

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CONFLITOS EM RELAÇÃO AO CONCEITO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Roseli Senna Gannem

Consultoras Legislativas da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

FEVEREIRO/2006



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
I) A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	5
II) O CONCEITO DE ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO, AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE..	13
III) O PROCESSO CONSTITUINTE	26
IV) A TRAMITAÇÃO DAS LEIS 6.938/1981, 7.804/1989 E 9.985/2000.....	29
V) CONCLUSÕES	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas as autoras e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de suas autoras, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

CONFLITOS EM RELAÇÃO AO CONCEITO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Roseli Senna Gannem

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo para as presentes e futuras gerações. Entre as incumbências do Poder Público para assegurar a efetividade desse direito, a Carta Magna 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 posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.985, de 2000, conhecida como Lei do SNUC, 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”, e, conforme preceitua seu art. 1º, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

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, grifo nosso). A lei, entretanto, não apresenta o conceito de espaço territorial especialmente protegido (ETEP). No lugar disso, utiliza a expressão “unidades de conservação”, a qual define como espaço territorial sujeito a regime especial de administração, com vistas à sua proteção.

Decorre daí que a ausência de um dispositivo claro na Lei do SNUC, que afirme peremptoriamente que “unidades de conservação” e “espaços territoriais especialmente

protegidos” possuem o mesmo significado, tem levado a interpretações as mais diversas, sobretudo em relação ao segundo termo.

Essas divergências têm implicações importantes na aplicação das normas infra-constitucionais, uma vez que muitos autores entendem que os espaços territoriais a que se refere a Constituição não se restringem às unidades de conservação, abrangendo outros espaços sujeitos a limitações ambientais, como as áreas de preservação permanente 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, pois a Constituição determina que os espaços territoriais especialmente protegidos somente poderão ser alterados ou suprimidos por meio de lei.

Confusão recente se deu quando o Procurador-Geral da República ajuizou, em 14.07.2005, ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face do art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, na parte em que altera o art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º, do Código Florestal (ADIN 3540), ação cuja análise será detalhada em tópico específico, neste texto. Argumentou-se que o referido dispositivo da Medida Provisória seria inconstitucional, porque permite a supressão de vegetação em área de preservação permanente por ato administrativo. Além disso, questionou-se 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 (STF) acirrou a polêmica em torno do tema, mobilizando não apenas os técnicos do Direito e da Conservação Ambiental, como toda a sociedade.

O presente trabalho visa discutir se as áreas de preservação permanente constituem espaço territorial especialmente protegido e os conflitos gerados por essa interpretação.

Para tanto, buscou-se, inicialmente, analisar a ADIN 3540, detalhando-se os diferentes argumentos que permearam os debates a seu respeito. Em seguida, procurou-se apresentar as diferentes visões constantes na bibliografia temática do Direito e da Conservação Ambiental sobre o que são espaços territoriais especialmente protegidos. Procedeu-se, também, à análise dos arquivos da Assembléia Nacional Constituinte, especialmente das propostas, emendas e documentos relativos à tramitação do art. 225 da Constituição Federal, bem como os documentos dos processos de tramitação dos projetos de lei que geraram as Leis 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), 7.804/1989 (que alterou a lei anterior) e 9.985/2000 (Lei do SNUC).

I) A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Em 14.07.2005, 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 24 de agosto de 2001, na parte em que altera o art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º, do Código Florestal (ADIN 3540).

Os referidos dispositivos da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), com a redação dada pela MP 2.166-67/2001, dispõem:

Art.4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

Na petição inicial da ADIN 3540, afirma-se, entre outros pontos, que o art. 4º do Código Florestal, com a redação dada pela MP 2.166-67/2001, viola o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição.

O eminente Procurador Geral da República 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, condicionada à integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. 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”.

Verifica-se, assim, que a interpretação do insigne órgão do Ministério Público é a de que as áreas de preservação permanente constituem uma modalidade dos espaços territoriais especialmente protegidos previstos pelo art. 225, § 1º, III, da Carta Maior. Doutrinadores importantes acompanham essa posição, conforme se demonstrará no tópico seguinte deste trabalho.

As críticas em relação à MP 2.166-67/2001 poderiam ser também recebidas como fazendo referência ao fato de as regras sobre supressão terem sido estabelecidas por uma medida provisória, e não por uma lei *stricto sensu*. A medida provisória seria incompatível com a exigência expressa de lei do art. 225, § 1º, III, da Constituição. O jurista Paulo Bessa (*apud* ALDÉ, 2005) defende que basta uma lei geral definindo regras gerais para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, cabendo aos órgãos ambientais conceder licenças caso a caso. Questiona, todavia, a competência do Conama para decidir sobre o assunto, prevista pela MP 2.166-67/2001 e, também, a possibilidade de uma medida provisória tratar do tema. Sobre esse aspecto, ainda há um campo de debate em aberto.

De toda forma, a posição que sustenta a ADIN 3540 não parece ser exatamente essa. Entre outros argumentos lançados na petição inicial, afirma-se que “a prevalecer essa inconstitucionalidade, a supressão de áreas de preservação permanente deixa de ser uma hipótese excepcional para tornar-se uma atividade corriqueira da administração pública ambiental”. O entendimento do Ministério Público aparentemente é o de que deveriam ser exigidas leis autorizativas específicas federais, já que as áreas de preservação permanente foram instituídas pela União.

Complementando o art. 4º já comentado, a mesma MP 2.166-67/2001 inseriu na lei florestal os conceitos de utilidade pública e interesse social, que não estavam presentes na redação original do Código Florestal. O dispositivo a esse respeito foi o que previu,

na Lei nº 4.771/1965, atribuições normativas sobre o tema para o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama):

Art. 1º

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;*
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e*
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;*

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;*
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e*
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;*

..... (grifos nossos).

O Conama, já há algum tempo, vem debatendo as resoluções previstas pelas alíneas acima destacadas. As discussões vêm sendo marcadas por polêmicas e impasses.

Nas reuniões marcadas para os dias 27 e 28.07.2005, pretendia-se chegar à votação de uma resolução cujo texto, entre outros pontos, admitia a supressão de vegetação de áreas de preservação permanente para determinados empreendimentos de mineração. A reação negativa à minuta de resolução então em debate no conselho foi grande. A posição de Bocuhy (2006, p. 357) reflete bem a indignação de alguns em relação à proposta de resolução em debate no Conama:

[...] Agora o Frankenstein da resolução CONAMA sobre as APPs desponta, mal ajambrada nos fortes traços especulativos gerados pela pressão dos setores de mineração e imobiliário, de prefeituras, de entusiastas municipalistas e até do terceiro setor afeto à prestação de serviços.

[...] os projetos, ações e investimentos que decorrerão da resolução CONAMA não beneficiarão a maioria da população, mas sim aos grupos que vão empreender nas

Áreas de Preservação Permanente – transformadas pelo CONAMA em Áreas de Preservação “Provisórias” – sabe-se até quando, diante da perspectiva de manifestação do órgão ambiental competente enquadrando atividades de baixo impacto (grifo nosso).

