

Eixo Temático ET-02-004 - Gestão de Áreas Protegidas

## **ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI Nº 9.985/2000 (SNUC) E A LEI COMPLEMENTAR Nº 827/2010 (SDUC) DO DISTRITO FEDERAL**

João Carlos Costa Oliveira<sup>1</sup>; Renato Prado dos Santos<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Analista do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM - joaooliveira.ibram@gmail.com;

<sup>2</sup>Analista do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM - renato1810@gmail.com

### **RESUMO**

O objetivo desse trabalho foi o de verificar as inovações da Lei Complementar nº 827/2010, que instituiu o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC com a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Após a conclusão da análise foram observados inovações e retrocessos, que proporcionaram diferenciais significativos entre a Lei Distrital e a Lei Federal.

**Palavras-chave:** SDUC; SNUC; Direito comparado.

### **INTRODUÇÃO**

Antes da edição da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC (BRASIL, 2000), as unidades de conservação (UCs) eram geridas por vários instrumentos legais específicos, que tratavam das diferentes categorias de UCs nacionais, dentre as quais se destacam os Parques Nacionais, as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas e Áreas de Proteção Ambientais. Com a edição da Lei nº 9.985/2000, os órgãos responsáveis pela criação, gestão e manejo das UCs em todas as instâncias administrativas tiveram sistematizadas regras e procedimentos anteriormente pulverizados em diversos documentos legais, considerando os dispositivos de regulação que a Lei do SNUC proporcionou aos órgãos gestores (MMA, 2006).

Promulgada dez anos após o SNUC, a Lei Complementar nº 827/2010 (DISTRITO FEDERAL, 2010) trouxe algumas diferenciações quando comparadas com a Lei nº 9.985/2000, permitindo, em tese, ao Instituto Brasília Ambiental – IBRAM uma gestão mais adequada à realidade do Distrito Federal. O Distrito Federal administra as seguintes unidades de conservação: duas estações ecológicas, quatro reservas biológicas, quatro áreas de proteção ambiental, onze áreas de interesse ecológico e um monumento natural. Em relação aos parques ecológicos, categoria reconhecida pela Lei do SDUC, o Distrito Federal administra vinte e duas unidades dessa categoria (IBRAM, 2013; 2014).

### **OBJETIVOS**

Este trabalho teve como objetivo realizar uma análise legal vis-à-vis (comumente nominada de Direito Comparado) de aspectos importantes e comuns no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, SDUC e SNUC, respectivamente.

### **METODOLOGIA**

Para a análise dos aspectos positivos e negativos proporcionados pelo Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, os autores realizaram análise comparativa dos artigos da Lei do SNUC e da Lei do SDUC.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após análise dos artigos da Lei do SNUC e da Lei do SDUC foi observada as principais inovações proporcionadas pela Lei Distrital, de acordo com o Quadro 1, negritos nossos aos destaques. Para cada inovação os autores discutiram sobre os aspectos positivos e negativos relacionados às mudanças. Os principais resultados desta análise estão sintetizados na Tabela 1 a seguir, onde se verifica os artigos homólogos e breve discussão sobre convergências e divergências:

