ASSOCIAÇÃO DOS CONSULTORES LEGISLATIVOS E DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

# REFLEXÕES ACERCA DO CONCEITO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Roseli Senna Ganem
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Cadernos Aslegis, v.8, n.28, p. 63-82, jan/abr 2006

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Biblioteca DIGITAL CÂMARA

http://bd.camara.leg.br

# Reflexões acerca do conceito de espaços territoriais especialmente protegidos

**Roseli Senna Ganem**
**Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**
Consultoras Legislativas da Câmara dos Deputados

*Os espaços territoriais especialmente protegidos - ETEP são sinônimo de Unidades de Conservação - UC? Muitos autores entendem que os ETEP abrangem, além das UC, as áreas de preservação permanente e outros espaços. Trata-se de um debate puramente nominalista ou de impasse que necessita ser solucionado tendo em vista assegurar a correta aplicação da lei?*

**Resumo**

O presente trabalho visa discutir se o conceito de "espaços territoriais especialmente protegidos" aplica-se somente às unidades de conservação reguladas pela Lei nº 9.985, de 2000 (parques nacionais, estações ecológicas, reservas extrativistas, áreas de proteção ambiental etc.), ou se inclui também as áreas de preservação permanente (APP) e outros espaços sujeitos a limitações genéricas de uso por motivos de conservação ambiental.

Examina as diferentes interpretações existentes sobre o assunto entre técnicos e juristas que atuam no campo do direito ambiental e os conflitos gerados a partir da falta de consenso existente. Em especial, analisa os debates ocorridos no âmbito da Adin 3.540, proposta pelo Procurador-Geral da República.

Como subsídio, busca-se compreender o processo que levou à inserção da expressão "espaço territorial especialmente protegido" na Constituição de 1988 e pesquisa-se a tramitação dos projetos que geraram o texto atual da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Conclui-se que as áreas de preservação permanente têm regime jurídico distinto do das unidades de conservação e assim devem permanecer, dada a inviabilidade da aplicação prática das disposições da Constituição Federal (art. 225, 1º, III) às primeiras. Considera-se, também, que a equiparação de áreas de preservação permanente a unidades de conservação poderia gerar a interpretação de que seriam possíveis leis autorizativas genéricas disciplinando a redução dos limites dos parques nacionais ou outras UCs, o que traria grandes prejuízos à conservação da biodiversidade no País.

**Palavras-chave**

Espaços territoriais especialmente protegidos, unidade de conservação, área de preservação permanente

## 1. INTRODUÇÃO

Entre as incumbências do Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal inclui "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" (art. 225, §1º, III). Esse dispositivo foi normatizado pela 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 e dá outras providências" (Lei do SNUC).

A Lei do SNUC define unidade de conservação (UC) como "espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (art. 2º, I, grifou-se). Não inclui o conceito de espaço territorial especialmente protegido (ETEP).

A ausência de um dispositivo claro na Lei do SNUC que afirme peremptoriamente que "unidades de conservação" e "espaços territoriais especialmente protegidos" apresentam o mesmo significado tem levado a interpretações divergentes sobretudo em relação ao segundo termo. Muitos autores entendem que os espaços territoriais a que se refere a Constituição não se restringem às UCs, abrangendo outros espaços sujeitos a limitações de uso por motivos de conservação ambiental, como as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a reserva legal, instituídas pela Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal). Decorrem daí sérias conseqüências, principalmente no que diz respeito à alteração ou supressão dessas áreas.

Conflito importante ocorreu recentemente quando o Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face do art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, na parte em que altera o art. 4º do Código Florestal (Adin 3.540). Argumentou ele que o referido dispositivo da MP seria inconstitucional, porque permite a supressão de vegetação em APP por ato administrativo. Além disso, questionou o fato de a referida MP delegar

ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a regulamentação de situações específicas em que tais áreas poderão ser suprimidas. A ação no Supremo Tribunal Federal acirrou sobremaneira a polêmica em torno do tema e será objeto de análise do tópico seguinte.

## 2. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Em 14/7/2005, o Procurador-Geral da República ajuizou a Adin 3.540 em face do art. 1º da MP 2.166-67/2001, na parte em que altera o art. 4º do Código Florestal, dispositivo que, entre outros pontos, estabelece que a supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente nos casos de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Na petição inicial da Adin afirma-se que o dispositivo viola o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição.

O Procurador-Geral sustenta que "somente a lei em sentido formal e específica, entendida como o ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, poderá autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos". Entende que "a competência para autorizar qualquer supressão de área de preservação permanente é exclusiva do Poder Legislativo, não sendo tal competência objeto de delegação a autoridade administrativa, *in casu*, órgão ambiental", e que a exigência de lei constante do citado dispositivo de nossa Carta Política "abriga uma manifestação absoluta do Princípio da Reserva Legal".