Requeru-se a liminar diante do fato de o Conama 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 área de preservação permanente, fato que poderia acarretar prejuízos irreparáveis ao bem ambiental.

Entendeu o Ministro Nelson Jobim que estavam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar na ADIN 3540 e, em 25.07.2005, suspendeu, até o julgamento final da ação, a eficácia do art. 4º, *caput*, e §§ 1º a 7º, da Lei nº 4.771/1965. A possibilidade de o Conama vir a admitir supressão de vegetação em área de preservação permanente para exploração mineral pesou explicitamente nessa decisão:

Ocorre que, com fundamento no art. 4º da Medida Provisória ora impugnada, o CONAMA, por meio de Resolução, pode vir a autorizar o gestor ambiental local a suprimir a vegetação de uma área de preservação permanente, para fins de “empreendimentos de mineração”. [...] Ora, a extração de minério causa danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente, eis que a área em que a atividade for desenvolvida não voltará ao seu estado anterior, presente por este motivo o periculum in mora.

O fumus boni iuris encontra-se na norma constitucional (art. 225, § 3º, III, da CF) que autoriza a supressão de área de preservação permanente somente por lei.

Dá a concessão da medida permitirá uma análise mais aprofundada sobre o tema e, ao mesmo tempo, não impedirá o perecimento do direito de eventuais interessados na exploração ambiental.

Sem questionar a pertinência das razões apresentadas para sustentar o pedido de liminar, deve ficar claro que a medida gerou efeitos muito mais amplos do que evitar autorizações relacionadas a atividades minerárias. Os dispositivos que fazem referência a obras de infra-estrutura e outros casos de utilidade pública ou interesse social existentes no Código Florestal (art. 1º, IV e V, com a redação dada pela MP 2.166-67/2001) não estão abrangidos explicitamente pela liminar, mas permaneceram sem aplicação com a suspensão da eficácia do art. 4º. Assim, salvo melhor juízo, o Ibama e os órgãos ambientais ficaram impedidos de autorizar ou licenciar qualquer tipo de intervenção em área de preservação permanente.

O relator da ADIN 3540, Ministro Celso de Mello, adotou como um dos fundamentos de sua posição o parecer do Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Gustavo Trindade. Trindade afirma que as áreas de preservação permanente incluem-se no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, enfatiza que a Constituição “expressa a necessidade de lei específica para a alteração e a supressão de espaços territoriais

especialmente protegidos, jamais para a supressão de vegetação nestas áreas” e defende que “não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina referido espaço, nele autoriza, licencia ou permite obras ou atividade”. Para ele, a lei autorizativa para uma eventual supressão de vegetação em área de preservação permanente é o próprio Código Florestal e “entender que não é possível aos órgãos ambientais autorizar a supressão de vegetação em APP, cabendo tal possibilidade, exclusivamente, ao Poder Legislativo, é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, atribuindo ao Legislativo o que é de competência do Executivo”.

O relator alicerçou-se, também, na manifestação da Presidência da República, que sustenta a plena validade da MP 2.166-67/2001, apresentada no âmbito da ADIN 3540. Destaca-se, nesse documento da Presidência, 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 e a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias. Afirma-se:

Cumpre, então, ressaltar que o desígnio do legislador constituinte não foi exigir lei específica para cada hipótese de supressão de vegetação em áreas de preservação permanente. Exigiu-se, na verdade, uma lei autorizativa genérica, disciplinando a forma pela qual tal supressão pode ser feita sem prejuízos para o meio ambiente. E tal lei – genérica e abstrata como todas devem ser – já existe, pelo menos em relação às APP's, consubstanciando-se justamente no Código Florestal (grifos do Min. Celso de Mello).

Salienta-se no mesmo documento da Presidência da República que, a prevalecer o entendimento do Ministério Público, haverá necessidade de lei específica para cada caso de supressão de vegetação em área de preservação permanente, que pode envolver desde a implantação de um acesso para obtenção de água até a construção de portos, hidrelétricas etc. E mais, alerta-se que “[...] com a concessão da medida cautelar, para que se possa derrubar uma árvore em área protegida, é necessário que se edite uma lei.”

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

O STF já decidiu que: “A Medida Provisória meramente susta a aplicabilidade e a execução de diplomas legislativos, somente com a conversão em lei dessa espécie normativa é que se operará, com eficácia *ex tunc*, a definitiva cessação da vigência do ato por ela revogado”. (STF – Pleno – ADIN 712-2/DF – rel. Min. Celso de Mello, DJU 25.02.1993). Nessa linha, suspenso dispositivo de medida provisória em razão de liminar, pode-se realmente

defender que se volta à situação jurídica anterior, a qual, no caso das normas que regulam a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, merece comentários específicos.

Há dois tipos básicos de áreas de preservação permanente: as instituídas de forma genérica, como limitação interna do direito de propriedade, por força do art. 2º do Código Florestal (áreas de preservação permanente *ope legis*); e as criadas por ato do Poder Público que delimita área ou situação específica para proteção, com base no art. 3º da mesma lei.

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos

respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;*
- b) a fixar as dunas;*
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;*
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;*
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;*
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;*
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;*
- h) a assegurar condições de bem-estar público.*

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Antes da MP 2.166-67/2001, a possibilidade de supressão de vegetação em área de preservação permanente constava apenas do § 1º do art. 3º do Código Florestal, dispositivo que a admite quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, desde que com prévia autorização do Poder Executivo federal. Essa situação levou autores como Leme Machado a defender que as áreas de preservação permanente criadas pelo Poder Executivo com base no art. 3º da lei florestal poderiam ser suprimidas total ou parcialmente por ato do próprio Poder Executivo, assegurada ao Poder Judiciário a prerrogativa do controle da finalidade desse ato, mas que as áreas de preservação permanente *ope legis* só poderiam ser alteradas ou suprimidas por força de lei. Para o festejado professor, nos casos do art. 2º do Código, “incompetente é o Poder Executivo federal, estadual ou municipal para autorizar a supressão parcial ou total dessas florestas ou formas de vegetação” (LEME MACHADO, 1999, p. 622 e 623).

Em que pese essa posição, a autorização para supressão de vegetação em área de preservação permanente, ao longo dos anos, foi aplicada pelo órgão ambiental federal para os casos de utilidade pública e interesse social, sem uma diferenciação entre as áreas de preservação dos arts. 2º e 3º do Código Florestal. Em outras palavras, a possibilidade aberta pelo § 1º do art. 3º da Lei 4.771/1965 era estendida para as áreas de preservação permanente *ope legis*.