**Quadro 1.** Análise comparativa entre a Lei nº 9.985/2000 (SNUC) e a Lei Complementar nº 827/2010 (SDUC).

Lei do SNUC (síntese)	Lei do SDUC (síntese)	Discussão
<p><b>Art. 14.</b> Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - <b>Reserva Extrativista</b>; V - Reserva de Fauna; VI - <b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</b>; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.</p>	<p><b>Art. 14.</b> Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Distrital; <b>IV - Parque Ecológico</b>; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva Particular do Patrimônio Natural.</p>	<p><b>Aspecto negativo:</b> descartou a possibilidade de criação e gestão no Distrito Federal as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável. <b>Aspecto positivo:</b> reconheceu o Parque Ecológico como unidade de conservação, permitindo que os 22 parques ecológicos do Distrito Federal passassem a ter status de unidades de conservação, permitindo maior proteção da biodiversidade nestes espaços.</p>
<p><b>Art. 22.</b> As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. § 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo. <b>Art. 22-A.</b> O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar <b>limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental</b>, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.</p>	<p><b>Art. 21.</b> As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. § 3º Na criação de Estação Ecológica, de Reserva Biológica ou de <b>Reserva Particular do Patrimônio Natural</b>, não é obrigatória a consulta de que trata o § 1º.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> a Lei do SDUC corrigiu uma falha da Lei do SNUC, dispensando a necessidade de consulta pública no ato de criação de RPPN, ficando assegurada a vontade do proprietário que deseja transformar parte ou a área total de sua propriedade em unidade de conservação. <b>Aspecto negativo:</b> a ausência de um artigo semelhante ao 22-A da Lei do SNUC, que permite que o Poder Público Distrital declare área de limitação administrativa provisória, para permitir que o órgão gestor consiga concluir os estudos técnicos para criação de uma unidade de conservação, antes que a mesma sofra processos que a descaracterizem como área com potencial de ser transformada numa unidade de conservação.</p>

Quadro 1. Continuação.

Lei do SNUC (síntese)	Lei do SDUC (síntese)	Discussão
<p><b>Art. 27.</b> As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.</p> <p>§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a <b>ampla participação da população residente.</b></p>	<p><b>Art. 25.</b> As unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo.</p> <p>§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do plano de manejo das Áreas de Proteção Ambiental e, quando aplicável, das Florestas Distritais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a <b>ampla participação da população residente e da área de influência.</b></p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> do ponto de vista social, o SDUC assegura a participação da população residente na área de influência da APA, Floresta Distrital e ARIE, aumentando a participação popular e a conseqüente pressão sobre aspectos que interfiram na vida dessas pessoas ou amplie a proteção sobre algum recurso natural.</p> <p><b>Aspecto negativo:</b> do ponto de vista ambiental, a inclusão desse artigo pode representar uma maior pressão da população sobre o uso de um recurso natural.</p>
<p><b>Art. 27.</b> As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.</p> <p>§ 4º O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:</p> <p>...</p>	<p>A Lei do SDUC não possui nenhum artigo que trate da consideração de organismos geneticamente modificados na elaboração de Planos de Manejo.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> pode restringir integralmente a presença de OGM na zona de amortecimento das UCs, uma vez que a legislação distrital pode ser mais restritiva a norma nacional.</p> <p><b>Aspecto negativo:</b> durante elaboração do Plano de Manejo, os técnicos do órgão gestor e contratados poderão se esquecer de incluir normas sobre OGM na zona de amortecimento, mesmo que sejam previstas nacionalmente.</p>
<p><b>Art. 28.</b> São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.</p> <p><b>Parágrafo único:</b> Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.</p>	<p>No SDUC não existe artigo semelhante.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> abre precedente para permitir atividades de uso público, como exemplo a implantação de trilhas para caminhada, garantindo o uso da UC de forma que a população passe a ser usuária da mesma e conseqüentemente a maior defensora da UC.</p> <p><b>Aspecto negativo:</b> a exclusão desse artigo pode atender como permissão tácita de implantação de atividades e obras em desacordo com os objetivos e o Plano de Manejo da unidade, possibilitando a diminuição da integridade territorial e proteção à biodiversidade dentro da UC distrital.</p>

