



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

PROCURADORIA DO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2019.

Parecer n° 67/2019 – GTA

Ref.: Processo: E-07/002.3028/2019

Consulta sobre a possibilidade de participação de pessoa física no Conselho Consultivo do Refúgio de Vida Silvestre Estadual da Serra da Estrela (REVISEST). Art. 29 da Lei Federal n° 9.985/2000 prevê a participação dos proprietários de terrenos privados no Conselho da UC. Lei Estadual n° 3.443/2000 que somente faz referências às entidades da sociedade civil. Competência da União para legislar sobre normas gerais (art. 24, §4° da CF). Competência supletiva dos Estados (art. 24, §3° da CF). Normas sobre participação da sociedade civil que dão concretude ao princípio democrático e, portanto, ostentam a condição de normas gerais. Regras sobre a participação de proprietários que devem seguir o mesmo tratamento. Decorrencia lógica da *mens legis*. Inclusão dos proprietários no Conselho Consultivo que deve se dá por meio de um representante a ser indicado pelo conjunto dos proprietários de terrenos na UC e observado o regramento do art. 6° da Portaria INEA.DIBAPE N° 104/2018.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela GEUC/DIBAPE sobre a possibilidade de participação de pessoas físicas no Conselho Consultivo do Refúgio de Vida Silvestre Estadual da Serra da Estrela (REVISEST).

Inaugurou o processo em referência ofício encaminhado pelo chefe do Refúgio da Vida Silvestre da Serra da Estrela (REVISEST), que noticiou o interesse de participação dos proprietários de terrenos inseridos na UC em compor o respectivo Conselho Consultivo da REVISEST (fls. 05/06).

Em razão disso, questiona a possibilidade de participação de pessoas físicas no Conselho e, em caso positivo, qual a documentação necessária para esse pleito.

Às fls. 08/09, consta manifestação da GEUC questionando acerca de incompatibilidade entre o art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000 e o art. 1º da Lei Estadual nº 3.443/2000, que regulou em âmbito estadual a criação dos conselhos gestores para as unidades de conservação.

Esse questionamento foi reafirmado pela DIPABE ao encaminhar o processo para exame por parte desta Procuradoria (fl. 10).

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.2 – Norma geral em matéria de unidades de conservação

De acordo com as provisões do §1º e incisos do art. 225, um dos instrumentos para a efetivação do direito constitucional ao meio ambiente hígido e equilibrado é o estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público¹, assim

¹ CF/88. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

consideradas as áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais singulares que ensejam sujeição, mediante ato normativo, a um regime jurídico de direito público que estabelece restrições e utilização sustentável, tendo em vista a preservação de seu equilíbrio ecológico.²

Entre os espaços territoriais especialmente protegidos, destacada é a importância das unidades de conservação.³ Tais unidades são atualmente disciplinadas pela Lei n. 9.985/00 (Lei do SNUC), sendo definidas no art. 2º da Lei como um *"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"*.

Tendo em vista a competência constitucional concorrente entre os entes federados para legislar sobre meio ambiente,⁴ observa-se que a Lei n. 9.985/00 tem por uma de suas funções veicular as normas gerais em matéria de unidades de conservação, na forma do que dispõe o art. 24, §1º da Constituição Federal.⁵

No entendimento de José Afonso da Silva, essas normas gerais seriam *"normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"*.⁶ Em termos práticos, entretanto, a definição do que seja "normas gerais" não é matéria de fácil dedução por parte do operador. Dada a indeterminação da expressão utilizada na Constituição, sabe-se que cada autor tende a apresentar um conceito próprio de "norma geral", incorrendo uniformidade

² DA SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 230.

³ DIAS, Edna Cardozo. *Direito ambiental no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 125.