Destarte, a interpretação do Procurador-Geral é que as APPs constituem uma modalidade dos ETEPs previstos pela Constituição. O entendimento, aparentemente, é que deveriam ser exigidas leis autorizativas específicas federais para a alteração ou supressão de APP.

Não obstante a Adin centrar-se na alteração do art. 4º do Código Florestal efetivada pela referida MP 2.166-67/2001, a principal polêmica relaciona-se ao fato de a mesma MP ter atribuído ao Conama a indicação de obras, planos, atividades ou projetos considerados de utilidade pública e de interesse social, para fundamentar a possibilidade de supressão de vegetação em APP.

O Conama vinha debatendo já há algum tempo resoluções sobre o tema, tendo ocorrido acirramento das discussões especialmente quanto

à supressão de vegetação de APP para empreendimentos de mineração. O Procurador-Geral requereu a liminar diante do fato de esse colegiado estar prestes a autorizar, por meio de resolução, que o gestor ambiental apurasse a utilidade pública de um empreendimento de mineração e autorizasse, sem lei, a supressão da vegetação em APP. A iminência da aprovação de resolução nesse sentido levou o Ministro Nelson Jobim a suspender em caráter cautelar a eficácia do art. 4º, *caput*, e §§ 1º a 7º, do Código Florestal.

A medida gerou efeitos muito mais amplos do que evitar autorizações relacionadas a atividades minerárias, pois o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outros órgãos ambientais ficaram impedidos de autorizar ou licenciar qualquer tipo de intervenção em APP.

Diante disso, a Presidência da República, no processo referente à Adin 3.540, conforme enfatiza o Ministro Celso de Mello em seu parecer, sustentou que o dispositivo suspenso do Código Florestal é exatamente o que traz requisitos para que a supressão de vegetação possa ocorrer, como a inexistência de alternativa técnica e locacional para o empreendimento proposto, além da adoção de medidas mitigadoras e compensatórias. Ressaltou que o objetivo do legislador constituinte foi exigir uma lei autorizativa genérica que discipline a supressão de vegetação em APP, sendo essa lei o próprio Código Florestal. Salientou, ainda, que, a prevalecer o entendimento do Ministério Público, cada caso de supressão de vegetação permanente exigirá lei específica, desde a implantação de um acesso para obtenção de água até a construção de portos, hidrelétricas, etc.

Há quem discorde de que a liminar tenha impedido os órgãos ambientais de expedir licenças para intervenções em APP. Bessa (*apud* ALDÉ, 2005) entende que a decisão implicou o retorno à situação jurídica anterior a 2001.

O retorno à situação anterior, entretanto, implica adentrar campo um tanto quanto nebuloso. Antes da MP 2.166-67/2001, a possibilidade de supressão de vegetação em APP constava apenas do art. 3º do Código Florestal, dispositivo que prevê a possibilidade de o Poder Público declarar áreas como APP além daquelas já definidas pelo próprio Código Florestal em seu art. 2º (matas ciliares e outras). Porém, ao longo dos anos, a autorização para supressão de vegetação em APP foi aplicada pelo órgão ambiental federal sem uma diferenciação entre as áreas dos arts. 2º e 3º

do Código Florestal. Era o próprio gestor público, à época, que tomava a decisão final a respeito de quais empreendimentos se enquadravam nos casos de utilidade pública e interesse social.

Havia entendimentos divergentes quanto à possibilidade de supressão de vegetação em APP aplicar-se apenas àquelas constantes do art. 3º do Código Florestal ou também às APPs instituídas pelo art. 2º. Diante desse fato, além de outros problemas existentes na prática das autorizações, como a centralização no Ibama, optou-se, nos intensos debates que geraram a MP 2.166-67/2001, por criar dispositivo que regulasse de forma ampla e mais atualizada a questão. Gerou-se o atual art. 4º do Código Florestal, exatamente o artigo suspenso pela liminar do STF.

A posição do Ministro Celso de Mello, relator da Adin 3.540, foi que a liminar realmente impediu os órgãos ambientais de autorizar intervenções em APP. Salientou que a MP 2.166-67/2001 não produziu efeitos lesivos ao meio ambiente nos quatro anos de sua vigência e que ela, "longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente". A conclusão do Ministro Celso de Mello foi a de que a suspensão cautelar não deveria subsistir.

