



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CMADS

PROJETO DE LEI N° 2.001, DE 2019

Apensado: PL nº 3.903/2019

Dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público.

Autor: Deputado PINHEIRINHO

Relator: Deputado RODRIGO AGOSTINHO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe promove o acréscimo de dois artigos na Lei nº 9.985, de 2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação), dispendo sobre a desapropriação de propriedades privadas em unidades de conservação de domínio público. O ilustre Deputado Pinheirinho propõe que a criação dessas unidades, quando incidir sobre propriedade privada, esteja condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente aos processos de desapropriação e que as indenizações sejam prévias, justas e em dinheiro. Propõe ainda que, passados cinco anos, se as necessárias indenizações não tiverem sido feitas, o ato normativo de criação da unidade perca sua validade.

O insigne autor justifica a proposição afirmando que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação acumula um passivo fundiário da ordem de 12 bilhões de reais. Os proprietários rurais não indenizados ficam impossibilitados de fazer uso de suas propriedades, o que configuraria um sério problema social.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Ao projeto principal foi apensado o PL nº 3.903/2019, do Deputado Coronel Tadeu, introduzindo artigo na mesma Lei nº 9.985/2000, estabelecendo que “nos casos em que for necessária a desapropriação da propriedade particular localizada no interior de Unidades de Conservação, as restrições de uso e gozo somente incidirão após a justa indenização em dinheiro, ou após a realização de acordo entre o proprietário e o Estado que preveja outra forma indenizatória.”

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em comento faz três propostas: a primeira é a de que as propriedades privadas existentes em unidades de conservação de domínio público sejam desapropriadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Nesse aspecto, a proposta não inova o ordenamento jurídico pátrio. A indenização por desapropriação mediante justo e prévio pagamento em dinheiro é um mandamento constitucional e não há controvérsia sobre isso. O ICMBio, como não poderia ser diferente, segue a lei nos processos de regularização fundiária de unidades de conservação, como se pode constatar pelo que dispõe a Instrução Normativa ICMBio nº 2, de 2009¹, que “regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público”.

¹ <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022009.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

As duas outras propostas, por suas implicações, merecem mais atenção:

a) a criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, deve estar condicionada à disponibilidade da dotação orçamentária necessária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados; e,

b) o processo de indenização deve ser concluído no prazo de cinco anos da data de criação da unidade de conservação, sob pena de caducidade do ato normativo que criou a unidade.

O debate sobre a regularização fundiária das unidades de conservação brasileiras é crucial para o futuro do País. Mas esse debate precisa ser conduzido no contexto e na perspectiva corretos.

O Brasil é um país de proporções continentais: seus 8,5 milhões de km² ocupam quase a metade da América do Sul e abarcam várias zonas climáticas – como o trópico úmido no Norte, o semi-árido no Nordeste e áreas temperadas no Sul. Estas diferenças climáticas produzem grandes variações ecológicas, com a formação de zonas biogeográficas distintas ou biomas: a Floresta Amazônica, maior floresta tropical úmida do mundo; o Pantanal, maior planície inundável; o Cerrado de savanas e bosques; a Caatinga de florestas semi-áridas; os campos dos Pampas; e a floresta tropical pluvial da Mata Atlântica. Além disso, o Brasil possui uma costa marinha de 3,5 milhões de km², que inclui ecossistemas como recifes de corais, dunas, manguezais, lagoas, estuários e pântanos.

A variedade de biomas se traduz na enorme riqueza de flora e fauna brasileiras: o Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta. O Brasil, com 20% do número total de espécies da Terra, é a principal nação entre os 17 países megadiversos (ou de maior biodiversidade).

Grande parte das espécies brasileiras são endêmicas (só ocorrem no País), e diversas espécies de plantas de importância econômica mundial – como o abacaxi, o amendoim, a castanha do Brasil (ou do Pará), a mandioca, o caju e a carnaúba – são originárias do Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Estima-se que existam até 100 milhões de espécies diferentes de plantas, animais e microrganismos. Essa biodiversidade é responsável pela estabilidade e pelos processos naturais e produtos fornecidos pelos ecossistemas: alimentos, água e oxigênio, além de medicamentos, combustíveis e um clima estável, entre tantos outros benefícios.

A biodiversidade ocupa lugar importantíssimo na economia nacional: o setor de agroindústria, sozinho, responde por cerca de 40% do PIB brasileiro (calculado em US\$ 866 bilhões em 1997); o setor florestal, por sua vez, responde por 4%; e o setor pesqueiro, por 1%. Na agricultura, o Brasil possui exemplos de repercussão internacional sobre o desenvolvimento de biotecnologias que geram riquezas por meio do adequado emprego de componentes da biodiversidade.

Produtos da biodiversidade respondem por 31% das exportações brasileiras, com destaque para o café, a soja e a laranja. As atividades de extrativismo florestal e pesqueiro empregam mais de três milhões de pessoas. A biomassa vegetal, incluindo o etanol da cana-de-açúcar, e a lenha e o carvão derivados de florestas nativas e plantadas respondem por 30% da matriz energética nacional – e em determinadas regiões, como o Nordeste, atendem a mais da metade da demanda energética industrial e residencial. Além disso, grande parte da população brasileira faz uso de plantas medicinais para tratar seus problemas de saúde.

Estima-se que o valor dos serviços ambientais do Planeta – relacionados à indústria de biotecnologia e às atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais – é da ordem de 33 trilhões de dólares anuais, representando quase o dobro do PIB mundial².

Apesar da importância da biodiversidade para o desenvolvimento econômico e social sustentável do país, não temos sido capazes de assegurar a necessária conservação dos nossos biomas.

Caatinga

² <https://uc.socioambiental.org/sustentabilidade-financeira/pagamento-por-servicos-ambientais#pagamento-por-servicos-ambientais>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

O semi-árido brasileiro abriga uma população de 20 milhões de habitantes, sendo a região semi-árida mais populosa do mundo. O bioma caatinga, incluindo diversas formações vegetais, ocupa a maior parte desta região, sendo um dos poucos com distribuição restrita ao Brasil. A Caatinga se estende por quase todos os Estados do Nordeste e parte de Minas Gerais. Esse ecossistema é muito importante do ponto de vista biológico por apresentar fauna e flora únicas, formada por uma vasta biodiversidade, rica em recursos genéticos e de vegetação constituída por espécies, lenhosas, herbáceas, cactáceas e bromeliáceas. Estima-se que pelo menos 932 espécies já foram registradas para a região, das quais 380 são endêmicas³.

Dentre os biomas brasileiros, é o menos conhecido cientificamente e vem sendo tratado com baixa prioridade, não obstante ser um dos mais ameaçados, devido ao uso inadequado e insustentável dos seus solos e recursos naturais.