⁴ CF. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

⁵ CF. Art. 24. §1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

sobre como exatamente diferenciar os espaços de conformação legislativa dentro da esfera de competência concorrente dos entes federados.⁷ Da jurisprudência do Supremo é possível apenas extrair que a legislação federal cria uma base mínima que não pode ser invadida pelas legislações locais, de modo que a incompatibilidade entre as mesma surgirá na contrariedade ao programa traçado pelo legislador nacional.⁸ Tratando especificamente da temática ambiental, Renato Monteiro de Rezende anota que:

Ao discutir, no âmbito do controle abstrato de normas, os limites da competência da União e dos Estados em matérias ambientais, o STF tem assentado que: (i) havendo colisão entre as leis nacional e estadual, a prevalência desta última está condicionada à existência de peculiaridades estaduais que justifiquem o exercício, nesses termos, da competência concorrente pelo Estado; (ii) a lei editada pela União não perde o caráter de norma geral pelo simples fato de dispor extensamente sobre todos os aspectos do objeto regulado; (iii) a ação do legislador nacional afigura-se legítima na resolução de problemas que transcendem a esfera dos Estados singulares.⁹

Ocorreu que, em matéria de unidades de conservação, entre a promulgação da Constituição e sanção da Lei n. 9.985/00, o legislador ordinário federal esteve, por mais de 10 anos, em mora na regulamentação da previsão constitucional. Face essa problemática, no intervalo de tempo até a existência da Lei n. 9.985/00, os Estados - no uso da sua competência constitucional supletiva¹⁰ - sabiamente editaram suas próprias normas para disciplinar as unidades de conservação, evitando assim prejuízos para sua política ambiental em função da omissão do legislador ordinário federal.

A princípio, com a superveniência da Lei n. 9.985/00, e levando-se em conta um critério temporal de resolução de antinomias normativas - por inexistir hierarquia entre as normas em discussão - seria o caso de simplesmente aplicar o art. 24, §4º da CF.¹¹ Não se

⁷ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada*. Revista de informação legislativa, a. 25, n. 100, out./dez. 1988, p. 145-150.

⁸ V. STF, RE 586224/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe 08/05/2015.

⁹ REZENDE, Renato Monteiro de. *Normas Gerais Revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental*. Textos para Discussão; n. 121. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2013, p. 60. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243215> >. Acesso em: 19. out. 2019.

¹⁰ CF. Art. 24. § 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

¹¹ CF. Art. 24. §4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

discutiria aqui qualquer inconstitucionalidade da norma estadual, mas sim a mera perda da sua eficácia¹² em razão da legislação superveniente (podendo até voltar a produzir efeitos no caso de revogação da lei federal).

Sem embargo, em atenção à parte final do art. 24, § 4º (*"no que lhe for contrário"*), depreende-se que a suspensão de eficácia não é um efeito automático da legislação federal superveniente, mas uma possibilidade que deve antes observar qual o espaço de competência supletiva dos Estados em cada matéria.¹³

Em outras palavras, a suspensão somente ocorrerá naquelas previsões que invadam o espaço de disciplina da lei federal, o das normas gerais do art. 24, § 1º, permanecendo plenamente eficazes quando tratem de temáticas tipicamente inseridas na competência supletiva do Estado-membro.

Isso tudo, claro, quando a legislação local dispuser concomitantemente sobre questão igualmente tratada pela legislação federal.

No caso em que a legislação local for simplesmente omissa sobre a temática veiculada na lei federal, a resposta jurídica será mais trivial: dever-se-á aplicar diretamente a legislação federal, naquilo que for compatível com o contexto estadual. Assim, eventual discussão sobre norma geral ou competência supletiva será desimportante para resolução do caso, uma vez que na ausência de disciplina local sobre a matéria - em omissão voluntária ou involuntária do legislador - o regramento federal será nesse ponto aplicável ao Estado-membro em toda sua extensão.

2.2 – Análise do caso concreto

Na questão ora submetida à consulta pela GEUC, indaga-se qual seria a norma aplicável no que toca a possibilidade de participação de proprietários no Conselho Consultivo do Refúgio de Vida Silvestre Estadual da Serra da Estrela (REVISEST). E, em caso positivo, como deveria se dar essa inclusão.