Em 1º/9/2005, o Tribunal, por maioria, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, nos termos do voto do relator. O próprio Ministro Nelson Jobim reconsiderou o seu voto inicial. Todavia, a matéria retornará à apreciação do STF, por ocasião do julgamento do mérito da ação.

Em 28/3/2006, o Conama aprovou a Resolução nº 369, que define os casos excepcionais em que o órgão ambiental pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

## 3. O CONCEITO DE ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO

A Lei do SNUC não somente apresenta a definição de UC já mencionada, como regula as categorias que compõem o Sistema Nacional

de Unidades de Conservação da Natureza, classificadas em unidades de proteção integral e de uso sustentável, criadas nas esferas federal, estadual e municipal. No entanto, a lei não define ETEP, o que tem levado a diferenças de interpretação entre os autores.

Mercadante (2001a, p. 562) afirma que não paira dúvida sobre o que se deve entender como ETEP, pois a ementa da Lei do SNUC diz que ela "regulamenta o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal". Segundo o autor, as UCs são espaços territoriais e os seus componentes a serem especialmente protegidos. Portanto, em nível federal, ETEP são apenas as UCs previstas na Lei 9.985/2000. Nessa mesma linha, Fiorillo (2003, p. 82) assevera que a Lei 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, III, da Constituição, estabeleceu o conceito legal de ETEP.

Também Milaré (2000, p. 152) afirma que os ETEPs coincidem com as UCs. Segundo ele, "os espaços especialmente protegidos são os Parques e Estações Ecológicas, as Reservas Ecológicas e Extrativistas, as Áreas de Proteção Ambiental e de Proteção aos Mananciais, e outras formas de Unidades de Conservação, instituídas por ato normativo específico do Poder Público, em razão da necessidade de proteger determinado ecossistema dotado de peculiares atributos, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal". Mais adiante, Milaré (2000, p. 221) reafirma que os ETEPs, "na prática, confundem-se com as conhecidas unidades de conservação".

No entanto, em obra mais recente, Milaré (2005, p. 359) sustenta que a instituição dos ETEPs "materializa-se através de quatro categorias fundamentais de espaços protegidos": a Área de Proteção Especial, prevista no art. 13, I, da Lei nº 6.766, de 1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano); a APP e a reserva legal, instituídas no Código Florestal, e as unidades de conservação, reguladas pela Lei do SNUC. Destaca que a Lei do SNUC não alcançou as finalidades expressas em sua ementa, de regulamentar o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, uma vez que ela cuidou apenas de uma das categorias de ETEP, a das unidades de conservação (MILARÉ, 2005, p. 364).

Ainda Milaré (2005, p. 386), afirma que "a alteração e a supressão sujeitas à lei são as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. Vale dizer, depende de lei a alteração ou revogação da legislação – portanto também do decreto – que institui, delimita e disciplina esse espaço protegido. Não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina o referido espaço, nele autoriza,

licencia ou permite obras ou atividades. [...] Entender que ato administrativo, no caso, depende de lei é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, atribuindo ao Legislativo o que é de competência do Executivo. Para que isso fosse possível seria necessária a expressa previsão constitucional, como é o caso do § 6º do art. 225 da Constituição, que sujeita à lei a localização de usinas nucleares. À míngua dessa exceção, conclui-se, portanto: não depende de lei o simples ato administrativo que, vinculado à norma geral que disciplina determinado espaço territorial protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas". Portanto, o autor argumenta que, estando a obra ou atividade dentro dos termos da norma geral que disciplina dada UC, não será necessária uma lei para autorizar sua implantação.

Benjamin (2001, p. 306) concorda com Milaré, afirmando que não será necessária autorização legal para construção de trilhas em parques nacionais ou alojamento para pesquisa científica numa reserva biológica. Entretanto, "a transformação genérica, direta ou indireta, do regime jurídico em questão, bem como as intervenções específicas ou pontuais que se choquem com o modelo aplicável à hipótese ou contradigam o rol de atributos da unidade de conservação só podem ser autorizadas por lei específica".

Freitas (2000, p. 138) asseverava que os ETEPs previstos na Constituição "são, na verdade, unidades de conservação". Nessa obra, anterior à Lei do SNUC, o autor afirmava que "tais unidades acham-se apontadas em textos esparsos", incluindo entre elas as APPs. Ocorre que, àquela época, as APPs haviam sido transformadas em "reservas ecológicas" pelo art. 18 da Lei nº 6.938, de 1981. Porém, a Lei do SNUC, em seu art. 60, revogou expressamente o referido art. 18, excluindo as reservas ecológicas e, conseqüentemente, as APPs, das categorias de UC.