Acredita-se que não haveria então outro caminho para o gestor público, uma vez que entre as áreas de preservação permanente *ope legis* encontram-se, por exemplo, as matas ciliares. Como exigir a aprovação de lei autorizativa da supressão de vegetação em mata ciliar para a construção de pontes, barragens e outras obras? Haveria uma lei federal específica para cada autorização, uma vez que a proteção das matas ciliares foi instituída por uma lei federal?

Note-se que, diante da ausência de uma explicitação dos casos de utilidade pública ou interesse social no § 1º do art. 3º do Código, à época era o próprio gestor público que tomava a decisão final a respeito de quais empreendimentos se enquadravam nessas situações. Como apoio da decisão, mas não em caráter obrigatório, podiam ser utilizados os casos de utilidade pública e interesse social previstos na legislação que regula as desapropriações.

Diante das divergências de interpretação geradas pelo fato de a possibilidade de supressão de vegetação em áreas de preservação permanente constar apenas do § 3º do Código Florestal e outros problemas existentes na prática das autorizações, como o centralização excessiva no órgão ambiental federal, 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. Foi gerado o atual art. 4º do Código Florestal, exatamente o artigo suspenso por decorrência da decisão do STF.

Vê-se, portanto, que a volta à situação jurídica anterior, no caso das normas que regulam a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, implica adentrar em campo um tanto quanto nebuloso.

De toda forma, a posição do Ministro Celso de Mello foi de que a liminar na ADIN 3540 realmente impediu os órgãos do Sisnama de autorizar intervenções em áreas de preservação permanente, acompanhando o entendimento da consultoria jurídica do MMA.

Outrossim, compreendeu o relator 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 01.09.2005, 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 seu voto inicial. Todavia, a matéria retornará à apreciação do STF, por ocasião do julgamento do mérito da ação.

II) O CONCEITO DE ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO, AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Lei do SNUC não somente apresenta a definição de unidade de conservação (UC), já mencionada na Introdução, como cita aquelas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, quais sejam: as de proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, art. 8º) e as de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, art. 14).

Compõem o Sistema Nacional unidades dessas categorias criadas nas esferas federal, estadual e municipal (art. 3º). Unidades de categorias diferentes poderão ser incluídas no SNUC, desde que aprovadas pelo Conama (art. 6º, parágrafo único).

No entanto, conforme já ressaltado, a lei não define “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (E/TEP), citados no art. 225, § 1º, III, da Constituição, o que leva a diferentes interpretações entre os autores e até, em alguns casos, a uma mudança de visão de um mesmo autor ao longo do tempo.

Fiorillo (2000, p. 81), ao discorrer sobre os “espaços ambientais”, classifica-os em espaços especialmente protegidos e zoneamento ambiental, apontando apenas as UC como exemplo dos primeiros.

Mercadante (2001a, p.562) afirma que não paira dúvida sobre o que se deve entender como E/TEP, pois a ementa da Lei do SNUC diz que ela “regulamenta o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal”. A Lei do SNUC define unidade de conservação como sendo “espaço territorial e seus recursos ambientais, [...], sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Em outras palavras, as UC são espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Portanto, segundo o autor, E/TEP, em nível federal, são apenas as UC previstas na Lei 9.985/2000 (os Estados e Municípios podem criar outras categorias de UC além das previstas na Lei do SNUC).

Nessa mesma linha de pensamento, Fiorillo (2003, p. 82) assevera que a Lei 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, estabeleceu o conceito legal de E/TEP, ao definir as unidades de conservação como sendo os *espaços territoriais e seus recursos ambientais* [...] instituídos pelo Poder Público, com o objetivo de conservação e limites definidos, sob regime *especial* de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (grifos no original).

Também Milaré (2000, p. 152) afirmava que os ETEP coincidem com as UC. Dizia o autor que “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, o mesmo autor (MILARÉ, 2000, p. 221) reafirmava que os ETEP, “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 espaços territoriais especialmente protegidos “materializa-se através de quatro categorias fundamentais de espaços protegidos, quais sejam: a Área de Proteção Especial, a Área de Preservação Permanente, a Reserva Legal e as unidades de conservação”. A área de proteção especial está prevista no art., 13, I, da Lei nº 6.766, de 1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano); as áreas de preservação permanente (APP) e a reserva legal foram instituídas no Código Florestal e as UC estão regulamentadas pela Lei do SNUC.

Destaca Milaré (2005, p. 364) que a Lei do SNUC não alcançou as finalidades expressas em sua ementa, de regulamentar o art. 225, § 1º, I, II, III e VII da Constituição Federal, uma vez que ela “cuidou apenas de uma das categorias de espaços territoriais protegidos, qual seja, a das *unidades de conservação*” (grifo no original).

No entanto, o mesmo autor (2005, p. 386), ao discorrer sobre a supressão das unidades de conservação, 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 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.

Por outro lado, afirma ainda o autor (MILARÉ, 2005, p. 387) que “a *desafetação* ou *redução dos limites* de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, consoante dispõe o § 7º do citado art. 22” (da Lei do SNUC), “em harmonia, aliás,

com o estatuído no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Vale recordar que a desafetação exprime ‘o ato pelo qual o poder público *desclassifica* a qualidade de *coisa pública*, para permiti-la apropriável’¹. A desafetação implica que a unidade de conservação já esteja no domínio público”. Ou seja, para Milaré (2005), será necessária lei específica para a transformação de área de UC que constitua bem de uso comum do povo ou bem de uso especial em área dominial, que a torne alienável.

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”.

Tratando-se de área de preservação permanente, Milaré (2000, p. 149) defende que a supressão total ou parcial de florestas, “devidamente caracterizada em procedimento administrativo próprio e com prévia autorização do órgão federal de meio ambiente, será admitida apenas quando necessária à execução de obras, planos ou atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento pelo órgão ambiental competente, com indicações de medidas de compensação ambiental que deverão ser adotadas pelo empreendedor, nos termos dos §§ 1º e 2º, do art. 3º, do Código Florestal, com a nova redação dada pela Medida Provisória 1.605/97 (atualmente 1.885/99)”². Descarta, portanto a necessidade de lei específica para aprovação de desmatamento em APP, ainda que as tenha explicitamente incluído no rol dos espaços territoriais especialmente protegidos na edição mais recente de sua obra.

Freitas (2000, p. 138), todavia, asseverava que os ETEP previstos na Constituição Federal “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 áreas de preservação permanente (APP). Ocorre que, àquela época, as APP haviam sido transformadas em “reservas ecológicas” pelo art. 18 da Lei nº 6.938, de 1981, visando assegurar maior proteção a essas áreas e evitar que viessem a ser exploradas. A Resolução Conama nº 011/1987, que “dispõe sobre a declaração da Unidades de Conservação, várias categorias e sítios ecológicos de relevância cultural”, em conformidade com o art. 18 da Lei 6.938/1981, incluiu as reservas ecológicas entre as unidades de conservação. Porém, como será detalhado adiante, a Lei do SNUC, art. 60, revogou expressamente o art. 18 da referida Lei, excluindo as reservas ecológicas e, conseqüentemente, as áreas de preservação permanente, das categorias de unidades de conservação.