Em 2009, a Caatinga apresentava uma área de cobertura vegetal nativa da ordem de 441.117 km², o que equivale a 53,38% da área do bioma. No período 2008-2009 o bioma perdeu 1.921 Km² de sua cobertura vegetal remanescente, indicando uma taxa anual de desmatamento na ordem de 0,23% no período.

Cerrado

O bioma possui uma área de aproximadamente 203 milhões de hectares, segundo o IBGE (2004), ocupando porção central do Brasil. É o segundo maior bioma da América do Sul, ocupando cerca de 25% do território nacional. A sua área contínua incide sobre os estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo e Distrito Federal, além dos encraves no Amapá, Roraima e Amazonas⁴.

Neste espaço territorial encontram-se as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e

³ http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomass/PMDBBS%20-%20CAATINGA.html

⁴ http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomass/PMDBBS%20-%20CERRADO.html



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Prata), o que resulta numa grande disponibilidade de recursos hídricos. Do ponto de vista da diversidade biológica, o Cerrado brasileiro é reconhecido como a savana mais rica do mundo, abrigando nos diversos ecossistemas uma flora com mais de 11.000 espécies de plantas nativas, das quais 4.400 são endêmicas.

Em 2009, o Cerrado apresentava uma área de cobertura vegetal nativa da ordem de 1.043.346,02 km², o que equivale a 51,16% da área original do bioma. Ou seja, quase metade do bioma já havia sido desmatado há 10 anos atrás. A situação hoje, com certeza, está pior. De 1º de agosto de 2017 a 31 de julho de 2018, houve perda de novos 4.718 km² (mais que o triplo da área do município de São Paulo)⁵.

Mata Atlântica⁶

Cerca de 70% da população brasileira está concentrada na Mata Atlântica, que abrange 15 estados brasileiros das regiões sul, sudeste, centro-oeste e nordeste. Por causa da diversidade do regime pluviométrico, temperatura, topografia e solos, dentre outros aspectos, o bioma caracteriza-se pela variedade de fitofisionomias e pela complexidade biótica.

Considerada um dos mais importantes ecossistemas do mundo, a Mata Atlântica é o bioma brasileiro com menor porcentagem de cobertura vegetal natural (22,5%). Sua área original (1.103.961 km²) encontra-se restrita a alguns remanescentes já bastante fragmentados, vestígios do ecossistema original que, embora aparentemente protegidos pela topografia acidentada da serra do Mar, continuam sendo destruídos (2.742 km² entre os anos de 2002 e 2008; 113 Km², em 2019)⁷. Apesar disso, ainda possui uma importante parcela da diversidade biológica do país, com várias espécies endêmicas. Seus remanescentes protegem mananciais hídricos que abastecem 120 milhões de pessoas, asseguram a fertilidade do solo, controlam o clima e protegem escarpas e encostas das serras.

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/09/inpe-lanca-sistema-publico-para-vigiar-destruicao-do-cerrado-em-tempo-real.shtml>

⁶ http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomas/PMDBBS%20-%20MATA%20ATLANTICA.html

⁷ <https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recientes/>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Campos Sulinos

Situados no extremo sul do Brasil e se estendendo também pelo Uruguai e Argentina, os campos sulinos ou “pampas”, termo indígena que significa região plana, são o único bioma brasileiro restrito apenas a uma unidade da federação, o estado do Rio Grande do Sul onde ocupa 63% de sua área, correspondente a aproximadamente 178.000 quilômetros quadrados. É um ecossistema campestre com vegetação predominantemente de gramíneas e alguns arbustos espalhados e dispersos. Próxima aos cursos d’água e nas encostas de planaltos a vegetação torna-se mais densa, com ocorrência de árvores. Os Banhados, áreas alagadas perto do litoral, também fazem parte desse bioma⁸.

Embora sua paisagem pareça monótona e uniforme, abriga uma grande biodiversidade: três mil espécies de plantas, sendo 450 espécies de gramíneas, mais de 150 de leguminosas, 70 tipos de cactos, 385 de aves e 90 de mamíferos, sendo que várias espécies são endêmicas e outras ameaçadas de extinção.

Em 2008, o Pampa apresentava uma área de cobertura vegetal nativa da ordem de 64.131 km², o que equivale a 36,03% da área do bioma. O Pampa teve sua cobertura vegetal nativa suprimida, entre 2002 a 2008, em aproximadamente 2.179km², o que representa em média 0,2% de sua cobertura vegetal nativa por ano.

Pantanal

O Pantanal é uma planície de inundação periódica reconhecida nacional e internacionalmente pela exuberância de sua biodiversidade como uma das áreas úmidas de maior importância do globo. É considerada Reserva da Biosfera e Patrimônio Mundial Natural pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura). Está presente em dois estados, Mato Grosso (40,3%km²) e Mato Grosso do Sul (59,7%Km²). Ocupa uma área de aproximadamente 151.313 km², cerca de 2% do território brasileiro⁹.

⁸ http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomass/PMDBBS%20-%20PAMPA.html

⁹ http://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomass/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Em 2002, 12,35% do Pantanal havia sido desmatado. Em 2008, a área desmatada subiu para 15,18%. Em 2017, subiu mais uma vez para 18%¹⁰.

Amazônia

A Amazônia é o maior bioma do Brasil: num território de 4.196.943 milhões de km² (IBGE,2004), crescem 2.500 espécies de árvores (ou um terço de toda a madeira tropical do mundo) e 30 mil espécies de plantas (das 100 mil da América do Sul). A Amazônia é também o mundo das águas onde os cursos d'água se comunicam e sazonalmente sofrem a ação das marés. A bacia amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo: cobre cerca de 6 milhões de km² e tem 1.100 afluentes. O rio Amazonas corta a região para desaguar no Oceano Atlântico, lançando ao mar cerca de 175 milhões de litros d'água a cada segundo.

A Amazônia já tem 20% de área desmatada, equivalente a 1 milhão de quilômetros quadrados, e o desmatamento prossegue, ao ritmo de 8 mil quilômetros por ano. O desmatamento da Amazônia está prestes a atingir um determinado limite a partir do qual regiões da floresta tropical podem passar por mudanças irreversíveis, em que suas paisagens podem se tornar semelhantes às de cerrado, mas degradadas, com vegetação rala e esparsa e baixa biodiversidade. As megassècas registradas na Amazônia em 2005, 2010 e entre 2015 e 2016, podem ser os primeiros indícios de que esse ponto de inflexão está próximo de ser atingido.¹¹

A savanização da Floresta Amazônica terá um efeito devastador sobre a produção agrícola e a geração de energia hidrelétrica e, consequentemente, na economia do Brasil. A Floresta Amazônica funciona como uma bomba d'água. Ela puxa para dentro do continente a umidade evaporada pelo oceano Atlântico e carregada pelos ventos alíseos. Ao seguir terra adentro, a umidade cai como chuva sobre a floresta. Pela ação da evapotranspiração das árvores sob o sol tropical, a floresta devolve a água da chuva para a atmosfera na forma de vapor de água. Dessa

¹⁰ <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/desmatamento-do-pantanal-ja-consumiu-18-do-bioma/>

¹¹ [http://agencia.fapesp.br/desmatamento-na-amazonia-esta-prestes-a-tingir-limite-irreversivel/27180/](http://agencia.fapesp.br/desmatamento-na-amazonia-esta-prestes-a-atingir-limite-irreversivel/27180/)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

forma, o ar é sempre recarregado com mais umidade, que continua sendo transportada rumo ao oeste para cair novamente como chuva mais adiante.