Posteriormente, Freitas (2002, p. 138) manteve a afirmação de que os ETEPs são equivalentes às UCs, mas declara que estas não se restringem às categorias agrupadas na Lei do SNUC, incluindo as APPs entre as UCs.

Antunes (2002, p. 388; 2005, p. 592) também inclui as APPs entre os ETEPs, mas argumenta que a sua supressão por ato administrativo já está prevista no Código Florestal e, portanto, ao contrário da desafetação de UC, não depende de lei.

Machado (2005, p. 135) sustenta que "a Constituição inova profundamente na proteção dos espaços territoriais, como unidades de conservação, áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais florestais", os quais "poderão ser criados por lei, decreto, portaria ou resolução. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225, § 1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido" (grifou-se). Para o autor, em obediência ao dispositivo constitucional, a alteração ou supressão de ETEP dependem de lei que as aprove. Enfatiza que "a norma constitucional não abriu qualquer exceção à modificação dos espaços territoriais. E assim, mesmo uma pequena alteração só pode ser feita por lei" (MACHADO, 2001, p. 136).

Para Silva (2004, p. 230), "nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos". O autor argumenta que "nem o legislador nem a doutrina estão conseguindo encontrar clara distinção entre os espaços especialmente protegidos e as Unidades de Conservação. A Lei 9.985/2000 perdeu boa oportunidade de assumir uma terminologia adequada, tal como prevista na Constituição (art. 225, III), tomando como gênero os Espaços Especialmente Protegidos e como uma de suas espécies as Unidades de Conservação". Além das UCs, Silva (2004, p. 258 a 267) aponta outros espaços protegidos não incluídos no SNUC: jardins botânicos, hortos florestais, jardins zoológicos e reservas da biosfera, além das áreas consideradas patrimônio nacional pelo art. 225, § 4º, da Constituição (espaços de manejo sustentável) e das zonas delimitadas pelos instrumentos de zoneamento ambiental. Perceba-se que o autor não cita as APPs. Ainda segundo Silva (2004, p. 174), a supressão de floresta em APP segue os ditames da MP 2.166-67/2001.

Para Benjamin (2001, p. 299), a Lei do SNUC restringiu-se às categorias típicas de UC, mas há outras "extra-sistema", como "as Áreas de Preservação Permanente, a Reserva Legal, a Reserva da Biosfera, as Áreas de Servidão Florestal, a Reserva Ecológica, os Monumentos Naturais Tombados e as Reservas Indígenas". Segundo ele, as UCs extra-sistema foram excluídas do SNUC por razões pragmáticas, dada a sua dispersão territorial, fragmentação e diversidade dominial.

O mesmo autor (BENJAMIN, 2001, p. 288) sustenta que a ementa da Lei do SNUC está equivocada, ao afirmar que esta regulamenta o inciso III do § 1º do art. 225 da Carta Magna, quando, em nenhum momento, o texto constitucional usa a expressão "unidade de conservação". Para ele, o termo "espaços territoriais especialmente protegidos" não é "uma expressão vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto, seguiu o *standard* científico apropriado, segundo o qual 'conservação' não é gênero, muito menos 'gênero' do qual 'preservação' seria espécie". "Conservação", para ele, é modalidade de proteção especial da natureza. Esta se contrapõe ao termo "preservação", que significa a proteção integral da biota. Afirma, ainda, Benjamin (2001, p. 288), que "a Convenção da Biodiversidade, na linha da Constituição Federal, prefere reportar-se a 'espaços protegidos', essa, sim, expressão-gênero, sob a qual se incluem conservação e preservação".

Cabe aqui enfatizar, todavia, que o termo "unidades de conservação" tem sido tradicionalmente utilizado pela comunidade científica brasileira envolvida com a conservação dos ecossistemas nacionais, pelo menos desde a década de 1970. Conforme atesta Mercadante (2001b, p. 190), naquela década tiveram início os primeiros trabalhos com vistas ao planejamento da criação de UC no Brasil, até então instituídas de forma assistemática.

Em 1979 e 1982, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) lançou as etapas I e II do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (grifou-se). A Etapa II do plano propunha diversas categorias de unidades a serem incluídas num Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, com base no documento "Objectives, Criterias and Categories for Conservation Areas", elaborado pela Comissão Internacional de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, da União Internacional de Conservação da Natureza e seus Recursos (Pádua *et al.*, 1982, p. 19). Os termos "conservation area", "área protegida" e "unidade de conservação" são usados no documento com o mesmo sentido, referindo-se a categorias de UC, muitas delas hoje incluídas na Lei do SNUC. Além disso, o referido plano menciona as faixas de terra ao longo de rodovias e rios ou ao redor de lagos, em cumes de montanhas e outras cujo uso deve ser submetido a controle para evitar a degradação ambiental, mas não as inclui entre as categorias

de UC. Portanto, as APPs e a reserva legal não foram consideradas UC, nem área protegida, nem "conservation area" nesse documento.