¹ Plácido e Silva. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 255 *apud* Milaré (2005).

² Atual Medida Provisória nº 2.166-67/01.

Posteriormente, Freitas (2002, p. 138) manteve a afirmação de que os espaços protegidos são as unidades de conservação, mas declara que estas não se restringem àquelas agrupadas na Lei do SNUC, mantendo as áreas de preservação permanente no conceito de unidade de conservação. O autor mantém a menção, ainda, ao art. 18 da Lei nº 6.938/1981, já em 2000 expressamente revogado pela Lei do SNUC. Entre as UC não previstas na Lei do SNUC, o autor cita as áreas de preservação permanente, os jardins botânicos e zoológicos, os hortos florestais, as áreas de especial interesse turístico, as cavidades naturais, as reservas da biosfera e até mesmo as estações ecológicas, estas também disciplinadas pela Lei 9.985/2000 (p. 147 a 153).

Bessa Antunes (2002, p. 592) afirma que a base constitucional para criação de UC (que ele denomina também “área protegida”) encontra-se no art. 225, § 1º, III. Embora esse autor também inclua as áreas de preservação permanente entre as ETEP (ANTUNES, 2002, p. 388; Antunes, 2005, p. 592), argumenta, entretanto, que sua supressão por ato administrativo já está prevista no Código Florestal e, portanto, ao contrário da desafetação de UC, não depende de lei. Entre as UC (ANTUNES, 2005, p. 674), abrange outras categorias não incluídas no SNUC: jardim botânico, jardim zoológico e horto florestal.

Leme 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” (grifo nosso).

Para o autor, em obediência ao dispositivo constitucional, a alteração ou supressão de ETEP dependem de lei que as aprove. Ele enfatiza (MACHADO, 2001, p. 136) 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”. Essa inovação é importante, segundo Leme Machado, porque, no âmbito do Parlamento, os ambientalistas têm tempo e oportunidade para se fazerem presentes, e exemplifica com o Parque Nacional do Iguaçu, onde os agricultores da região buscaram a reabertura da Estrada do Colono, que corta o Parque.

No que diz respeito às APP, e tendo como base o art. 225, § 1º, III da Constituição Federal, Leme Machado (2005, p. 722) assevera que “o Poder Legislativo precisa discutir sobre um bem que está caracterizado como ‘permanente’. Uma floresta de preservação permanente não é para ser suprimida ou alterada precipitadamente, a todo momento ou ao sabor do interesse somente do partido político que administre o meio ambiente”. O autor defende que as florestas de preservação permanente, assim como as reservas legais florestais, só podem ser suprimidas por meio de lei.

Para José Afonso da Silva (SILVA, 2004, p. 230), os espaços ambientais dividem-se em espaços territoriais especialmente protegidos e o zoneamento ambiental. O autor define os espaços territoriais especialmente protegidos como “áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. Nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos. Não é fácil, porém, diante da legislação em vigor, dizer quando é que um espaço territorial especialmente protegido deve ser considerado unidade de conservação. O máximo que se pode dizer é que um espaço territorial se converte numa unidade de conservação, quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado” (grifo nosso).

Continua ainda o autor argumentando 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” (p. 230). Além das UC, Silva (2004, p. 258 a 267) também 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 eminente jurista não cita as áreas de preservação permanente.

Segundo Silva (2004, p. 174), a supressão de floresta em área de preservação permanente segue os ditames da Medida Provisória 2.166-67/2001, a ser autorizada pelos órgãos ambientais competentes.

Para Benjamin (2001, p. 299), a Lei do SNUC restringiu-se às categorias típicas de unidades de conservação, 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, essas “unidades de conservação” extra-sistema estão de acordo com a Constituição Federal, art. 225, § 1º, III, mas foram excluídas do SNUC por razões pragmáticas, dada sua dispersão territorial, fragmentação e diversidade dominial.

Ainda Benjamin (2001, p. 288) sustenta que a ementa da Lei do SNUC está equivocada, ao afirmar que esta regulamenta os incisos I, II, III e VII do § 1º, art. 225 da Carta Magna, quando, em nenhum momento, o texto constitucional usa a expressão “unidades 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”.

Entretanto, cabe aqui enfatizar, o termo “unidades de conservação” tem sido tradicionalmente utilizado pela comunidade científica brasileira, em especial aquela 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, que, em 1989, passou a integrar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA), lançou as etapas I e II do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (grifo nosso).

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, Etapa II, já propunha diversas categorias de unidades (parque nacional, reserva científica ou biológica, monumento natural etc.) a serem incluídas num Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, com base no documento “*Objectives, Criterias and Categories for Conservation Area*”, 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). Observa-se no documento que os termos “conservation area”, “área protegida” e “unidade de conservação” são usados com o mesmo sentido, referindo-se às categorias de UC acima mencionadas, 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 áreas de preservação permanente e reserva legal, naquele documento, não foram consideradas UC, nem área protegida, nem *conservation area*.

Entre 1986 e 2000, ano de publicação da Lei do SNUC, o Conama aprovou oito resoluções sobre unidades de conservação, quais sejam:

- Resolução Conama nº 010/1986 - "dispõe sobre a criação de Comissão Especial para elaborar projeto de lei sobre Unidades de Conservação";
- Resolução Conama nº 19/1986 - "dispõe sobre encaminhamento de Projeto de Lei sobre Unidades de Conservação";

- Resolução Conama nº 4/1987 - (não publicada) – “dispõe sobre a declaração como sítios de relevância cultural todas as Unidades de Conservação, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins Zoológicos e Hortos Florestais, criados a nível federal, estadual e municipal”;
- Resolução Conama nº 11/1987 - "dispõe sobre a declaração como Unidades de Conservação, várias categorias e sítios ecológicos de relevância cultural”;
- Resolução Conama nº 11/1988 - "dispõe sobre as queimadas nas Unidades de Conservação”;
- Resolução Conama nº 12/1988 - "dispõe sobre a declaração das ARIEs como Unidades de Conservação para efeitos da Lei Sarney”;
- Resolução Conama nº 13/1990 - "dispõe sobre a área circundante, num raio de 10 (dez) quilômetros, das Unidades de Conservação”; e
- Resolução Conama nº 2/1996 - "determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução Conama nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica”.

Nenhuma dessas resoluções, entretanto, apresentou uma definição do termo “unidade de conservação”.

Em 1988, o antigo IBDF solicitou à Fundação Pró-Natureza (Funatura) um anteprojeto de lei visando à instituição 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). Ressalta o autor que o anteprojeto foi analisado pelo Ibama e pelo Conama e encaminhado ao Congresso Nacional em 22.05.1992. A Lei foi aprovada em 18.07.2000, após oito anos de discussão no Poder Legislativo.

