



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA**

PARECER Nº 87/CGAJ/CONJUR/MMA/2005

REF: PROCESSO Nº 02000.003181/2003-11

ASS: INTEGRAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
ESTADUAL AO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

PROPONENTE: ESTADO DO CEARÁ

Trata-se de solicitação encaminhada pelo senhor Diretor do Conama, visando à manifestação jurídica desta Consultoria, em face do pedido realizado pelo Estado do Ceará, no sentido de integrar a Reserva Ecológica Particular, unidade de conservação estadual, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Compulsando os autos, verifica-se, fls.03/05, o Ofício nº 3099, de 11 de novembro de 2003, do Estado do Ceará, aduzindo, em síntese, que:

"(...) Assim, apesar de constituir-se o objetivo da instituição da REP e da RPPN, a proteção de recursos ambientais representativos da região em que se encontram, os usos estabelecidos para cada uma são diferenciados, vez que nas REPs, são permitidas atividades econômicas devidamente autorizadas, tais como: ecoturismo, coleta de folhas, frutos, flores, sementes, resina, látex ou mel e pesca de subsistência e amadora controlada.(grifamos)

"(...) Desse modo, no que pese a possibilidade de integração de unidade de conservação à luz da Lei Federal, entendemos, salvo melhor juízo deste Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, que a REP criada pelo Estado do Ceará, poderá continuar existir, vez que não se enquadra entre as modalidades instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pois apesar das semelhanças encontradas entre a RPPN e a REP, esta prevê atividades que a outra veda totalmente." (grifamos)



Instruindo o ofício supracitado, fls.06, encontra-se o Decreto nº 24.220, de 12 de setembro de 1996, que dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Ecológicas Particulares por destinação de seu proprietário. Do referido Decreto, destacam-se os seguintes artigos:

"Art.1º. A Reserva Ecológica Particular – REP, é definida como uma Unidade de Conservação a ser especialmente protegida, por iniciativa de seu proprietário, mediante reconhecimento pelo Poder Público Estadual, localizada em imóvel de domínio privado, com base na relevância da área para a conservação e/ou recuperação ambiental, quer seja pela representatividade da fisionomia da vegetação, pela importância ecológica da área, pela importância da biodiversidade, pelo valor paisagístico, ou ainda, pelos interesses científicos, educacionais e culturais."

"Art.2º. As REPs terão por objetivo a proteção dos recursos ambientais representativos de sua região, podendo também serem utilizados para o desenvolvimento de atividade de cunho científico, cultural, educacional, recreativo e de lazer, ou ainda atividades econômicas devidamente autorizadas.

§ 1º São atividades econômicas sustentáveis previstas no caput deste artigo o ecoturismo, a coleta de folhas, frutos, flores, sementes, resinas, látex ou mel, e a pesca de subsistência e amadora controlada."(grifamos)

Foram juntadas também, fls.08/11, cinco portarias estaduais que instituíram as reservas ecológicas particulares, no Estado do Ceará.

Em 26 de agosto de 2004, houve, por parte do referido Estado, o pedido de reiteração das razões esposadas no Ofício nº 3.099, de 2003.

A matéria foi colocada em pauta na reunião da Câmara Técnica de Unidades de Conservação e demais Áreas Protegidas, em março de 2005, onde ficou decidido, fls.26, que:

"Com base em parecer do Dr. Maurício Mercadante, favorável à recepção da Reserva Ecológica Particular/REP no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e parecer de todos seus membros a Câmara deliberou pela recepção da mesma no SNUC



e encaminhamento da matéria ao Plenário para votação."(grifamos)

Em reunião, de 11 de março de 2005, o Comitê de Integração de Políticas Ambientais – CIPAM, decidiu pelo envio do presente processo a Conjur do MMA para manifestação jurídica sobre a questão.

Em 14 de março de 2005, foi apresentada a Nota Técnica nº 10, da lavra da Assessora Fernanda Viana de Carvalho, fls.23/24, posicionando-se pela integração da Reserva Ecológica Particular ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

É o sucinto relatório.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cabe considerar que esta Consultoria se manifesta juridicamente, com fulcro no art.11 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

"Art.11. Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente": (grifamos)

"III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União"; (grifamos)

O objeto da presente análise delimita-se a **verificação da possibilidade legal da integração das Reservas Ecológicas Particulares ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.**

Prima facie, trataremos da competência constitucional dos entes federados para legislar sobre meio ambiente. Em seguida, analisaremos os dispositivos legais pertinentes ao caso, ora em exame.

Nossa Carta Magna prevê em seu art.24, inciso VI, *in verbis*:



"Art.24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre": (grifamos)

"VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defeso do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;" (grifamos)

Importante destacarmos também o contido no § 4º, do mencionado artigo:

"§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."(grifamos)

Sobre a competência concorrente, a doutrina mais abalizada ensina que:

"Nesse tipo de competência, conforme já frisamos, a União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º); os estados exercem a competência suplementar, para atender a suas peculiaridades (§ 2º); mas os municípios, do mesmo modo, podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art.30, II)".¹(grifamos)

"Depreende-se, portanto, que no campo da competência concorrente (art.24 da Constituição Federal) os entes políticos não poderão ser mais benevolentes que a União, podendo, isto sim, dar um tratamento às normas ambientais, de forma idêntica a União, ou sendo mais restritivos do que a União."²(grifamos)

Do que foi acima exposto, pode-se afirmar que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre conservação da natureza e proteção ao meio ambiente. No entanto, à União cabe o estabelecimento de normas gerais, aplicáveis a todos os entes da federação, restando, assim, aos Estados e ao DF, o estabelecimento de normas que venham atender as suas peculiaridades, **desde que sejam mais protetivas** ao meio ambiente. (princípio da maior proteção ao meio ambiente)

Diga-se, ainda, que embora a lei federal seja posterior à norma estadual, ela suspenderá a vigência da norma estadual, no que lhe for contrário.