**Quadro 1.** Continuação.

<b>Lei do SNUC (síntese)</b>	<b>Lei do SDUC (síntese)</b>	<b>Discussão</b>
<p><b>Art. 30.</b> As unidades de conservação podem ser <b>geridas por organizações da sociedade civil de interesse público</b> com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.</p>	<p><b>Art. 27.</b> As unidades de conservação podem ser <b>administradas por outras entidades que tenham objetivos afins aos da unidade</b>, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> o SDUC possibilita que a administração das unidades de conservação possa ser realizada por qualquer entidade que tenha objetivos afins, ou seja, pode ser administrada por outro órgão público ou por ONGs ambientais, que trabalham com preservação do cerrado ou gestão de unidades de conservação.</p> <p><b>Aspecto negativo:</b> abre precedente para qualquer órgão ou ONG administrar uma UC, indo contra o princípio da precaução, algo caro ao Direito Ambiental.</p>
<p><b>Art. 31.</b> É proibida a introdução nas unidades de conservação de <b>espécies não autóctones</b>.</p> <p>§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.</p> <p>§ 2º Nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas considerados compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.</p>	<p><b>Art. 28.</b> É proibida a introdução de espécies não autóctones nas unidades de conservação de Proteção Integral.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Nas propriedades particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais, podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas consideradas compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu plano de manejo.</p>	<p><b>Aspecto negativo:</b> permite a introdução de espécies não autóctones em ARIE, Reserva de Fauna e no Parque Ecológico.</p>

Quadro 1. Continuação.

Lei do SNUC (síntese)	Lei do SDUC (síntese)	Discussão
<p><b>Art. 32.</b> Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.</p> <p>§ 1º As pesquisas científicas nas unidades de conservação não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos.</p> <p>§ 2º A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração.</p> <p>§ 3º Os órgãos competentes podem transferir para as instituições de pesquisa nacionais, mediante acordo, a atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e de credenciar pesquisadores para trabalharem nas unidades de conservação.</p>	<p><b>Art. 32.</b> O órgão executor articular-se-á com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais.</p> <p>§ 1º As pesquisas científicas nas <b>unidades de conservação de proteção integral</b> dependerão de autorização prévia do órgão gestor da unidade de conservação e estarão sujeitas às condições e restrições estabelecidas por esta Lei Complementar, bem como àquelas previstas em regulamento.</p> <p>§ 2º As pesquisas científicas nas unidades de conservação de uso sustentável, em áreas sob domínio público, dependerão de <b>autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade de conservação</b> e estarão sujeitas às condições e restrições estabelecidas por esta Lei Complementar, bem como àquelas previstas em regulamento.</p> <p>§ 3º As pesquisas científicas nas unidades de conservação de uso sustentável, em áreas particulares, dependerão de <b>autorização prévia do proprietário, aprovação do órgão responsável</b> pela administração da unidade de conservação e estarão sujeitas às condições e restrições estabelecidas por esta Lei, bem como àquelas previstas em regulamento.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> obriga o pesquisador obter autorização do órgão gestor da UC para realizar pesquisas em áreas de domínio público dentro de APA e ARIE. Maior controle no SDUC de mecanismos de controle sobre pesquisas em unidades de conservação de uso sustentável, desde que em áreas de domínio público, pois quando realizadas em áreas particulares, dependem de autorização do proprietário e também do poder público.</p>

Quadro 1. Continuação.

Lei do SNUC (síntese)	Lei do SDUC (síntese)	Discussão
<p><b>Art. 36.</b> Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com <b>fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA</b>, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.</p> <p>§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade <b>não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos</b> para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008).</p> <p>§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.</p>	<p><b>Art. 33.</b> Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos que causem impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com <b>fundamento em estudo técnico</b>, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei Complementar.</p> <p>§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade será <b>definido pelo órgão ambiental e fixado de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento</b>.</p> <p>§ 2º Ao órgão executor da política ambiental do Governo do Distrito Federal compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, tendo prioridade as de Proteção Integral, considerando as propostas apresentadas nos estudos técnicos e ouvido o empreendedor, podendo contemplar a criação de novas unidades de conservação ou aplicar esses recursos em Unidades de Conservação de Uso Sustentável.</p>	<p><b>Aspectos positivos:</b> priorizar aplicação nas UCs de Proteção Integral e permite a aplicação em UCs de Uso Sustentável. Não estipula percentual mínimo para pagamento da compensação, deixando para o órgão ambiental fixar de acordo com o grau de impacto.</p> <p>Ao não especificar a modalidade de estudo que subsidia a definição dos recursos financeiros e quais serão as unidades de conservação beneficiárias, ao contrário do SNUC, o SDUC permite que qualquer modalidade de estudo ambiental (e não apenas o EIA/RIMA), que diagnostiquem impactos ambientais em unidades de conservação, como subsídio no ato de compensação ambiental.</p>

Quadro 1. Continuação.