Propelidos em direção ao oeste, os rios voadores (massas de ar) recarregados de umidade – boa parte dela proveniente da evapotranspiração da floresta – encontram a barreira natural formada pela Cordilheira dos Andes. Eles se precipitam parcialmente nas encostas leste da cadeia de montanhas, formando as cabeceiras dos rios amazônicos. Porém, barrados pelo paredão de 4.000 metros de altura, os rios voadores, ainda transportando vapor de água, fazem a curva e partem em direção ao sul, rumo às regiões do Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil e aos países vizinhos. É essa chuva que irriga as lavouras, enche os rios terrestres e as represas que fornecem nossa energia.¹²

As unidades de conservação constituem o mais importante instrumento para a conservação da biodiversidade, no Brasil e no mundo. De acordo com o World Database on Protected Areas (WDPA), vinculado à União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN, existem no mundo 202.467 unidades de conservação terrestres e de águas interiores, protegendo 18,8 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a 14,7% da superfície terrestre do Planeta (excluindo a Antártida).

Durante a 10^a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), realizada na cidade de Nagoya, Província de Aichi, Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. Neste Plano foram estabelecidas 20 Metas, Denominadas de Metas de Aichi para a Biodiversidade, com o objetivo de reduzir a perda da biodiversidade em âmbito mundial. As Partes da CDB, 193 países (incluído o Brasil) e a União Europeia, se comprometeram a trabalhar juntas para implementar as 20 metas até 2020.

A Meta 11 (essencial para atingir várias outras metas) preconiza o seguinte: Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido

¹² <https://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores/>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

No Brasil, estamos muito longe de alcançar essa meta em todos os biomas, exceto na Amazônia, como veremos mais adiante.

A criação e gestão de unidades de conservação é regulada pela Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A referida Lei apresenta um conjunto de categorias de unidades de conservação, organizadas em dois grandes grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável.

As unidades de proteção integral têm como objetivo central conservar a biodiversidade e não admitem a exploração direta de recursos naturais. As unidades de uso sustentável, embora também tenham como objetivo a conservação da biodiversidade, admitem, como o nome indica, o uso sustentável de recursos naturais.

O primeiro grupo inclui as seguintes categorias de unidades de conservação: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre e Reserva Particular do Patrimônio Natural¹³. O segundo grupo inclui: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva Extrativista, Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva de Fauna.

Do ponto de vista da dominialidade, as diferentes categorias podem ser agrupadas em: a) áreas de domínio público, onde, em existindo propriedades privadas estas devem ser desapropriadas; b) áreas onde, existindo propriedades privadas estas não precisam ser desapropriadas; e, c) áreas de domínio privado.

No primeiro grupo estão as seguintes categorias de unidades de conservação: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Floresta

¹³ A RPPN consta, na Lei, no grupo das unidades de uso sustentável. Todavia, em face dos vetos apostos à Lei pelo Poder Executivo, a RPPN pode ser considerada uma unidade de conservação de proteção integral.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Nacional, Reserva Extrativista e Reserva de Fauna. O segundo grupo inclui: Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Turístico e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. O terceiro grupo é formado pelas Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, o País possui hoje, em nível federal, 149 unidades de proteção integral (área de 501.258 km²), e 185 unidades de uso sustentável (1.211.850 km²)¹⁴; em nível estadual, 387 unidades de proteção integral (159.662 km²), e 327 unidades de uso sustentável (608.250 km²)¹⁵. A área total das unidades de conservação federais é 1.713.108 km², a área total das unidades de conservação estaduais é 767.912 km², e a soma das áreas das unidades de conservação federais e estaduais é 2.481.020 km² (incluindo as unidades de conservação marinhas).

Excluindo as unidades de conservação marinhas, as unidades de conservação de proteção integral federais perfazem 381.479 km², as estaduais 159.073 km² e, somadas, cobrem 540.552 km² (6,35% da área continental). As unidades de conservação de uso sustentável federais perfazem 412.046 km², as estaduais 571.667 km² e, somadas, cobrem 983.714 km² (11,56% da área continental). Somando-se todas as unidades de conservação em área continental, de proteção integral e uso sustentável, federais e estaduais, temos 1.524.266 km² de áreas protegidas, o que corresponde a 17,91% da área continental.¹⁶

À primeira vista, poderia parecer que estamos em uma situação confortável em termos mundiais, se considerarmos a média mundial de 14,7% e a Meta de Aichi de 17% de proteção da superfície terrestre. Nossa realidade, entretanto, está muito longe do ideal, por dois motivos. Primeiro, porque o total de área protegida no País inclui as Áreas de Proteção Ambiental que, embora façam

¹⁴ Não inclui as Reservas Particulares do Patrimônio Natural que, embora numerosas (670 federais e 250 estaduais), protegem uma área pouco significativa em escala nacional (5.700 km²).

¹⁵ http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_FEV19%20-%20B_Cat.pdf

¹⁶

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJINzFkOGM5NWQ4IiwiClI6IjJiMjY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTYzNDY3NTJmMDNINCIslmMiOjF9>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

parte do SNUC, não constituem unidades de conservação de fato. As APAs são, a rigor, instrumentos de ordenamento do processo de ocupação do território que, na prática, não asseguram, na quase totalidade dos casos, nenhuma garantia de efetiva conservação da biodiversidade (exceto, talvez, no caso das APAs marinhas). Essas áreas, infelizmente, a despeito das boas intenções que fundamentaram sua inclusão no SNUC, foram instrumentalizadas por administrações públicas (federais e, sobretudo, estaduais), interessadas em passar uma imagem de compromisso com o meio ambiente, e distorcem os números do sistema, na medida em que, no mais das vezes, não passam de marketing verde. Essas áreas cobrem nada menos do que 403.793 km² (100.470 km² federais e 303.322 km² estaduais), ou 4,74% da área continental. Excluindo as APAs da conta, constatamos que as unidades de conservação brasileiras (federais e estaduais), protegem 13,17% da área continental.