¹ Revista de Direito Ambiental, nº 10, ano 3, p.97. ano 1998.

² Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, edição especial comemorativa a ECO-92, p.195.

No que pertine à análise dos artigos da Lei nº 9.985, de 2000, e do Decreto Estadual nº 24.220, de 1996, cabe considerar que:

As reservas particulares do patrimônio natural são áreas privadas, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, sendo permitidas em suas áreas, apenas, as pesquisas científicas e as visitas com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.³

As reservas ecológicas particulares, existentes no Estado do Ceará, embora, também, sejam áreas privadas, gravadas com perpetuidade e com objetivos protetivos da diversidade biológica, permitem, e essa é a grande diferença entre elas, atividades econômicas sustentáveis, como o ecoturismo, a coleta de folhas, frutos, flores, sementes, resinas, látex ou mel, e a pesca de subsistência amadora controlada.⁴

É bom lembrarmos, que a Lei do SNUC previa em seu art.21, § 2º, inciso III, a possibilidade de serem exercidas atividades de extrativismo, em tais áreas. Entretanto, o senhor Presidente da República vetou tal possibilidade.

Eis as razões do veto:

"O comando inserto na disposição, ao permitir a extração de recursos naturais em Reservas Particulares do Patrimônio Natural, com a única exceção aos recursos madeireiros, desvirtua completamente os objetivos dessa unidade de conservação, como, também, dos propósitos do seu instituidor. Por outro lado, tal permissão alcançaria a extração de minérios em área isenta do ITR e, certamente, o titular da extração, em tese, estaria amparado pelo benefício. Justifica-se, pois, o veto ao inciso III do § 2º do art.21, certo que contrário ao interesse público." (grifamos)

Com efeito, se o veto à Lei Federal (norma geral) retira de seu bojo, por contrário ao interesse público, preceito normativo violador dos objetivos da mencionada unidade de conservação, **é certo que a norma estadual, por ser anterior à Lei do SNUC, não pode pretender que permaneça no mundo jurídico situação não querida pela norma geral posterior. O que significa dizer que, as unidades de conservação do estado do Ceará, mais especificadamente as reservas ecológicas particulares, por serem menos protetivas do que as RPPNs, uma vez que permitem o extrativismo em seu interior, não podem fazer parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, até porque um sistema para existir deve ter ordem e unidade.**

³ Nos termos do art.21 da Lei nº 9.985, de 2000.

⁴ Nos termos do art.2º, § 2º, do Decreto Estadual nº 24.220, de 1996.



Alguns poderão argumentar que o art.6º, parágrafo único, da Lei do SNUC permitiria a integração dessas unidades de conservação ao Sistema Nacional. Todavia, não é bem assim. O parágrafo único do art.6º está assim descrito:

"Art.6º. -----omissis-----"

"Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do CONAMA, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais e locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista na Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção."(grifo nosso)

O referido preceito legal reza que poderão integrar o SNUC as unidades de conservação estaduais e municipais que possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista na Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

Ora, as reservas ecológicas particulares, nos moldes propostos, além de não terem sido concebidas para atender peculiaridades regionais e locais, muito se assemelham às reservas particulares de patrimônio natural, não havendo entre elas uma clara distinção.

O próprio Estado do Ceará reconhece que não há uma clara distinção entre elas, ao mencionar que, fls.03:

"No que pese às categorias criadas pelo SNUC, ao que nos parece, a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, possui características semelhantes às Reservas Ecológicas Particulares do nosso Estado." (grifamos)

Como foi acima dito, não há dúvidas de que a norma geral (nacional) não pode ser mitigada ou contrariada pela norma estadual, quanto à proteção ambiental. Não pode haver, em um Estado Federado, normas que colidam com a norma geral da União. É certo que os Estados podem legislar para aumentar a proteção, mas nunca para diminuí-la. **O que inviabiliza, ao nosso sentir, a integração das REPs ao SNUC é a menor proteção que oferecem ao meio ambiente, uma vez que permitem, em seu interior, atividades econômicas, vetadas na lei geral.**



Assim sendo, conclui-se que:

1) as Reservas Ecológicas Particulares, nos moldes previstos nos Decretos Estaduais nº 24.220, de 1996, e nº 24.221, de 1996, **não podem ser integradas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, Lei nº 9.985, de 2000, uma vez que permitem o exercício de atividade econômica, em seu interior.

2) para que possa haver a integração das Reservas Ecológicas Particulares ao SNUC, os Decretos Estaduais nº 24.220 e nº 24.221, ambos de 1996, devem ser alterados, com o objetivo de não permitirem atividades econômicas nas referidas áreas.

É o Parecer, que submeto à apreciação superior.

Brasília, 11 de abril de 2005.

Encaminhe-se para a Senhora Coordenadora.

VALTER OTAVIANO DA COSTA FERREIRA JUNIOR
Advogado da União
OAB/PR 22.463

De acordo. Data supra. Encaminhe-se ao Senhor Consultor.

TÂNIA MARIA PESSOA DE DEUS FONSECA
Coordenadora-Geral de Assuntos Jurídicos-CGAJ

De acordo. Encaminhe-se ao Diretor do Conama para conhecimento e providências.

Brasília, 19 de abril de 2005.

GUSTAVO TRINDADE
Consultor Jurídico

*A Beatriz
p/ conhecimento
e encaminhamento
à CT de Unidades de Conservação.
19/04/05*