Em 1988, o IBDF solicitou à Fundação Pró-Natureza um anteprojeto de lei de criação de um sistema que congregasse todas as categorias de UC no Brasil, como "parte de um projeto mais amplo, previsto pelo Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), de revisão e atualização do Plano do Sistema de UC de 1979/82" (MERCADANTE, 2001b, p. 193). O anteprojeto foi analisado pelo Ibama e pelo Conama e encaminhado ao Congresso Nacional em 22.05.1992, dando base à futura Lei do SNUC.

Esses dados demonstram que, embora antes do ano 2000 não houvesse nenhuma definição legal do termo "unidade de conservação", ele era amplamente usado pela comunidade brasileira de cientistas, técnicos e ambientalistas, muito antes da elaboração da Carta de 1988, para designar as **áreas protegidas** – termo técnico usado pelos mesmo especialistas, em nível internacional. Portanto, o *standard* científico, no Brasil, era "unidade de conservação" e não "espaço territorial especialmente protegido". Discorda-se, assim, que haja equívoco conceitual nesse campo na Lei do SNUC.

Para muitos autores, e no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a conservação da biodiversidade inclui diversas atividades que vão desde o uso direto sustentável até a proteção integral sem qualquer intervenção humana. Essas atividades abrangem desde a instituição de "áreas protegidas" (ou UC) até o controle da contaminação de ecossistemas por espécies exóticas que podem ameaçar a sobrevivência das espécies nativas. **Conservação constitui uma expressão-gênero, da qual preservação, uso sustentável, recuperação e outras formas de manejo são espécie, cujo fim é sempre o mesmo – a manutenção da biodiversidade, para as presentes e futuras gerações**. Os conceitos utilizados na Lei do SNUC vêm ao encontro da concepção da CDB, de tal modo que as UC abrangem categorias que visam desde a proteção integral dos ecossistemas (ou preservação), como nas estações ecológicas, até o uso sustentável, monitorado pelo Poder Público, como nas áreas de proteção ambiental.

Diante disso, discorda-se, também, das críticas no sentido de que a Lei do SNUC deveria ter abrangido mais do que as UC. A inserção na Lei do SNUC de regras sobre institutos aplicados de forma genérica aos imóveis públicos e privados, como as relativas às APP e à reserva

legal, ou outras previstas, por exemplo, pela legislação urbanística, não traria qualquer efeito positivo à aplicação da lei.

A APP e a reserva legal constituem uma forma de limitação administrativa imposta pelo Código Florestal. Não é devida indenização ao proprietário em nenhum dos dois casos. A obrigação do proprietário de reconstituir a vegetação nas APP e na reserva legal tem caráter real e vincula-se ao próprio cumprimento da função social da propriedade. As UC, de forma diferente, são necessariamente criadas por ato específico, que define os seus limites, e sujeitam-se a regras de proteção diferenciadas, segundo as categorias previstas de forma genérica pela Lei do SNUC e, ainda, segundo cada plano de manejo.

Assim, entende-se que ETEP e UC são sinônimos e que, técnica e juridicamente, impõe-se o tratamento das UC e APP por legislação distinta.

## 4. O PROCESSO CONSTITUINTE

Procura-se, a seguir, compreender o processo que levou à inserção da expressão "espaço territorial especialmente protegido" no texto da Carta Política de 1988.

Na primeira fase dos trabalho, em maio de 1987, foram duas as sugestões apresentadas na Assembléia Nacional Constituinte, que propunham dispositivo para o capítulo de meio ambiente fazendo referência expressa à obrigação do Poder Público de definir "espaços territoriais especialmente protegidos": Sugestão 7.401, do Deputado Fernando Cunha, e a Sugestão 8.643, do Deputado Fabio Feldmann.