O segundo motivo é o fato de que as unidades de conservação, em termos de extensão, estão concentradas na Amazônia. De um total de 1.120.473 km² de unidades de conservação terrestres (federais e estaduais, excluídas as APAs), as unidades de conservação na Amazônia respondem por 998.837 km² (88%) e as unidades de conservação distribuídas por todos os demais biomas somam apenas 121.473 km² (12%).

Vejamos, com relação à área dos biomas, a percentagem de área protegida por unidades de conservação (desconsiderando as APAs):

Amazônia: 23,79% da área protegida por unidades de conservação; 10,22% protegida por unidades de proteção integral; 13,57% protegida por unidades de uso sustentável.

Caatinga: 1,98% da área protegida por unidades de conservação; 1,82% protegida por unidades de proteção integral; 0,16% protegida por unidades de uso sustentável.

Cerrado: 3,26% da área protegida por unidades de conservação; 3,07% protegida por unidades de proteção integral; 0,18% protegida por unidades de uso sustentável.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Mata Atlântica: 2,89% da área protegida por unidades de conservação; 2,60% protegida por unidades de proteção integral; 0,29% protegida por unidades de uso sustentável.

Pampa: 0,72% da área protegida por unidades de conservação; 0,70% protegida por unidades de proteção integral; 0,02% protegida por unidades de uso sustentável.

Pantanal: 4,55% da área protegida por unidades de conservação; 2,91% protegida por unidades de proteção integral; 1,64% protegida por unidades de uso sustentável.

Como se pode constatar, com exceção da Amazônia, a percentagem dos demais biomas brasileiros protegidos por unidades de conservação é irrigária. No ritmo atual de criação de unidades de conservação nesses biomas serão necessárias décadas ou séculos para alcançarmos a Meta de Aichi, de 17% de cada bioma adequadamente protegido. No caso da Mata Atlântica, dado o grau atual de devastação do bioma, é impossível, na prática, atingir essa meta. No caso da Caatinga e, em particular, do Cerrado, que é fronteira de expansão da atividade agropecuária, em breve não haverá também como atingir essa meta. Urge, portanto, atacar esse problema de frente, elevando a prioridade até agora conferida ao tema e intensificando a criação e implantação de novas unidades de conservação, mediante a execução de políticas públicas dotadas dos necessários recursos humanos e orçamentários.

A Constituição Federal estabelece, no seu art. 225, com muita clareza, o seguinte:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

.....

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Como se pode constatar, a criação de unidades de conservação pelo Poder Público foi erigida à condição de mandamento constitucional. E não sem motivo. Como já indicado acima, a conservação da biodiversidade é fundamental para a manutenção dos serviços ambientais e o desenvolvimento sustentado das atividades econômicas que tornam a vida possível. Conservar não é uma opção, é um imperativo. E, em sendo imperativo, a Constituição firmou o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, chamando a atenção, convém sublinhar, para o fato de que o direito ao meio ambiente equilibrado não diz respeito apenas à geração atual, mas, em especial, às gerações futuras. A criação de unidades de conservação é imprescindível para que o dever de conservar seja realizado e o direito à conservação seja assegurado. A criação de unidades de conservação é essencial para que sejam cumpridos os mandatos conferidos ao Poder Público nos incisos I, II e VII do §1º do art. 225 acima transcritos, respectivamente, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País” e “proteger a fauna e a flora”.

A Avaliação Ecossistêmica do Milênio da ONU¹⁷, publicada em 2005, criou uma classificação para os serviços ambientais, dividindo-os da seguinte forma:

1) Serviços de Provisão: os produtos obtidos dos ecossistemas. Exemplos: alimentos, água doce, fibras, produtos químicos, madeira.

¹⁷ <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

2) Serviços de Regulação: benefícios obtidos a partir de processos naturais que regulam as condições ambientais. Exemplos: absorção de CO₂ pela fotossíntese das florestas; controle do clima, polinização de plantas, controle de doenças e pragas.

3) Serviços Culturais: São os benefícios intangíveis obtidos, de natureza recreativa, educacional, religiosa ou estético-paisagística.

4) Serviços de Suporte: Contribuem para a produção de outros serviços ecossistêmicos, como ciclagem de nutrientes, formação do solo, dispersão de sementes.

As unidades de conservação desempenham papel chave na provisão desses serviços, como demonstra o estudo intitulado “Contribuição das Unidades de Conservação para a Economia Nacional”¹⁸, patrocinado pela UNEP-WCMC e o MMA, publicado em 2011. Na introdução do trabalho os autores fazem a seguinte observação:

As unidades de conservação cumprem uma série de funções cujos benefícios são usufruídos por grande parte da população brasileira – inclusive por setores econômicos em contínuo crescimento, sem que se deem conta disso. Alguns exemplos: parte expressiva da qualidade e da quantidade da água que compõe os reservatórios de usinas hidrelétricas, provendo energia a cidades e indústrias, é assegurada por unidades de conservação. O turismo que dinamiza a economia de muitos dos municípios do país só é possível pela proteção de paisagens proporcionada pela presença de unidades de conservação. O desenvolvimento de fármacos e cosméticos consumidos cotidianamente, em muitos casos, utilizam espécies protegidas por unidades de conservação.

Ao mesmo tempo, as unidades de conservação contribuem de forma efetiva para enfrentar um dos grandes desafios contemporâneos, a mudança climática. Ao mitigar a emissão de CO₂ e de outros gases de efeito estufa decorrente da degradação de ecossistemas naturais, as unidades de conservação ajudam a impedir o aumento da concentração desses gases na atmosfera terrestre. Esses exemplos permitem constatar que esses espaços protegidos desempenham

¹⁸ <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

papel crucial na proteção de recursos estratégicos para o desenvolvimento do país, um aspecto pouco percebido pela maior parte da sociedade, incluindo tomadores de decisão, e que, adicionalmente, possibilitam enfrentar o aquecimento global.

