ecológico;
- apoiar o desenvolvimento rural;
- manter a produção de bacias de drenagem;
- controlar a erosão e a sedimentação.

O art. 279 da Lei Orgânica do Distrito Federal, objeto de alteração na presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica, afirma que *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:

Art. 279 (...)

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;

Feitas essas considerações, passemos à análise estrita dos aspectos de admissibilidade da proposta.

A Constituição Federal, no capítulo “Do Meio Ambiente” (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, 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. (grifo nosso).

Essa foi uma das inovações da Constituição de 1988, no que se refere à proteção de espaços territoriais do ponto de vista ambiental.

Primeiro, estabelecer a obrigatoriedade de se definir, em todas as unidades da Federação, espaços a serem especialmente protegidos, vedando-se qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção. Nesse ponto, a Constituição fixou uma determinação de fazer.



Segundo, exigir que a alteração e a supressão somente poderão ser admitidas por meio de lei. Ou seja, os espaços territoriais podem ser criados por decreto e/ou por lei, mas não poderão ser alterados/suprimidos por decreto. E isso vale para qualquer alteração, por menor e mais insignificante que seja. E a Constituição foi bem explícita, ao vedar qualquer forma de utilização que prejudique atributo do espaço territorial protegido.

É claro que os espaços territoriais criados para proteção do meio ambiente não ficarão permanentes devido à norma constitucional. **Mas, sendo a alteração ou supressão admitidas somente por meio de lei, torna-se mais difícil qualquer ação no sentido da extinção ou descaracterização de uma unidade.**

Esse é o espírito constitucional: dificultar a supressão ou alteração de unidades de conservação que possam causar qualquer espécie de risco ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo. Em sentido absolutamente oposto, a criação ou alteração dos limites para ampliação das unidades de conservação passam a ser admitidos por ato do poder público, tonando-se mais fáceis as ações na direção da preservação.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 manifesta de forma muito cristalina esse entendimento. Vejam que a criação e ampliação de unidades de conservação ocorrem por meio de ato do Poder Executivo, entretanto a supressão ou a redução de limites somente é admitida por meio de lei específica.

CAPÍTULO IV

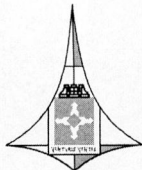
DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (grifo nosso).

§ 1º (VETADO)

§ 2º 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 unidade, conforme se dispuser em 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 de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. (grifo nosso)

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. (grifo nosso)

Redação praticamente idêntica está positivada na Lei Complementar Distrital nº 827, de 22 de julho de 2010, que instituiu no âmbito do Distrito Federal o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, *in verbis*:

Art. 21. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (grifo nosso).

§ 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. (grifo nosso).

COMISSÃO DE C... JUSTIÇA
PELO 42
FOLHA 18 (VERSO)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



§ 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. (grifo nosso).

Aliás, é esse o entendimento manifesto pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 26.064, que manteve os efeitos jurídicos do Decreto do Presidente da República que delimitava espaços territorialmente protegidos, tendo como Relator o Eminentíssimo Ministro Eros Grau, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. 2. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006.

(MS 26.064, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 17-6-2010, Plenário, DJE de 6-8-2010.)

Outro aspecto que merece especial atenção refere-se à recategorização de unidades de conservação, uma vez que objeto da presente proposta.

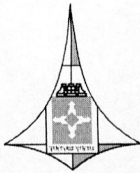
Aplica-se exatamente o mesmo espírito constitucional preservacionista relativo às propostas de criação ou supressão de unidades de conservação.

Caso a recategorização pretenda elevar o nível de proteção de uma unidade de conservação, então ocorrerá por meio de ato. Havendo a redução do nível de proteção, exige-se lei específica. É o que se observa por meio da simples leitura do §5º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que aprovou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), *in verbis*:

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

...

§ 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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. (grifo nosso).

Redação idêntica consta da Lei Complementar Distrital nº 827, de 22 de julho de 2010, que instituiu no âmbito do Distrito Federal o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, *in verbis*:

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

...

§ 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. (grifo nosso).

Em outras palavras, sob o prisma constitucional e da legislação federal, não se vislumbra possibilidade jurídica de exigir lei específica para a “criação” ou “ampliação” de parques e unidades de conservação, alteração de poligonal para aumentar a área protegida, bem como para sua recategorização de unidade de conservação do Grupo de Uso Sustentável para o Grupo de Proteção Integral.

Por outro lado, qualquer alteração nos espaços que tenham por escopo suprimir a unidade de conservação, reduzir seus limites, alterar poligonais para reduzir a área protegida ou recategorizar a unidade do Grupo de Proteção Integral para o Grupo de Uso Sustentável deve ser, obrigatoriamente, executada por meio de lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo. Exige-se essa postura mais restritiva com o fim de proteger o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente sustentável, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

Cabe ressaltar, entretanto, que ambas as Leis citadas (SNUC e SDUC) exigem que a criação desses espaços especialmente protegidos, 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, como desejam os autores da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica. No processo de consulta, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, o que assegura o direito à participação popular e ao controle social.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PELO Nº 42

FOLHA 19 (vezes) RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Deputado Distrital Chico Leite



Diante do exposto, vez que a proposta não encontra guarida na Constituição Federal e na legislação federal e distrital específica, manifestamos voto pela **INADMISSIBILIDADE** da PELO nº 042/2016, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, de de 2016

Deputada **SANDRA FARAJ**
Presidente

Deputado **CHICO LEITE**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PELO Nº 42 1/16
FOLHA 20 RUBRICA