¹² STF, ADIN nº 2.030/SC, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgado em 09/08/2017, DJE 17/10/2018

¹³ CF. Art. 24. § 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

De acordo com a GEUC, existe de fato uma previsão genérica de participação dos proprietários no art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000¹⁴. No entanto, ressaltou-se, por oportuno, que o art. 1º da anterior Lei Estadual nº 3.443/2000, que regulou em âmbito estadual a criação dos conselhos gestores para as unidades de conservação, não fez qualquer referência à participação dos proprietários, especificando unicamente a participação da sociedade civil organizada, por meio de pessoas jurídicas sem fins lucrativos e com fim estatutário de proteção ao meio ambiente.¹⁵

Compulsando-se as legislações citadas, observa-se que a lei estadual foi sancionada em 14 de julho de 2000, enquanto a legislação federal foi sancionada em 18 de julho de 2000, isto é, 04 dias após a entrada em vigor da normatização estadual. Com isso, uma primeira indagação que surge é a seguinte: a previsão sobre participação dos proprietários está inserida no campo das normas gerais da legislação federal ou na competência supletiva dos Estados-membros?

Em que pese essa definição não seja em si uma exigência para resolução do caso dos autos, conforme se verá adiante, parece salutar dar um posicionamento para essa problemática, tendo em vista a possibilidade de questões relacionadas surgirem para uma consulta no futuro.

Dito isso, tal como já apontado no tópico anterior, sabe-se não existir um critério seguro para se dizer com segurança quando é que se configuraria ou não uma norma geral em matéria de competência concorrente. Afinal, isso perpassa sempre por identificar quais

¹⁴ Lei Federal 9.985/2000. Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

¹⁵ Lei Estadual nº 3.443/2000. Art. 1º - Fica estabelecida a participação da sociedade civil organizada, em conjunto com o Poder Público e as Universidades, na gestão das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Art. 261, Inciso XXI, através da criação de Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Estaduais.

§ 1º - As organizações civis de que fala o "caput" deste artigo compreendem aquelas que se adequam aos seguintes requisitos:

- a) - estejam legalizadas há pelo menos 1 ano;
- b) - tenham em seus estatutos a defesa do meio ambiente e a ausência de finalidade lucrativa;
- c) - estejam cadastradas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

sejam os exatos parâmetros uniformes perseguidos na legislação federal, o que nem sempre é tarefa fácil diante da redação empregada pelo legislador. Nada obstante, parece bastante intuitivo que as regras que definem participação popular nos Conselhos das unidades de conservação constituem um patamar normativo mínimo aplicável em todo o território nacional, dando evidente concretude ao princípio democrático no contexto da política ambiental.¹⁶

De fato, consta do art. 2º, X, da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) que um dos seus princípios reitores é *"educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente."*¹⁷. Já a Declaração do Rio, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, dispõe como seu princípio 10 que *"a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá (...) oportunidade de participar dos processos decisórios. (...)".*

Ao tratar desse princípio em âmbito ambiental, Frederico Amado anotou que este *"pontifica que as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas em decorrência do sistema democrático semidireto, uma vez que os danos ambientais são transindividuais"*¹⁸. De forma similar, Edis Milaré aponta que o princípio:

¹⁶ Cf. ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, Dec. 2001. MELLINGER, Larissa; FLORIANI, Dimas. *Participação democrática na gestão dos bens naturais comuns e populações nativas no Litoral Sul do Paraná*. Ambient. soc., São Paulo, v. 18, n. 2, p. 1-22, June 2015. MILANI, C. R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. Revista de Administração Pública. b. 42, ed. 3, p. 551-579. 2008. TATAGIBA, L. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. Rev. Sociol. Polit., n. 25, Curitiba, 2005, p. 209-213. VAZ, A.C. N. *Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil*. p. 91-107. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7, p. 91-107, 2011.

¹⁷ Lei Federal nº 6.938/1981. Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

¹⁸ AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 10ª ed. ver. atual. e ampl. Salvador: Juspodvim, 2019, p. 100.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

(...) não é exclusivo do Direito Ambiental, expressa a ideia de que, para resolução dos problemas ambientais, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.¹⁹

Nesses termos, é forçoso concluir que as regras sobre a necessidade de participação popular nos Conselhos constituem típicas normas gerais que devem ser observadas pelos Estados-membros, gerando ou a inconstitucionalidade das normas estaduais, se supervenientes ao regramento geral federal, ou a suspensão da sua eficácia, se antecedentes.

Dito isso, apesar da questão dos autos não se referir uma restrição de participação da sociedade civil, mas sim da falta de previsão dos proprietários de terrenos privados na composição do Conselho Gestor na legislação local, não se inferem motivos para que a participação destes, os proprietários, tenha tratamento diverso daquele da sociedade civil.