O estudo em comento foi realizado abordando cinco temas: produtos florestais, uso público, carbono, água e repartição de receitas tributárias. Os resultados encontrados foram os seguintes:

- a) somente a produção de madeira em torno nas Florestas Nacionais e Estaduais da Amazônia, oriundas de áreas manejadas segundo o modelo de concessão florestal, tem potencial de gerar, anualmente, entre R\$ 1,2 bilhão a R\$ 2,2 bilhões, mais do que toda a madeira nativa atualmente extraída no país;*
- b) a produção de borracha, somente nas 11 Reservas Extrativistas identificadas como produtoras, resulta em R\$ 16,5 milhões anuais; já a produção de castanha-do-pará tem potencial para gerar, anualmente, R\$ 39,2 milhões, considerando apenas as 17 Reservas Extrativistas analisadas. Nos dois casos, esses ganhos podem ser ampliados significativamente caso as unidades de conservação produtoras recebam investimentos para desenvolver sua capacidade produtiva;*
- c) a visitação nos 67 Parques Nacionais existentes no Brasil tem potencial para gerar entre R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,8 bilhão por ano, considerando as estimativas de fluxo de turistas projetadas para o país (cerca de 13,7 milhões de pessoas, entre brasileiros e estrangeiros) até 2016, ano das Olimpíadas;*
- d) a soma das estimativas de visitação pública nas unidades de conservação federais e estaduais consideradas pelo estudo indica que, se o potencial das unidades for adequadamente explorado, cerca de 20 milhões de pessoas visitarão essas áreas em 2016, com um impacto econômico potencial de cerca de R\$ 2,2 bilhões naquele ano;*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

e) a criação e manutenção das unidades de conservação no Brasil impediu a emissão de pelo menos 2,8 bilhões de toneladas de carbono, com um valor monetário conservadoramente estimado em R\$ 96 bilhões;

f) considerando os limites do custo de oportunidade do capital entre 3% e 6% ao ano, pode-se estimar o valor do “aluguel” anual do estoque de carbono cujas emissões foram evitadas pelas unidades de conservação entre R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5,8 bilhões por ano, valores que superam os gastos atuais e as necessidades de investimento adicional para a consolidação e melhoria dessas unidades;

g) no que tange aos diferentes usos da água pela sociedade, 80% da hidreletricidade do país vem de fontes geradoras que têm pelo menos um tributário a jusante de unidade de conservação; 9% da água para consumo humano é diretamente captada em unidades de conservação e 26% é captada em fontes a jusante de unidade de conservação; 4% da água utilizada em agricultura e irrigação é captada de fontes dentro ou a jusante de unidades de conservação;

h) em bacias hidrográficas e mananciais com maior cobertura florestal, o custo associado ao tratamento da água destinada ao abastecimento público é menor que o custo de tratamento em mananciais com baixa cobertura florestal;

i) em 2009, a receita real de ICMS Ecológico repassada aos municípios pela existência de unidades de conservação em seus territórios foi de R\$ 402,7 milhões. A receita potencial para 12 estados que ainda não têm legislação de ICMS Ecológico seria de R\$ 14,9 milhões, considerando um percentual de 0,5% para o critério “unidade de conservação” no repasse a que os municípios fazem jus.

Além da valoração desses serviços ambientais, os autores fazem um alerta que é fundamental sublinhar:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Outros importantes serviços ambientais – como a proteção de assentamentos humanos contra deslizamentos, enchentes e outros acidentes; a conservação de recursos pesqueiros e a conservação da biodiversidade per se, objetivo maior das unidades de conservação, para a qual as técnicas de valoração ainda encontram dificuldades em obter resultados robustos – não puderam ter seus valores estimados por falta de informações ou metodologias adequadas. Por isso, os valores apresentados neste documento constituem uma subestimativa dos serviços ambientais totais prestados pelas unidades de conservação.

É preciso, portanto, considerar com muito cuidado o papel das unidades de conservação na prestação de serviços ambientais quando se propõem medidas que possam dificultar a criação ou a manutenção dessas áreas.

Nesse momento, cabe perguntar: o que teria acontecido com as áreas que foram protegidas pela criação de unidades de conservação no passado, se essas unidades não tivessem sido criadas? Consideremos, a título de exemplo, pela observação da imagem de satélite abaixo, a situação atual do icônico Parque Nacional do Iguaçu, que protege uma amostra da Mata Atlântica no oeste do Paraná e abriga as mundialmente famosas cataratas do Iguaçu. A imagem foi extraída do Google Earth, e pode ser vista por qualquer pessoa com acesso à internet. Note-se que não é necessário indicar na imagem os limites do Parna do Iguaçu. Basta observar a mancha verde escura acima do curso d'água no meio da imagem (o rio Iguaçu), para se conhecer os limites do Parque (à esquerda vemos o lago de Itaipú). O que se observa na imagem é que TODA a vegetação nativa original existente na região, no entorno do Parque do Iguaçu, foi derrubada para dar lugar a atividades agropecuárias. É mais do que evidente que se a unidade de conservação não tivesse sido criada não restaria mais nenhum vestígio relevante da vegetação que dominava a região.

Note-se que esse não é um fenômeno restrito ao Brasil. A mancha verde escura que se estende abaixo do rio Iguaçu é o Parque Nacional Iguazu, na



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Argentina, continuação do parque brasileiro. Assim como o Parna do Iguaçu, inúmeras outras unidades de conservação estão na mesma situação: completamente ilhadas por áreas desmatadas. E as pressões continuam: nesse exato momento volta-se a falar na reabertura da Estrada do Colono, que corta o Parque do Iguaçu ao meio, fragmentando a unidade de conservação em uma região que já foi completamente devastada.



Olhemos a questão por um outro ângulo: do ponto de vista da dominialidade, as unidades de conservação de domínio público (onde, em havendo propriedades privadas, elas precisam ser desapropriadas) cobrem uma área total de 998.602 km² (687.344 km² de unidades federais; 311.258 km² de unidades estaduais).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

De acordo com o ICMBio¹⁹, existem cerca de 5.986.312 ha (59.863,12 km2) de áreas com processos de desapropriação em tramitação no Instituto. Isso representa, portanto, 8,7% da área das unidades de conservação de domínio público.

Notícia veiculada na mídia em 2010 informava que “para desapropriar e indenizar os ocupantes de parques, florestas nacionais, reservas biológicas e extrativistas, [o ICMBio] teria que gastar R\$ 30 bilhões. A mesma notícia diz ainda que “as 304 unidades de conservação somam 75,1 milhões de hectares, dos quais apenas 44,2 milhões (58,8%) estão em terras públicas. Nestes casos, o governo tem de retirar os moradores e pagar pelas benfeitorias construídas. Encrenca maior são os 27,2% do total (20,5 milhões de hectares) que se encontram em terras privadas. Nessas áreas, o proprietário tem direito a uma indenização pelos imóveis e pela terra”²⁰. A notícia, aparentemente, foi corroborada pelo Presidente do ICMBio à época, Romulo Mello. Três anos depois, o ICMBio, por meio do seu Presidente, Ricardo Vizentin, afirmou que o passivo de regularização fundiária das unidades de conservação era da ordem de 12 bilhões de reais²¹.

De um modo ou de outro, o fato é que o problema existe, é sério e precisa ser enfrentado. Como fazê-lo?

A Lei nº 9.985, de 2000 (Lei do SNUC), estabeleceu, no seu art. 35, o seguinte:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, 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.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais

¹⁹ Resposta a solicitação de informação ao ICMBio via Sistema de Informação ao Cidadão, em 25.06.2019.