Todos 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 Magna, para designar as áreas protegidas – termo técnico usado pelos mesmo especialistas,

em nível internacional – delimitadas pelo Poder Público, para conservação dos recursos naturais, conforme hoje definido na Lei do SNUC. Portanto, o *standard* científico, no Brasil, era ”unidade de conservação”, e não “espaço territorial especialmente protegido”, como afirma Benjamin (2001).

Ressalte-se que a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) usa o termo “área protegida”, equivalente a unidades de conservação no Brasil. Área protegida é definida na CDB, art. 2, como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Sua instituição, segundo a CDB, é uma das estratégias para conservação *in situ* da biodiversidade.

A expressão “espaço territorial especialmente protegido”, por sua vez, foi citada pela primeira vez na Constituição Federal e, posteriormente, na Lei 6.938/1981, por meio de alteração introduzida pela Lei 7.804/1989. Tentar-se-á elucidar a origem dessa expressão, no lugar do termo de “unidades de conservação da natureza”, nos tópicos que tratam do Processo Constituinte e dos processos de tramitação das Leis 6.938/1981, 7.804/1989 e 9.985/2000.

Mas, afirma Mercadante (2001, p. 563), “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.”.

Além do termo unidade de conservação, cabe também discutir o significado de “conservação”, o qual Benjamin (2001) afirma ser espécie, juntamente com “preservação”, da expressão “proteção especial da natureza”, perspectiva esta discordante dos termos da Lei do SNUC. Segundo essa lei:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....
II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

.....
V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais

.....

De acordo com o Glossário de Ecologia da Academia de Ciências do Estado de São Paulo (1987, p. 42), a “conservação dos recursos naturais” constitui a “gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mas que mantenha sua potencialidade para satisfazer às necessidades e às aspirações das gerações futuras. Compreende a preservação, a manutenção, a utilização sustentada, a recomposição e a melhoria do ambiente natural” (grifo nosso).

De acordo com o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, Etapa II, “a conservação da natureza pode ser representada pela utilização racional dos recursos naturais, objetivando uma produção contínua dos renováveis – ar, água, solo, flora e fauna – e um rendimento máximo dos não renováveis” (Pádua, 1978, *apud* PÁDUA *et al.*, 1982, p. 11).

Da mesma forma, Milaré (2000, p. 659), define conservação como “sistema flexível ou conjunto de diretrizes planejadas para o manejo e utilização sustentada dos recursos naturais, em nível ótimo de rendimento e preservação da diversidade biológica; combinação de todos os métodos de exploração e de uso dos terrenos que protejam o solo contra a deterioração ou depleção, causadas por fatores naturais ou provocadas pelo homem; manutenção de áreas naturais preservadas, através de um conjunto de normas e critérios científicos e legais, visando à sua utilização para estudos científicos” (grifo nosso).

A CDB, art. 2, define “conservação *in situ*” como “a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”. Veja-se o rol de atividades constantes do art. 8 da CDB, voltadas para a conservação *in situ*, a serem desenvolvidas por cada país:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*
- (b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*
- (c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;*

(d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;

(e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;

(f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante, entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão;

(g) Estabelecer ou manter meios para regulamentar, administrar ou controlar os riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia que provavelmente provoquem impacto ambiental negativo que possa afetar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana;

(h) Impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies;

(i) Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes;

(j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

(k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas;

(l) Quando se verifique um sensível efeito negativo à diversidade biológica, em conformidade com o art. 7, regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa; e

(m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação in situ a que se referem as alíneas a a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento.

Portanto, para muitos autores, e no âmbito da 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 unidades de conservação) até o controle da contaminação de ecossistemas por espécies exóticas que podem ameaçar a sobrevivência das espécies nativas. Conservação constitui, assim, 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 dessa concepção da CDB e de outros autores citados, de tal modo que as unidades de conservação abrangem categorias que visam desde a proteção integral (ou preservação, como nas estações ecológicas) dos ecossistemas, até o uso sustentável, monitorado pelo Poder Público, como nas áreas de proteção ambiental.

A expressão “espaço territorial especialmente protegido” aponta nessa mesma direção, isto é, indica porções territoriais onde o Poder Público aplica medidas especiais de proteção, que podem variar entre a preservação (proteção integral) e o uso sustentável. Proteção especial será equivalente, portanto, à conservação *in situ* e “espaço territorial especialmente protegido” à “área protegida”, nos termos da CDB, expressão com valor igual ao jargão técnico brasileiro “unidade de conservação”.

Portanto, ao contrário de Benjamin (2001) e de Milaré (2005), entende-se aqui que não houve equívoco na ementa da Lei do SNUC, segundo a qual essa lei visa regulamentar o art. 225, § 1º, III, da Carta Magna.

Mercadante (2001, 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, provocou manifestações da população, dos jornais e do incipiente movimento ambientalista brasileiro à época. O texto abaixo ilustra esse sentimento nacional:

O Brasil está de luto, pela perda de um patrimônio nacional de valor incalculável. Mataram, por afogamento, o Salto de Sete Quedas, no rio Paraná. Foi um crime doloso, bem planejado, executado por profissionais competentes, a mando de tecnocratas materialistas. Com requinte e barbarismo, aplicaram um garrote vil aquático [...] O Salto de Sete Quedas era a cachoeira mais caudalosa do mundo e uma das mais belas obras de arte legadas por Deus à humanidade. [...] a destruição do salto de Sete Quedas comoveu toda a nação. [...] Carlos Drummond de Andrade, nosso poeta maior, expressou o sentimento de todo o povo brasileiro, que pranteia a perda do Salto de Sete Quedas, em seu extraordinário poema Adeus a Sete Quedas³ (REQUILÃO, 1982, p. 68-71).

³ Adeus a Sete Quedas (Carlos Drummond de Andrade)

Entretanto, em 1982, o Brasil ainda vivia sob o regime militar, o que inviabilizou a promoção de debates públicos. Posteriormente, com a abertura política e a formação da Assembléia Nacional Constituinte, a sociedade teve oportunidade de influir na elaboração da Lei Maior do País, por meio das organizações civis constituídas.

Corroborar esse entendimento a afirmação de Leme Machado (2001, p. 109), segundo o qual a exigência de lei para alteração ou supressão de ETEP foi proposta aos Constituintes pela Sociedade Brasileira de Direito ao Meio Ambiente (Sobradima), que, por sua vez, inspirou-se na Convenção Africana sobre Conservação da Natureza, de 1968.

A Convenção Africana sobre Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais, de 1968, 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, que pode abranger reserva de caça, santuário e reserva de solo, água ou de floresta.