Lei do SNUC (síntese)	Lei do SDUC (síntese)	Discussão
<p><b>Art. 53.</b> O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.</p> <p>Parágrafo único. O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborarem relações equivalentes abrangendo suas respectivas áreas de jurisdição.</p>	<p><b>Art. 34.</b> Em consonância com a Política Nacional da Biodiversidade e a Convenção da Biodiversidade, o órgão responsável pela administração das unidades de conservação do Distrito Federal deverá:</p> <p>I – elaborar e manter atualizadas listas de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, de modo articulado com as listas nacionais e regionais;</p> <p>II – inventariar e mapear as espécies exóticas invasoras e as espécies-problema, bem como os ecossistemas em que foram introduzidas, para nortear estudos dos impactos gerados e as ações de controle;</p> <p>III – incentivar pesquisas dirigidas a inventariar as espécies da fauna e da flora existentes nas unidades de conservação, podendo ser utilizados para esse fim recursos provenientes do Fundo Único do Meio Ambiente – Funan.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> incluiu artigo que impõe ao órgão gestor do Distrito Federal executar a gestão das UCs em consonância com a Política Nacional de Biodiversidade, dando ao mesmo responsabilidades que em seu conjunto tem o potencial de dinamizar a gestão e manejo das unidades de conservação distritais.</p> <p><b>Aspecto negativo:</b> coloca na atribuição do órgão ambiental mais uma atividade, a de inventariar e mapear as espécies exóticas invasoras e as espécies problemas, quando deveria prever apenas o incentivo a esse tipo de pesquisa, considerando que a lei que criou a carreira do servidor do órgão ambiental não prevê a contratação de profissionais com perfil de pesquisador.</p>
<p>Não possui essa previsão legal.</p>	<p><b>Art. 50.</b> As compensações ambientais advindas do processo de licenciamento ambiental serão aplicadas prioritariamente na unidade de conservação afetada e complementarmente observando o que dispõe o art. 33, § 2º.</p>	<p><b>Aspecto positivo:</b> em tese, permite que recursos sejam aplicados prioritariamente na UC afetada, independente da mesma ser se proteção integral.</p>

## CONCLUSÃO

Pelo exposto conclui-se que a Lei Complementar nº 827/2010, trouxe mais avanços do que retrocessos para gestão e manejo de unidades de conservação do Distrito Federal, neste sentido, filtrando os aspectos negativos da Lei Complementar nº 827/2010, anteriormente apontados, recomenda-se a utilização dessa norma como referência para os estados e municípios que pretendem estabelecer seu sistema de unidades de conservação da natureza.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 9.985/2000, de 18 de julho de 2000. 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. **Lex:** Legislação Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 01 out. 2014.
- DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Lei Complementar nº 827, de 22/07/10 – DODF de 24/01/11. Regulamenta o art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, instituindo o Sistema Distrital de Unidades de Conservação

da Natureza – SDUC, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal - DODF nº 16**, de 24 jan. 2011, Pg. 1. Disponível em <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=827&txtAno=2010&txtTipo=4&txtParte=QUEBRA%20DE%20VETO>>. Acesso em: 01 out. 2014.

IBRAM. Instituto Brasília Ambiental. **Guia de Parques do Distrito Federal**. 1. ed. Brasília: IBRAM, 2013.

IBRAM. Instituto Brasília Ambiental. **Guia de Unidades de Conservação do Distrito Federal**. 1. ed., Brasília: IBRAM, 2014.