²⁰ <https://uc.socioambiental.org/noticia/88601>

²¹ <https://www.oeco.org.br/reportagens/27548-o-passivo-fundiario-e-so-a-ponta-do-iceberg-afirma-vizentin/>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

previstos para a implantação do empreendimento²², sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

Esses recursos, que se convencionou chamar de “compensação ambiental”, devem ser prioritariamente utilizados para a indenização de áreas desapropriadas dentro das unidades de conservação. Esses recursos somam hoje, segundo o ICMBio, cerca de 1,5 bilhão de reais. Cerca de R\$ 220 milhões foram destinados para as UCs federais entre 2009 e 2016. No entanto, o ICMBio conseguiu aplicar apenas a metade desse valor. Uma das barreiras para que o recurso pudesse chegar ao seu destino final era a falta de um mecanismo que permitisse a sua operacionalização de maneira eficiente e transparente. Desde meados da década passada o ICMBio vinha buscando desenvolver esse mecanismo, mas as iniciativas propostas vinham sendo obstaculizadas pelo TCU. Esse problema foi resolvido com a edição da Lei nº 13.668, de 2018, que acrescentou à Lei nº 11.516, de 2007, um art. 14-A com o seguinte teor (grifo nosso):

“Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º A instituição financeira oficial de que trata o **caput** deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais.

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o **caput** deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados

²² A expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento” foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. “O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3378&processo=3378>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º A autorização prevista no **caput** deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.”

Com base nesse dispositivo, o ICMBio criou o Fundo de Compensação Ambiental, na Caixa Econômica Federal, o que deverá agilizar o uso dos recursos nos próximos anos. A criação do Fundo foi assim noticiada pelo Instituto:

A Caixa Econômica Federal registrou em cartório ontem, 27 de dezembro, o Fundo de Compensação Ambiental (FCA). O FCA é um fundo regido por estatuto próprio, criado para recepcionar os recursos de compensação ambiental previstos no artigo 36 da Lei 9.985/2000.

A criação do Fundo foi possível a partir da Lei 13.668/2018, sancionada em maio passado. A partir de então o ICMBio vinha trabalhando na regulamentação do fundo. Neste processo, a Caixa, instituição financeira selecionada para a gestão do FCA, sendo responsável pela criação, administração e execução do fundo.

Com o seu registro em cartório ontem, o fundo está apto a receber recursos. O primeiro aporte já está planejado, com a previsão de celebração de um Termo de Compromisso entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a empresa Belo Monte Transmissora de Energia, que poderá beneficiar, com um aporte de R\$ 20 milhões, os Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros, da Serra da Canastra e de Brasília.

Dentre as diretrizes estabelecidas pela Portaria para composição e gestão do FCA, destaca-se a vedação específica ao recebimento de recursos que não sejam aqueles destinados pelos órgãos licenciadores competentes às UCs. Os recursos também deverão ser segregados em subcontas identificáveis por empreendimento, unidade de conservação beneficiária e ação específica, facilitando assim a identificação de como e onde o recurso estará aplicado.

A Portaria também estabelece que o ICMBio terá a competência para monitorar, acompanhar e avaliar os atos de gestão do fundo. Também estão inclusas diretrizes que visam dar mais transparência possível ao processo, como exigência de vantagem técnica e econômica nas contratações realizadas pela administradora, medida que deve evitar sobrepreços ou superfaturamento, assim como a prática de nepotismo. Da parte de transparência, são exigidas divulgação na internet do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

relatório de administração, demonstrações contábeis e financeiras do fundo, além de prestação de contas e sistema de acompanhamento gerencial do fundo.

Um segundo instrumento importante para a regularização fundiária das unidades de conservação é a compensação de Reserva Legal. A Lei nº 12.651, de 2012 (novo Código Florestal), dentre as alternativas oferecidas ao proprietário rural para resolver seu passivo de Reserva Legal, instituiu o mecanismo da compensação, nos seguintes termos (grifos nossos):

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

- I - recompor a Reserva Legal;
- II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
- III - compensar a Reserva Legal.

.....

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

- I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;
- II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;
- III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
- IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Nesse caso, o proprietário que possui área com vegetação nativa localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pode resolver seu passivo de Reserva Legal doando essa área ao Poder Público. Além disso, no interesse do proprietário rural, a Lei oferece outra possibilidade, que é a emissão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Cota de Reserva Ambiental – CRA sobre essa mesma vegetação, para ser usada na compensação ambiental por proprietários com passivo de Reserva Legal, até que o processo de desapropriação e indenização seja concluído. Nos termos do art. 44 (grifo nosso):

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

De acordo com o ICMBio, em notícia datada de dezembro de 2018, até aquele momento, haviam sido “emitidas certidões de habilitação para compensação de reserva legal que devem garantir aproximadamente 637 mil hectares regularizados ao ICMBio”²³.

Os mecanismos da compensação ambiental e da compensação de Reserva Legal não foram suficientes, até agora, para resolver todo o passivo de regularização fundiária das unidades de conservação, mas a tendência, com a criação do Fundo de Compensação Ambiental e a maturação do uso da compensação de Reserva Legal pelos produtores rurais, é a aceleração do uso desses instrumentos. Como a compensação ambiental está vinculada ao licenciamento ambiental de grandes obras, novos recursos estarão sendo gerados continuamente, na medida do desenvolvimento do País. No caso da compensação de Reserva Legal, estudos indicam que o passivo de Reserva Legal no Brasil é da ordem de 18 milhões de

²³ <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10144-compensacao-de-reserva-legal-bate-recorde-em-2018>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

hectares^{24,25}, passivo esse que, inclusive, antes da recente alteração do Código Florestal, era da ordem de 36,5 milhões de hectares^{26,27}.

Convém observar, também, que não é apenas o ICMBio que padece da falta de recursos em volume suficiente para a completa e imediata regularização fundiária de unidades de conservação. Veja-se, a título de comparação, a situação do pagamento de precatórios no Estado de São Paulo, cujo estoque é da ordem de 25 bilhões de reais²⁸. De acordo com a OAB-SP, a prefeitura da capital paulista e o Estado de São Paulo estão pagando, em 2019²⁹, os precatórios de 2002.

O Ministério Público Federal redigiu, em 2017, um parecer sobre o Projeto de Lei nº 3.751, de 2015, de autoria do Deputado Toninho Pinheiro, com o mesmo conteúdo do Projeto de Lei em comento. Analisando a proposta de caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação quando não ajuizada a ação de desapropriação das propriedades privadas no interior das UCs de domínio público no prazo de 5 anos, o MP diz o seguinte (grifos nossos):

A proposta apresentada no PL reproduz a tese de caducidade do ato de criação de Unidade de Conservação, que surgiu a partir da interpretação equivocada do Decreto nº 3.365/1941. Esse Decreto, normativa legal que trata de desapropriações por utilidade pública, estabelece que, mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados e segundo o qual, há determinação para que, após a expedição do decreto declarando a utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do respectivo decreto declaratório.