O importante a ressaltar é que a Convenção Africana, que, segundo Leme Machado, inspirou a Sobradima a propor a redação do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, 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 unidades de conservação de proteção integral – áreas com limites circunscritos, onde as atividades humanas são proibidas, em menor ou maior grau. A Convenção, ao exigir autorização

Sete quedas por mim passaram, e todas sete se esvaíram. Cessa o estrondo das cachoeiras, e com ele a memória dos índios, pulverizada, já não desperta o mínimo arrepio. Aos mortos espanhóis, aos mortos bandeirantes, aos apagados fogos de Ciudad Real de Guaira vão juntar-se os sete fantasmas das águas assassinas por mão do homem, dono do planeta. Aqui outrora retumbaram vozes da natureza imaginosa, fértil em teatrais encenações de sonhos aos homens ofertadas sem contrato. Uma beleza-em-si, fantástico desenho corporizado em cachões e bulhões de aéreo contorno mostrava-se, despia-se, doava-se em livre coito à humana vista extasiada. Toda a arquitetura, toda a engenharia de remotos egípcios e assírios em vão ousaria criar tal monumento. E desfaz-se por ingrata intervenção de tecnocratas. Aqui sete visões, sete esculturas de líquido perfil dissolvem-se entre cálculos computadorizados de um país que vai deixando de ser humano para tornar-se empresa gélida, mais nada. Faz-se do movimento uma represa, da agitação faz-se um silêncio empresarial, de hidrelétrico projeto. Vamos oferecer todo o conforto que luz e força tarifadas geram à custa de outro bem que não tem preço nem resgate, empobrecendo a vida na feroz ilusão de enriquecê-la. Sete boiadas de água, sete touros brancos, de bilhões de touros brancos integrados, afundam-se em lagoa, e no vazio que forma alguma ocupará, que resta senão da natureza a dor sem gesto, a calada censura e a maldição que o tempo irá trazendo? Vinde povos estranhos, vinde irmãos brasileiros de todos os semblantes, vinde ver e guardar não mais a obra de arte natural hoje cartão-postal a cores, melancólico, mas seu espectro ainda rorejante de irisadas pérolas de espuma e raiva, passando, circunvoando, entre pontes pênseis destruídas e o inútil pranto das coisas, sem acordar nenhum remorso, nenhuma culpa ardente e confessada. (“Assumimos a responsabilidade! Estamos construindo o Brasil grande!”) E patati patati patatá... Sete quedas por nós passaram, e não soubemos, ah, não soubemos amá-las, e todas sete foram mortas, e todas sete somem no ar, sete fantasmas, sete crimes dos vivos golpeando a vida que nunca mais renascerá.

legislativa para alteração ou supressão de áreas destinadas à proteção dos recursos naturais, 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 nossas áreas de preservação permanente.

Benjamin (2001, p. 306) ressalta que, na verdade, a exigência de autorização legislativa para alteração de áreas protegidas é anterior à Convenção Africana, pois consta da Convenção de Washington de 1940 (Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América). De fato, segundo essa Convenção, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 58.054, de 1966, “os governos contratantes acordam em que os limites dos parques nacionais não serão alterados nem alienada parte alguma deles a não ser pela ação da autoridade legislativa competente, e que as riquezas neles existentes não serão exploradas para fins comerciais” (art. III, 1). Verifica-se, mais uma vez, que também a Convenção de Washington refere-se apenas a uma categoria de unidade de conservação, e não a outros tipos de áreas sujeitas à proteção.

Destarte, se os Constituintes estavam inspirados na Convenção Africana, os espaços territoriais especialmente protegidos referiam-se às unidades de conservação 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, como foi o caso dos Parques Nacionais de Sete Quedas e de Paulo Afonso.

Poder-se-ia afirmar, então, que a exigência dessa autorização legislativa visava à proteção de um patrimônio natural – as unidades de conservação –, reservas onde se buscava proteger a natureza das atividades humanas predatórias, mas cuja perenidade poderia ser ameaçada pela construção de obras de infra-estrutura para o País. O que se buscava, então, ao obrigar o Parlamento a se pronunciar sobre a alteração ou extinção dessas reservas, era democratizar o debate sobre a real necessidade dessas obras frente à proteção de um patrimônio natural.

No entanto, embora Machado (2005, p. 109) afirme que tal dispositivo constitucional foi inspirado na Convenção Africana, entende que as áreas de preservação permanente (APP) e a reserva legal, ambas instituídas pelo Código Florestal, são, também, espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos da Constituição Federal, art. 225, § 1º, III.

Carlos Marés (SOUZA FILHO, 1993, p. 11) vai mais adiante que os autores citados na definição de ETEP, afirmando que este pode abranger tanto amplos espaços protegidos quanto a imunidade ao corte para certa espécie de árvore, declarada pelo Poder Público. Argumenta o autor que a proteção à árvore pode requerer a manutenção de certo espaço ao redor dela, para manutenção das condições ecológicas necessárias à sua sobrevivência. O autor também inclui as áreas de preservação permanente entre os ETEP, então denominados reservas

ecológicas pelo art. 18 da Lei 6.938/1981, e defende que, por força do art. 225, § 1º, III, da Carta Magna, a autorização do Poder Executivo para a supressão de tais reservas depende de lei.

Leuzinger (2004, p. 106) adota o conceito de espaço territorial especialmente protegido de José Afonso da Silva, acima descrito, e afirma que os ETEP subdividem-se em vários tipos, incluindo as unidades de conservação e as áreas de preservação permanente. Em vista disso, a autora afirma que a alteração de limites ou do regime jurídico das APP requer lei específica. Conclui que o art. 3º, § 1º, do Código Florestal, que autoriza a supressão de APP por ato do Poder Executivo federal, não foi recepcionado pela Carta Magna e, ainda, que seria inconstitucional o art. 4º do Código Florestal modificado por meio da MP 2.166-66/2001, segundo o qual a supressão de vegetação em área de preservação permanente depende apenas de autorização do órgão ambiental competente.

Para Mercadante (2001a, p. 563), entretanto, o texto da MP em questão apenas reafirma o disposto no Código Florestal em 1965, de que a supressão de vegetação em área de preservação permanente depende apenas de ato administrativo, e enfatiza o entendimento de que APP não é ETEP. O autor também salienta que estender o conceito de ETEP, incluindo outras áreas além das UC, criaria situações de difícil aplicação da norma constitucional, como exigir autorização legal para a supressão ou alteração de APP para construção de uma ponte sobre um rio ou para o corte de árvores nos biomas tombados como patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição Federal.

Finalmente, no Plano Nacional de Áreas Protegidas, em elaboração pelo Ministério do Meio Ambiente (2006) e posto à consulta pública na *Internet* em janeiro de 2006, afirma-se que o conceito de “espaço territorial e seus componentes a serem especialmente protegidos” ainda está em discussão, no processo de construção do próprio Plano. Ainda assim, para efeito do Plano, tomam-se como áreas protegidas “as áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade, enfocando prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas” (p. 18).

III) O PROCESSO CONSTITUINTE

Foram duas as sugestões apresentadas na Assembléia Nacional Constituinte, em maio de 1987, relativas ao tema aqui em análise: a Sugestão 7.401, do Dep. Fernando Cunha, e a Sugestão 8.643, do Dep. Fabio Feldmann.