A justificação da Sugestão 7.401 equiparava expressamente "espaços territoriais especialmente protegidos" a "unidades de conservação". A justificação da Sugestão 8.643 apresentava o seguinte conteúdo:

> A nova Constituição deverá contemplar um capítulo especial sobre os espaços territoriais cuja proteção constitucional se impõe por abrigarem ecossistemas, espécies minerais, vegetais e animais, bancos genéticos, paisagens, valores históricos, ecológicos, paisagísticos, turísticos e culturais.
>
> A importância dessa proteção constitucional está no fato de que o exercício da propriedade "privada e/ou pública" de tais áreas passará então a ser submetido ao regime jurídico específico, cuja finalidade principal é a de assegurar a manutenção dos bens

> e valores por ela abrigados. Desse modo, estará superada a principal fonte de controvérsia jurídica em torno destas áreas, que reside na vigente concepção do direito de propriedade, sempre invocada para contestar a implantação das unidades de conservação [...].
>
> Com relação às unidades já existentes, ou às que venham a ser futuramente criadas, deve-se prever a obrigação do poder público de criar as condições para sua efetiva implementação e manutenção, assegurando, para tanto, os recursos necessários. [...] O País possui, a nível federal, 10 APAS (Áreas de Proteção Ambiental, perfazendo um milhão de hectares. [...] Temos também 34 estações ecológicas, num total de três milhões de hectares, [...].

Na justificação de Feldmann, embora não haja clareza sobre o que estava sendo concebido como ETEP, parece haver uma equiparação entre ETEP e UC no trecho em que se fazem comentários sobre a implantação de UC e sobre as unidades já existentes. Mesmo que a intenção tenha sido ampliar o conceito de ETEP, não há nada no texto que leve ao entendimento de que esses espaços devessem abranger regimes de proteção estabelecidos genericamente sobre as propriedades imóveis rurais e urbanas, como o que se aplica às APP.

Foram apresentadas várias proposições relacionadas ao tema ao longo da Constituinte. Na maior parte dos textos preliminares produzidos, colocava-se como atribuição do Poder Público definir ETEP, vedando qualquer modo de utilização que pudesse comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção. Alguns textos explicitavam a exigência de lei para o próprio ato de criação de ETEP. O projeto da Comissão de Sistematização apresentava essa exigência, suprimida no primeiro substitutivo do relator.

A exigência de lei para a alteração e supressão surge em emendas. Registrou-se uma emenda ao projeto de Constituição, apresentada pelo Deputado Ivo Vanderlinde, em agosto de 1987, e uma emenda de Plenário, apresentada pelo Deputado Francisco Bezerra, em janeiro de 1988. Na justificação da segunda, afirma-se que a emenda foi "sugerida pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência", com o fim de "evitar a mutilação de áreas protegidas por simples decreto", e equipara-se

"espaços territoriais especialmente protegidos" e "áreas protegidas", termo que, no Brasil, tem sido utilizado como sinônimo de UC.

Mercadante (2001a, p. 563) destaca que a exigência de autorização legal para revisão de um ato do Poder Executivo, no âmbito do art. 225, § 1º, III, ocorreu porque, "em 1982, as Sete Quedas, a despeito dos protestos da opinião pública, desapareceram sob as águas de Itaipu. Foi para evitar a repetição de desastres ambientais como esse que os ambientalistas lograram introduzir na Constituição a original regra do citado inciso III. Fica claro, assim, portanto, o que se deve entender por ETEP: os Parques Nacionais e as áreas equivalentes, vale dizer, as chamadas 'Unidades de Conservação'". De fato, a inundação de Sete Quedas, patrimônio paisagístico muito visitado, protegido por um parque nacional, provocou ruidosas manifestações à época.

Machado (2001, p. 109) afirma que a exigência de lei para alteração ou supressão de ETEP foi proposta pela Sobradima sob inspiração da Convenção Africana sobre Conservação da Natureza, de 1968. Essa convenção define, entre outras medidas de proteção dos recursos naturais, o estabelecimento de "áreas de conservação", que englobam as seguintes categorias: reserva natural estrita, parque nacional e reserva especial. O importante a ressaltar é que a convenção que, segundo Machado, inspirou a Sobradima a propor a redação do art. 225, § 1º, III, da Constituição, ao exigir autorização legislativa em caso de alteração de limites ou alienação de terras, refere-se apenas à reserva natural estrita e ao parque nacional, que, na prática, correspondem às nossas UCs de proteção integral – áreas com limites circunscritos, onde as atividades humanas são proibidas, em menor ou maior grau. A convenção, ao exigir autorização legislativa, não se refere a eventuais territórios dispersos, onde as atividades humanas devam ser submetidas a controle para evitar a erosão do solo e degradação dos recursos hídricos, como as APPs.

Parece que, se os Constituintes estavam inspirados na convenção africana, os ETEPs referiam-se às UCs e a exigência de lei para alteração ou supressão desses espaços visava proteger as unidades, já àquele tempo sujeitas à redução de limites ou mesmo extinção total.

A respeito da utilização da expressão "espaço territorial especialmente protegido", conclui Mercadante (2001a, p. 563) que "o legislador constituinte teria agido melhor [...] se, em lugar de introduzir na CF um termo novo, sem definição técnica precisa, tivesse optado pelos termos 'área natural protegida', internacionalmente reconhecido,

ou 'Unidade de Conservação', como essas áreas são comumente denominadas no Brasil".