Isso porque parece claro que a *mens legis* subjacente à previsão do art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000 foi garantir um espaço de participação adicional aos proprietários, quer dizer, um necessariamente separado daquele da sociedade civil, em razão dos seus terrenos estarem localizados no interior de unidades de conservação de proteção integral que admitem a propriedade privada (Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural). Tendo em vista as severas restrições que o regime jurídico das UC de proteção integral impõem aos terrenos no seu interior, admitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais,²⁰ possível deduzir que a intenção do legislador com o art. 29 foi o de garantir um espaço de manifestação reforçado aos particulares na gestão das unidades de conservação em que se inserem as suas propriedades.

Essa peculiar participação não se cuida, por conseguinte, de uma disposição que deva estar ao livre arbítrio dos Estados-membros no uso da sua competência supletiva. Em verdade, a participação dos proprietários nos Conselhos dos Refúgios de Vida Silvestre ou

¹⁹ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters, 2018, p. 278

²⁰ Lei Federal nº 6.938/1981. Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Monumentos Naturais, separada das vagas reservadas à sociedade civil, transparecem ser uma decorrência do modelo estrutural de participação democrática nas unidades de conservação e da salvaguarda dos direitos de propriedade dos particulares delimitadas pelo legislador ordinário federal. Não pode, destarte, ser desconsiderada pelo Estado-membro através da autonomia legislativa, sob pena de desnaturação da Lei Federal nº 9.985/2000.

Sem embargo, essa é – tal como antes apontado – uma conclusão meramente para fins didáticos e de fixação de entendimentos em futuros processos administrativos. Afinal de contas, como a Lei Estadual nº 3.443/2000 é literalmente silente sobre a participação dos proprietários, limitando-se em disciplinar o modo da participação da sociedade civil organizada no Conselho Gestor das UC, não existe rigorosamente nenhuma incompatibilidade desta legislação com a previsão do art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000.

Nesse sentido, percebe-se que ambas as legislações podem perfeitamente coexistir nas suas pretensões normativas: a Lei Estadual nº 3.443/2000 regulando a participação da sociedade civil Conselho Gestor das unidades de conservação estaduais e a Lei Federal nº 9.985/2000 sendo aplicada para permitir a participação dos proprietários nos Conselhos, nos casos de Refúgios de Vida Silvestre ou Monumentos Naturais com permanência de propriedades privadas. Com isso, a resposta ao questionamento para a possibilidade de participação dos proprietários de terrenos no Conselho Consultivo da Unidade de Conservação não pode ser outra que não a afirmativa, por uma aplicação direta do art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000.

Por fim, quando aos demais questionamentos originalmente trazidos pelo Chefe da REVISIT (fl. 06), quanto ao modo de inclusão dos proprietários no Conselho, cabe esclarecer que a sugestão desta Procuradoria é que a participação no Conselho dos proprietários de terrenos da Unidade se dê através de um representante a ser indicado pelo conjunto dos proprietários de terrenos na UC.

Tendo em vista a ausência de uma regulamentação específica da matéria em âmbito estadual, extrai-se essa conclusão, analogamente, do Decreto Federal n. 4.340/2002 - que regulamentou o SNUC (L.9985/00). Vejamos:



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

Art. 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei nº 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

Assim, sabendo que o art. 29 da L.9985/00 permite a participação dos proprietários de terras no Conselho Consultivo do Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, decerto, nada impede que eles indiquem um de seus representantes para participação no Conselho consultivo da REVISET, como estabelecido pelo art. 17 do Decreto 4.340/2002.

Nesses termos, para que se evite uma entrada em massa de vários proprietários, o que poderia causar um grande tumulto, sugere-se ^{um} ~~que~~ que deles represente todos.

Evidentemente, maiores elucubrações sobre essa definição do representante fogem ao escopo deste Parecer, uma vez que é questão eminentemente *interna corporis* de cada grupo de proprietários.