A Sugestão 7.401 apresentava o seguinte texto:

Art. ... O Poder Público definirá espaços territoriais a serem especialmente protegidos por abrigarem ecossistemas, espécies de minerais, vegetais e animais, bancos

genéticos, paisagens, valores históricos, arqueológicos, turísticos, estéticos e/ou culturais, pela necessidade na sua preservação, para usufruto da presente e das futuras gerações.

Parágrafo único. Tais espaços serão insuscetíveis de qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificarem a sua proteção.

Já a Sugestão 8.643 era a seguinte:

Art. ... O poder público definirá espaços territoriais a serem especialmente protegidos por abrigarem ecossistemas, espécies minerais, vegetais e animais, bancos genéticos, paisagens, mananciais d'água, valores históricos, geomorfológicos, paleontológicos, etnológicos, arqueológicos, turísticos, científicos, estéticos e/ou culturais, pela necessidade na sua preservação, para usufruto da presente e das futuras gerações.

Parágrafo único. Tais espaços serão insuscetíveis de qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificarem a sua proteção, devendo o poder público, sob pena de responsabilidade, zelar pela sua efetiva proteção mediante a necessária alocação de recursos.

A justificação da sugestão do Dep. Fernando Cunha equiparava expressamente "espaços territoriais especialmente protegidos" a "unidades de conservação":

A nova Constituição deverá contemplar um capítulo especial sobre as denominadas Unidades de Conservação, ou seja, espaços territoriais a serem especialmente protegidos pela legislação por abrigarem ecossistemas, espécies minerais, vegetais e animais, genéticos (sic), paisagens, valores históricos, arqueológicos, paisagísticos, turísticos e culturais.

A importância na proteção constitucional destas unidades está no fato de que o exercício da propriedade privada e pública de áreas seria então submetido a um regime jurídico específico, cuja finalidade principal é de assegurar a proteção e manutenção dos bens e valores por ela abrigados. Desse modo, estará superada a principal fonte de controvérsia jurídica em torno destas áreas, sob a alegação esvaziamento do conteúdo econômico de seu direito de propriedade, sempre invocada para contestar a implantação das unidades de conservação [...]. Com o advento de um novo conceito constitucional de propriedade deverá a propriedade ser considerada expressão da sua função social, prevalecendo a limitação do uso do bem por parte do proprietário.

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 os recursos para isso. [...] 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, [...] (grifo nosso).

A justificação da sugestão apresentada pelo Dep. Fabio Feldmann é quase idêntica à do Deputado Fernando Cunha, embora o texto não seja tão claro quanto o anterior, na equiparação entre ETEP e UC:

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 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 apresentada por Feldmann, não há clareza sobre o que estava sendo concebido como espaço territorial especialmente protegido, embora pareça haver uma equiparação entre ETEP e UC no trecho em que se fazem comentários sobre a implantação de unidades de conservação e sobre as já existentes. Entretanto, mesmo que a intenção tenha sido ampliar o conceito de ETEP, não há nada na justificação que leve ao entendimento de que esses espaços devessem abranger regimes de proteção estabelecidos genericamente sobre as propriedades imóveis urbanas e rurais, como o que se aplica às áreas de preservação permanente.

Foram apresentadas várias proposições relacionadas ao tema ao longo da Constituinte. Na maior parte dos textos globais intermediários produzidos, a proposta de texto colocava como atribuição do Poder Público definir espaços territoriais especialmente protegidos, vedando qualquer modo de utilização que pudesse comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção. Registre-se que alguns textos explicitavam a exigência de lei para o próprio ato de criação de espaços territoriais especialmente protegidos. 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. Localizaram-se, com esse escopo, uma emenda ao projeto de Constituição apresentada pelo Dep. Ivo Vanderlinde, em agosto de 1987, e uma emenda de Plenário apresentada pelo Dep. Francisco Bezerra, em janeiro de 1988.

Na justificação do Dep. Bezerra, afirma-se que a emenda foi “sugerida pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência [...]” e que ela visava “[...] evitar a mutilação de áreas protegidas por simples decreto”. Leme Machado cita a proposta da Sobradima em seu livro, conforme já mencionado. Perceba-se que a justificação equipara “espaços territoriais especialmente protegidos” e “áreas protegidas”, termo que, no Brasil, tem sido utilizado como sinônimo de unidade de conservação.

O texto atual do art. 225 da Constituição surge em fusão relativa ao capítulo de meio ambiente subscrita por vários Parlamentares, datada de maio de 1988. Técnicos que acompanharam de perto os trabalhos da Constituinte afirmam que o texto foi produto de um grande esforço coletivo, que envolveu vários Parlamentares e representantes de organizações não-governamentais, sendo inviável apontar um autor principal para o texto adotado no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

IV) 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 (PL) nº 13, de 1981, encaminhado pelo então Presidente da República João Figueiredo, por meio da Mensagem nº 62, de 1981. A proposição foi submetida a uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, sendo relator o Senador Milton Cabral.

Entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o PL estabelecia:

Art. 9º

.....

..

VI – a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.

Constata-se, então, que a versão enviada pelo Poder Executivo referia-se a unidades de conservação de apenas duas categorias específicas.

O PL 13/1981 recebeu 45 emendas. A Emenda nº 39, do Deputado José Frejat, visava inserir artigo transformando as áreas de preservação permanente em reservas e estações ecológicas. A justificativa era a de que um dos objetivos da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA, posteriormente incorporada à estrutura do IBAMA) era o de 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 a de aproveitar as APP 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”. A inserção das áreas de relevante interesse ecológico, segundo o autor da Emenda (não mencionado), tinha por fim “impedir que em certos locais os ecossistemas sejam destruídos antes que possa ser implantada uma estação ecológica ou outra unidade de conservação definitiva” (grifo nosso).

Observa-se que as duas alterações ao projeto original tinham por fim reforçar, na lei, o estabelecimento de unidades de conservação. No caso das APP, pretendia-se que elas próprias passassem a constituir e fossem administradas como estações ecológicas, áreas que, já à época, constituíam unidades de conservação típicas, perfeitamente enquadráveis nos termos hoje definidos na Lei do SNUC.

Posteriormente, a prática mostrou ser essa medida inviável, apesar da boa intenção de seu proponente, pois as APP abrangem imenso patrimônio florestal disperso pelo território nacional, encravado em terras particulares e sujeito a diretrizes de gestão expressas no Código Florestal diferentes do regime imposto às unidades de conservação. As APP constituem tão somente 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, por sua vez, têm limites definidos e critérios rígidos de gestão, destinando-se estritamente à pesquisa ecológica e à educação ambiental.

De qualquer modo, as duas emendas foram aprovadas, de tal forma que a Lei 6.938/1981 ficou com a seguinte redação:

Art. 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

.....
VI – a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
.....