## 5. A TRAMITAÇÃO DAS LEIS 6.938/1981, 7.804/1989 e 9.985/2000

A Lei 6.938/1981 teve origem do Projeto de Lei nº 13, de 1981, de autoria do Poder Executivo. A proposição foi submetida a uma Comissão Mista de Deputados e Senadores e previa, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, "a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental" (art. 9º, VI).

O PL 13/1981 recebeu 45 emendas. A Emenda nº 39, do Deputado José Frejat, visava inserir artigo transformando as APPs em reservas e estações ecológicas. A justificativa era que um dos objetivos da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) era estabelecer uma rede de estações ecológicas, destinadas à "realização de pesquisas e estudos comparativos entre essas áreas naturais e os processos resultantes da ação humana em áreas vizinhas". A idéia, então, era aproveitar as APPs na constituição dessa rede e proporcionar melhores condições para conservação desse imenso patrimônio natural.

A Emenda nº 44-R visava dar nova redação ao art. 9º, VI, qual seja, "a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal".

Observa-se que as duas alterações ao projeto original objetivavam reforçar, na lei, o estabelecimento de UC. No caso das APPs, pretendia-se que elas próprias passassem a constituir e fossem administradas como estações ecológicas, áreas que, já à época, constituíam UCs típicas.

As duas emendas foram aprovadas. O art. 9º, VI, da Lei 6.938/1981 entrou em vigor prevendo como instrumento da Política Nacional "a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal". No art. 18 da lei, transformavam-se as APPs relacionadas no art. 2º do Código Florestal em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da Sema.

A prática mostrou ser inviável a transformação das APPs relacionadas no art. 2º do Código em UCs, fato que posteriormente motivou a revogação do referido art. 18 pela Lei do SNUC. As APPs abrangem imenso patrimônio florestal disperso pelo território nacional,

sujeito a regime de gestão diferente do imposto às UCs. As APPs constituem uma forma de limitação administrativa ao direito de propriedade, visando à proteção dos recursos naturais em locais de maior fragilidade ecológica, para o bem do equilíbrio ambiental. As estações ecológicas têm limites definidos e critérios rígidos de gestão pelo Poder Público, destinando-se estritamente à pesquisa ecológica e à educação ambiental. As reservas ecológicas, por sua vez, sequer são previstas pelo SNUC.

Em 1989, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PL nº 2.008, o qual propunha uma nova Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse projeto, entre outros pontos, excluía-se a problemática transformação das APPs em estação ou reserva ecológica, e alterava-se o artigo que trata dos instrumentos da Política, que passaria a referir-se à "criação de unidades de preservação e de conservação".

O PL 2.008/1989 foi então submetido à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, na qual foi relator o Deputado Fábio Feldmann. Tecendo várias críticas à proposição, o relator apresentou substitutivo, aprovado pela comissão, em que propunha alterações à Lei 6.938/1981, no lugar de revogá-la. Uma das alterações visava ao art. 9º, que trata dos instrumentos, cujo inciso VI passaria a ter a seguinte redação: "a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal". O parlamentar não apresentou em seu parecer argumentos para a sua proposta para esse dispositivo.

Na então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), em que foi relator o Deputado Vilson de Souza, manteve-se o substitutivo da comissão anterior, com alterações. Uma destas abrangia justamente o art. 9º, VI, que recebeu a seguinte redação: "a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas". O relator da CCJR justificou a alteração afirmando que a mudança visava adequar o projeto à nova realidade constitucional. Perceba-se que, embora a expressão "unidades de conservação" tenha sido retirada, os exemplos citados (APA, ARIE e RESEX) referem-se apenas a tipos de UCs.

O projeto foi aprovado na Câmara e no Senado, com a redação do art. 9º, VI, dada pela CCJR da Câmara dos Deputados, dando origem à Lei nº 7.804, de 1989, que alterou a Lei da Política Nacional do Meio

Ambiente (PNMA). A nova redação do art. 9º, VI, conferida pela Lei 7.804/1989, permanece hoje vigente.

A Lei 9.985/2000, por sua vez, é oriunda do Projeto de Lei nº 2.892, de 1992, também de autoria do Poder Executivo. O projeto não apresenta uma definição dos ETEP, mas, na justificação encaminhada pelo Poder Executivo, destaca-se que o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza constitui um instrumento necessário à efetiva implantação da PNMA. Trata-se, aí, de referência ao art. 9º, VI, da Lei 6.938/1981, relativos aos ETEP. Além disso, o projeto de lei, já em sua proposta original, definia conservação como gênero e preservação como espécie da primeira.