Por derradeiro, como a composição do Conselho Consultivo foi estabelecida pela Portaria INEA.DIBAPE Nº 104/2018, a inclusão da futura pessoa jurídica representativa dos proprietários deve observar a dinâmica do art. 6º do ato normativo. *In casu*, dispõe a Portaria que “art. 6º - Toda e qualquer proposta de alteração na composição do Conselho deverá ser registrada em Ata de Reunião e submetida à análise do INEA/RJ.”

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tem-se que:

- (i) Tendo em vista a competência constitucional concorrente entre os entes federados para legislar sobre meio ambiente, observa-se que a Lei n. 9.985/00 tem por uma de suas funções a de veicular as normas gerais em matéria de unidades de conservação, na forma do que dispõe o art. 24, §1º da Constituição Federal;
- (ii) A princípio, com a superveniência da Lei n. 9.985/00, seria o caso de simplesmente aplicar o art. 24, § 4º da CF e suspender a eficácia das normas estaduais precedentes que disciplinavam unidades de conservação. Sem embargo, em atenção

inea instituto estadual
do ambiente

SEAS

Secretaria de
Estado do
Ambiente e
Sustentabilidade



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
VAMOS VIRAR O JOGO



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

à parte final do art. 24, §4º ("*no que lhe for contrário*"), depreende-se que a suspensão de eficácia não é um efeito automático da legislação federal superveniente, mas uma possibilidade que deve antes observar qual o espaço de competência supletiva dos Estados em cada matéria;

- (iii) No entanto, no caso em que a legislação local for simplesmente omissa sobre a temática veiculada na lei federal, a resposta jurídica será mais trivial: dever-se-á aplicar diretamente a legislação federal, naquilo que for compatível com o contexto estadual;
- (iv) Apesar de não ser em si uma exigência para resolução do caso dos autos, para fins didáticos e de futuros processos, deve-se registrar ser bastante intuitivo que as regras que definem participação popular nos Conselhos das unidades de conservação constituem normas gerais aplicáveis em todo o território nacional, pois dão evidente concretude ao princípio democrático no contexto da política ambiental;
- (v) Igualmente, levando em conta a *mens legis* na sua previsão, a participação dos proprietários nos Conselhos dos Refúgios de Vida Silvestre ou Monumentos Naturais, separada das vagas reservadas à sociedade civil, são uma decorrência do modelo estrutural de participação democrática nas unidades de conservação e da salvaguarda dos direitos de propriedade dos particulares delimitadas, devendo ser observadas pelos Estados-membros;
- (vi) Sem embargo, essa é até uma constatação desimportante para resolver o caso concreto. Pois como a Lei Estadual nº 3.443/2000 é literalmente silente sobre a participação dos proprietários, não existe rigorosamente nenhuma incompatibilidade desta legislação com a previsão do art. 29 da Lei Federal nº 9.985/2000.
- (vii) Nesse sentido, percebe-se que ambas as legislações podem perfeitamente coexistir nas suas pretensões normativas: a Lei Estadual nº 3.443/2000 regulando a participação da sociedade civil no Conselho Gestor das unidades de conservação estaduais e a Lei Federal nº 9.985/2000 sendo aplicada para permitir a participação dos proprietários nos Conselhos, nos casos de Refúgios de Vida Silvestre ou Monumentos Naturais com permanência de propriedades privadas.





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

(viii) Quando aos demais questionamentos, parece adequado que a participação no Conselho deve se dar, em regra, através de um representante a ser indicado pelo conjunto dos proprietários de terrenos na UC e que a futura inclusão dessa associação na composição do Conselho Consultivo observe a dinâmica determinada pelo art. 6º da Portaria INEA.DIBAPE N° 104/2018;

É o parecer que submetemos à apreciação de V. Sa.


Guilherme Teixeira de Araujo
Assessor Jurídico / ID: 5073427-0
GEDAM / Procuradoria do INEA





GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE - SEAS
INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE - INEA

VISTO

APROVO o Parecer n° 67/2019-GTA, que opinou pela possibilidade de participação dos proprietários de terrenos privados no Conselho Consultivo do Refúgio de Vida Silvestre Estadual da Serra da Estrela,

Devolva-se à **DIBAPE**, para adoção das medidas necessárias tendentes à continuidade do procedimento administrativo.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2019.

Leonardo David Quintanilha de Oliveira
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Procurador Chefe do Inea em exercício - ID n.º 4387427-4