Art. 18. São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 – Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo único. As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei.

Em 1989, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.008, por meio da Mensagem nº 166 do então Presidente José Sarney, o qual

revogava a Lei 6.938/1981 e propunha uma nova Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse projeto, foram retiradas as disposições do art. 18, sobre as APP, e alterado o artigo que trata dos instrumentos da Política, o qual dispunha:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, além de outros definidos pelo Poder Executivo:

.....
IX – a criação de unidades de preservação e de conservação.

Portanto, no que tange ao tema em análise, a proposição simplificava a aplicação da Política, determinando claramente ao Poder Público a criação de unidades de conservação de diferentes categorias e excluindo a problemática transformação das APP em estação ou reserva ecológica.

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 da Política, cujo inciso VI passaria a ter a seguinte redação: “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal”. O Deputado Fábio Feldmann não argumentou, em seu Parecer, sobre as razões da alteração proposta nessa questão.

Na então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados, em que foi relator o Deputado Vilson de Souza, manteve-se o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente, 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” (grifo nosso).

O relator da CCJR justificou a alteração do art. 9º, VI, afirmando que a mudança visava adequar o projeto à nova realidade constitucional. Ressalte-se que, embora a expressão “unidades de conservação” tenha sido retirada para adequar a lei aos termos da nova Constituição Federal, àquela época recém-aprovada, os exemplos citados (APA, ARIE e RESEX) referiam-se apenas a UC.

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 7.804/1989, que, entre outras disposições, altera a Lei 6.938/1981.

A nova redação do art. 9º, VI, conferida pela Lei 7.804/1989, permanece vigente. O art. 18, que não foi alterado por essa lei, foi revogado pela Lei 9.985/2000.

A Lei 9.985/2000, por sua vez, é oriunda do Projeto de Lei nº 2.892, de 1992, encaminhado pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 176, de 1992. O projeto não apresenta uma definição dos espaços territoriais especialmente protegidos, mas, na justificativa encaminhada pelo Secretário de Meio Ambiente José Goldemberg ao Presidente Fernando Collor, integrada à Mensagem nº 176/1992, o primeiro destaca que o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza constitui um instrumento necessário à efetiva implantação da Política Nacional do Meio Ambiente. Percebe-se que o Secretário refere-se ao art. 9º, VI, da referida lei, que, como já mencionado, trata, na sua redação atual, dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Além disso, de acordo com o art. 1º, a proposição tinha como fundamento, entre outros dispositivos, o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, e a Lei 6.938/1981. 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 art. 225, § 1º, III, que trata dos ETEP. Cita, também, a Lei 6.938/1981, art. 9º, VI, segundo o qual os ETEP são instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

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 unidades de conservação. 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. Constata-se hoje que mais de 80% das unidades já criadas são habitadas por populações tradicionais”.

O conceito de espaços territoriais especialmente protegidos sequer foi objeto de emendas ao PL. 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 que a lei, em sua ementa, contém a afirmação de que essa norma visa regulamentar o art. 225, § 1º, III, da Carta Magna.

Arrisca-se afirmar, aqui, que tais dúvidas foram levantadas apenas após a aprovação de todo o arcabouço legal acima citado, à revelia da compreensão dos membros do Poder Legislativo, dos técnicos e das organizações não governamentais que participaram dos debates em torno dessas leis.

V) CONCLUSÕES

A opção do legislador constituinte de adotar no art. 225, § 1º, III, a expressão “espaço territorial especialmente protegido” tem gerado dificuldades de aplicação da norma constitucional. O conceito de ETEP não é consensual no meio técnico, 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 unidades de conservação são sinônimo de espaços territoriais especialmente protegidos, e não espécie de um gênero.

A própria definição de unidade de conservação 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 do SNUC relativos à criação e alteração das UC, 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 foi, realmente, aplicar o art. 225, § 1º, III, da Constituição para um conjunto de espaços mais amplo do que as UC. Ao que parece, as interpretações nessa linha surgiram mais recentemente, à revelia da compreensão dos membros do Poder Legislativo.

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 áreas de preservação permanente e a reserva legal.

As áreas de preservação permanente e a reserva legal têm regime jurídico distinto das unidades de conservação e assim devem permanecer. As duas primeiras constituem limitação administrativa imposta de forma genérica pelo Código Florestal. Não é devida indenização ao proprietário em nenhum dos dois casos. A obrigação do proprietário de reconstituir a vegetação nas áreas de preservação permanente e de reserva legal possui caráter real e vincula-se ao próprio cumprimento da função social da propriedade. As unidades de conservação, de forma diferente, são necessariamente criadas por ato específico, que define 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.

De toda forma, mesmo que se venha a admitir que as áreas de preservação permanente constituem uma das modalidades dos espaços territoriais especialmente protegidos 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 unidades de conservação. A lei específica, no caso das áreas de preservação permanente *ope legis*, 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, o próprio Código Florestal. A aplicação dessa exigência seria inviável e, ao contrário de coibir o desmatamento de áreas de preservação permanente, ensejaria, ainda mais, a construção de obras irregulares.

Além disso, deve ser percebido que a equiparação das áreas de preservação permanente *ope legis* às unidades de conservação poderia gerar o entendimento de que seriam possíveis leis autorizativas genéricas disciplinando, por exemplo, a redução dos limites dos parques nacionais ou outras unidades de conservação, o que, 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA DE CIÊNCIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO/CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO/FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO/SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Glossário de ecologia. São Paulo: ACIESP, 1987.

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

ANDRADE, Carlos Drummond de. Adeus a Sete Quedas. 1982. Disponível em <http://www.algumapoesia.com.br/drummond/drummond30.htm>. 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.

BOCUHY, Carlos. O BRASIL DAS APPS – Áreas de preservação provisórias – perplexidade! Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 40, p. 357-363, out.-dez. 2006.

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.

LEUZINGER, Márcia Diegues. Alteração e extinção de áreas de preservação permanente. Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do centro Universitário de Brasília – Universitas/Jus, n. 11, p. 105-118, 2004.

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

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, ANTÔNIO HERMAN (org.). Direito ambiental das áreas

protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b. p. 190-231.

MILARÉ, Édis. Direito do meio ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/SECRETARIA DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS/DIRETORIA DE ÁREAS PROTEGIDAS. Plano Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2006. Disponível em www.mma.gov.br/planoap.pdf. Acesso em 02 fev. 2006.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge; PORTO, Eduardo Lourenço Porto; BORGES, Gabriel Cardoso & BESERRA, Margarene Maria Lima. Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil, II Etapa. Brasília: Ministério da Agricultura/Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (MA/IBDF) & Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), 1982.

REQUIÃO, José C.M. Sete Quedas. Portos e Navios, v. XXV, n. 279, p. 68-71, nov. 1982.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação. Curitiba: Ed. Universitária Champanhá, Coleção Ponto de Partida, n. 1, 1993.