O próprio relator da então Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), Deputado Fernando Gabeira, em seu voto, argumenta que "a importância das unidades de conservação foi reconhecida pelo legislador constituinte", citando o dispositivo da Constituição que trata dos ETEPs. Cita, também, a Lei 6.938/1981, art. 9º, VI, segundo a qual os ETEPs são instrumento da PNMA.

É importante ressaltar que, à época da tramitação do PL 2.892/1992 no Congresso Nacional, os debates foram muito centrados em torno da presença humana em UCs. O relator da CDCMAM afirma que "o problema das comunidades que vivem em unidades de conservação foi, sem dúvida, a questão que motivou os mais acalorados debates durante as reuniões técnicas realizadas por esta Comissão para subsidiar o parecer do relator".

O conceito de ETEP sequer foi objeto de emendas ao PL que gerou a Lei do SNUC. Ao que parece, dúvidas por parte do relator da CDCMAM e dos demais deputados sobre a coincidência de conceitos entre ETEP e UC nem mesmo foram cogitadas. Evidência disso é o fato de a lei, já em sua ementa, conter a afirmação de que essa norma visa regulamentar o art. 225, § 1º, III, de nossa Carta Política.

## 6. CONCLUSÕES

A opção do legislador constituinte de adotar, no art. 225, § 1º, III, a expressão "espaço territorial especialmente protegido" tem gerado dificuldades na aplicação da legislação que regula o tema. O conceito de ETEP não é consensual, como aqui se demonstrou.

Entende-se que não houve equívoco na ementa da Lei do SNUC, segundo a qual a lei visa regulamentar o art. 225, § 1º, III, de nossa Carta Magna. O Legislativo, intencionalmente, explicitou que as UCs são sinônimo de ETEPs, e não espécie de um gênero.

A própria definição de UC constante da Lei do SNUC confirma essa equivalência: a UC é um espaço territorial sob regime especial de administração, com objetivos de proteção ambiental e limites definidos. Essa constatação reforça-se com a análise dos dispositivos da lei relativos à criação e alteração das UCs, que exigem estudos técnicos para a correta delimitação da unidade e lei específica para a desafetação ou redução de seus limites, de forma coerente com os ditames da Constituição.

Não há documentação disponível que demonstre que a intenção do legislador constituinte tenha sido, realmente, aplicar o art. 225, § 1º, III, da Constituição para um conjunto de espaços mais amplo do que as UCs. Mesmo que a intenção tenha sido efetivamente a adoção de um conceito mais amplo, não há nenhuma comprovação de que se intentava abranger situações em que as restrições impostas com o objetivo de proteção ambiental fossem estabelecidas de uma forma genérica, como as APPs e a reserva legal.

Considera-se que as APPs e a reserva legal têm regime jurídico distinto do das UCs e assim devem permanecer.

De toda forma, mesmo que se venha a admitir que as APPs constituem uma das modalidades dos ETEPs previstos pelo art. 225, § 1º, III, de nossa Carta Política, não se pode pretender aplicar a essas áreas as mesmas regras que regem a alteração ou supressão das UCs. A necessidade de editar lei específica, no caso das APPs criadas pelo art. 2º do Código Florestal, é inviável na prática. Perceba-se que essa posição levaria à necessidade de aprovação de leis federais, uma vez que a proteção foi instituída por uma lei federal. A opção por esse entendimento, ao contrário de coibir o desmatamento de APP, ensejaria, ainda mais, a construção de obras irregulares.

Além disso, deve ser percebido que a equiparação das APPs criadas pelo art. 2º do Código Florestal às UCs poderia gerar a interpretação de que seriam possíveis leis autorizativas genéricas disciplinando, por exemplo, a redução dos limites dos parques nacionais ou outras UCs. Isso, além de conflitar com as exigências da Lei do

SNUC, seria extremamente negativo do ponto de vista daqueles que se preocupam com a proteção ambiental.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDÉ, Lorenzo. Agora é com os meritíssimos. *O Eco*, 28 ago. 2005. Disponível em http://arruda.rits.org.br. Acesso em 27 jan. 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-316.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso de. *Parecer à medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1 Distrito Federal*. Brasília: STF, 2005. Disponível em http://www.stf.gov.br.

MERCADANTE, Maurício (a). Democratizando a criação e a gestão de unidades de conservação da natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. *Revista de Direitos Difusos*, Vol. 5, Florestas e Unidades de Conservação, p. 557-586, fev. 2001.

_____ (b). Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.