Decreto 3.365/41:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

²⁴ <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n2/1809-4422-asoc-20-02-00181.pdf>

²⁵ <https://csr.ufmg.br/mercadocra/>

²⁶ https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/artigo-codigo-florestal_britaldo_soares_sae_2013pdf.pdf

²⁷ <http://observatorioflorestal.org.br/o-codigo-florestal/>

²⁸ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-do-estoque-de-precat%C3%B3rios-do-Estado-de-S%C3%A3o-Paulo.aspx>

²⁹ <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2019/06/pagamento-de-precatórios-parou-em-2002.shtml>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Ocorre que as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), mas apenas extintas, reduzidas ou recategorizadas por lei, nos termos do artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal. A Constituição Federal prevê nesse dispositivo que a criação de UCs constitui medida essencial e imprescindível para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida. Apenas lei poderá promover alterações nessas áreas protegidas, ficando clara, portanto, a intenção constitucional de dificultar a possibilidade de redução da área de uma UC, da sua extinção ou da redução do seu nível de proteção por recategorização dessa UC.

O PL nº 3.751/2015 afronta a Constituição Federal, uma vez que:

- i) subordina a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (caracterizado pela indisponibilidade, inalienabilidade, extrapatrimonialidade, dificuldade ou impossibilidade de reparação e essencialidade para todas as formas de vida), ao direito individual e disponível de proprietários de receber indenização;
- ii) impõe ponderação de direitos aparentemente colidentes em clara violação ao postulado constitucional da proporcionalidade, visto que elimina por completo a garantia fundamental prevista no art. 225 da CF/88 para privilegiar a manutenção do mencionado direito individual;
- iii) da mesma forma, atenta contra o art. 170, incisos III e IV, ao afastar os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, orientadores da ordem econômica;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

- iv) rompe o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão da Unidade de Conservação, expressamente previsto no art. 225, parágrafo 1º, inciso III da Constituição;
- v) inexiste fundamento constitucional a amparar a extinção tácita de área ambientalmente protegida.

O PL nº confunde os conceitos de criação e de implantação de UC. O ato de criação, em si, nada altera ou afeta o direito de propriedade dos detentores de terras no interior dessas áreas protegidas. Ainda que seja criada Unidade de Conservação, o direito de propriedade somente se perde na fase de sua implementação, após o devido pagamento de indenização.

A omissão estatal na regularização fundiária de propriedades situadas no interior de UCs pode ser atacada pelas vias judiciais adequadas, como ocorre com o ajuizamento de ação de desapropriação indireta pelo proprietário ou com a propositura de medida judicial voltada a obrigar o Estado a destinar os recursos oriundos de compensação ambiental à efetiva regularização fundiária, nos termos do artigo 33, inciso I do Decreto nº 4.340/2002 e da Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009.

No recurso de Apelação do MPF contra a sentença proferida no Processo nº 0000868-91.2014.4.02.5109 (2014.51.09.000868-3), que trata de ação de desapropriação direta no Parque Nacional do Itatiaia, o membro oficiante manifesta-se da seguinte forma:

Ao contrário das desapropriações ordinárias, por utilidade pública ou interesse social, em que está em jogo apenas o direito de propriedade, nas desapropriações objetivando a consolidação territorial das unidades de conservação, o que está em jogo é o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme ressaltou o ICMBIO em suas razões, é por isso que “as restrições à fruição dos imóveis inseridos em unidades de conservação decorrem, não do ato formal que os declara como de utilidade pública ou de interesse social,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

mas sim da tônica preservacionista que impede uma exploração dissonante das limitações de cunho ambiental previstas na Lei do SNUC. É dizer: no caso da implementação de unidades de conservação, o Estado não busca desapropriar por uma utilidade pública, em prevalência do interesse público sobre o privado, mas propriamente por uma utilidade difusa”.

Diante de tal especificidade, não há como deixarmos de fazer distinções entre os regimes jurídicos de desapropriação. Senão vejamos: A doutrina divide o procedimento expropriatório em duas fases: a) fase declaratória, consubstanciada na declaração de utilidade pública; b) fase executória, que corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade objeto da primeira fase. É na primeira fase que surgem as principais distinções entre os dois regimes. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello a declaração de utilidade pública é ato administrativo “através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”. Por sua própria natureza é um ato individual (singular ou plúrimo) e um dos efeitos do referido ato é dar início ao prazo de caducidade da declaração. Tratando-se de unidade de conservação, não se justifica a exigência de emissão pelo Estado de declaração individualizada de utilidade pública, pois a manifestação de vontade do Poder Público em adquirir compulsoriamente os imóveis que integram a unidade de conservação já foi expressamente manifestada pelo legislador. Em relação aos Parques Nacionais, no art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000, o legislador estabeleceu que estes são de posse e domínio públicos, e que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Por outro lado, o decreto ou a lei que criam uma unidade de conservação, cumprem a função de indicar a relevância ambiental do espaço que ganha especial proteção e, portanto, evidenciar sua utilidade difusa. E embora seja um ato geral, também tem a função de permitir a individualização das áreas passíveis de desapropriação. Portanto, exigir para cada imóvel incidente no território da unidade de conservação novo ato de “manifestação de vontade do Poder Público” fere a razoabilidade, além de afrontar direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem como o princípio da vedação da proteção deficiente dos direitos fundamentais. Ademais, criada uma unidade de conservação, seja por ato do Poder Executivo ou do Legislador, é inconcebível se cogitar de prazo de caducidade do ato normativo que a criou. Ressalto ainda que, pelo próprio conceito de caducidade, não há como sustentar o argumento de que, com o decurso do prazo, o ato “caducaria apenas para fins de desapropriação”. Caducidade enseja a perda da validade



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

do ato, e tratando-se de unidade de conservação, qualquer interpretação neste sentido afronta o art. 225, §1º, III da Constituição, que estabelece que quaisquer alteração ou supressão em unidades de conservação dependerão de lei. Embora o ideal seja uma regulamentação própria para os processos de desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação, até que tenhamos referido ato normativo não há outra alternativa, senão a aplicação da Lei Geral de Desapropriações, cabendo ao operador do direito compatibilizar referido ato normativo com a legislação ambiental em vigor.

Mesmo que o decreto de desapropriação tenha caducado, tal fato não implica sequer a redução dos limites da UC ou qualquer outra medida de alteração da UC. Ademais, as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo mesmo com a caducidade do decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois não obsta a que o particular busque a regularização perante o ICMBio, que inclusive mantém procedimento próprio para esse fim [...].

Nesse sentido já decidiram os Tribunais Regionais Federais, verbis:

1. Tribunal Regional da 1ª Região.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. IMÓVEL SITUADO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RESERVA EXTRATIVISTA DO CIRIACO/MA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. I. Nos termos do art. 3º, do Decreto nº 4.132/62, "o expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado". II. No caso em exame, publicado o Decreto Presidencial em 18/06/2010, que declarou o imóvel descrito nos autos, como de interesse social para fins de desapropriação, teria a Administração o prazo decadencial de dois anos para promover o feito expropriatório, sendo certo que, neste caso específico, intentada a presente demanda em 22/10/2012, o prazo decadencial já teria, efetivamente, sido ultrapassado, pelo que não merece qualquer reparo o julgado monocrático. III. "Eventual omissão do administrador não



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

enseja a extinção da unidade de conservação, mas somente a caducidade da declaração de interesse social para fins expropriatórios dos imóveis que ainda se acham titulados em favor de particulares." (AC 0008348-40.2013.4.01.3701 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Rel. Conv. JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 p.664 de 11/02/2016). Renovada a declaração de que o imóvel seria de interesse social, para fins de desapropriação, poderá o Poder Público valer-se da respectiva ação expropriatória, logicamente, dentro do prazo legal. IV. Apelação desprovida.(AC 0007193- 36.2012.4.01.3701 / MA, Rel. JUIZ FEDERAL CARLOS D'AVILA TEIXEIRA (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 de 29/08/2016)

2. Tribunal Regional da 4^a Região.

DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARTICULARES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. EFEITOS DO ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1- O Parque Nacional da Ilha Grande foi criado por decreto executivo, estando de conformidade com o artigo 225 da Constituição, com o artigo 5º da Lei 4.771/65 (vigente à época) e com o artigo 22 da Lei 9.985/00 (legislação superveniente). 2- Tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225-§ 1º-III da Constituição e artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/00. 3- Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação daquele



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

parque nacional (um fazer), mas poderia alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). 4- Na criação de unidade de conservação, temos atos ambientais e temos fatos administrativos, regidos por normas distintas e com intenções distintas, que não se confundem, mas se complementam. 5- Na perspectiva do direito ambiental, devemos considerar a criação da unidade de conservação em si, na perspectiva da proteção à natureza e ao meio ambiente, que acontece a partir do ato do Poder Público que preencha os requisitos específicos (decreto ou lei, agora regulado pelo artigo 22 da Lei 9.985/00 e na época regulado pelo artigo 5º da Lei 4.771/65). Nessa perspectiva, a criação de parque nacional depende apenas da edição do respectivo ato normativo específico, que pode ser decreto ou lei, desde que satisfaça os requisitos formais pertinentes (estudo técnico e consulta pública, conforme artigo 22-§§ 2º e 5º da Lei 9.985/00). Esse ato de criação da unidade de conservação não se confunde nem depende necessariamente do ato de expropriação que retira áreas particulares dos respectivos proprietários e os afeta definitivamente à finalidade ambiental específica da unidade de proteção da natureza. 6- Já na perspectiva do direito administrativo, temos necessidade de praticar atos administrativos relacionados à implantação efetiva da unidade de conservação e sua consolidação enquanto órgão de gestão administrativa e organização do serviço público respectivo. São as medidas administrativas necessárias para que a unidade de conservação efetivamente saia do "papel" e se concretize na realidade, o que acontece a partir da atuação da administração no sentido de, por exemplo: (a) vincular à unidade de conservação as áreas públicas nela incluídas e necessárias para cumprimento de sua função ecológica ou ambiental; (b) elaborar e aprovar plano de manejo da área da unidade e do seu entorno; (c) desapropriar e indenizar os particulares e as populações tradicionais atingidas pela implantação da unidade de conservação. Esses atos não dependem apenas da Lei 9.985/00 e do direito ambiental, mas se submetem às regras do direito administrativo, especialmente quanto à expropriação forçada por



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

utilidade pública prevista no DL 3.365/41, inclusive quanto ao prazo de caducidade previsto no seu artigo 10. 7- Portanto, eventual caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação, mas apenas sobre a respectiva expropriação forçada (desapropriação). Esse entendimento não deixa desprotegido os particulares atingidos pela criação da unidade de conservação porque lhes fica assegurada a possibilidade de vir a juízo buscar a reparação ou a compensação devidas pela omissão do Poder Público em efetivamente realizar as desapropriações, inclusive mediante ação de desapropriação indireta. 8- Embargos infringentes improvidos. (EINF 50060836120114047000, CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, TRF4 - SEGUNDA SEÇÃO, D.E. 15/04/2014.)

Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação pelos seguintes motivos: (1º) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela; (2º) a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade; (3º) as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal; (4º) O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação; (5º) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de conservação; (6º) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Corroborando esse entendimento, vale lembrar que o Código Florestal permite a doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária, admitindo, portanto, a existência de UC com áreas não desapropriadas, ao longo do tempo, independentemente de prazo ou da data do decreto de criação da UC (art. 66, § 5º, III), o que comprova a não submissão dessa política ambiental ao prazo de decadência previsto no Decreto de 1941.

Finalmente, as Unidades de Conservação desempenham o relevante papel de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; a proteção de espécies ameaçadas de extinção; a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; a promoção do desenvolvimento sustentável; a proteção das paisagens naturais e das características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; a proteção e recuperação dos recursos hídricos; a valorização econômica e social da biodiversidade; e a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente, sendo esses os objetivos fundamentais do SNUC, previsto no art.4º da Lei 9.985/2000.

Para além das funções das UCs previstas no marco legal do SNUC, é importante ressaltar que as UCs também atuam fortemente no combate ao desmatamento e, consequentemente contribuem para a redução das emissões de gases geradores do aquecimento global. Para isso basta constatar que, enquanto mais de 21% da Cobertura original de floresta na Amazônia já foi desmatada, a extensão florestal desmatada dentro de UC é de apenas 0,05%3.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Qualquer medida legislativa tendente a reduzir área protegida sob o SNUC promoverá uma alteração importante nos resultados da gestão ambiental brasileira, especialmente nas políticas de conservação da biodiversidade e de controle do desmatamento no país, e, consequentemente, de redução do aquecimento global.

Conclusão

Como visto, não se pode falar em caducidade de ato de criação de Unidades de Conservação por falta de desapropriação das propriedades localizadas em seu interior, uma vez que qualquer alteração de UC deve se dar por lei.

O PL nº 3.751/2015 afronta a Constituição Federal, pois subordina a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao direito individual e disponível de proprietários de receber indenização; impõe ponderação de direitos aparentemente colidentes em clara violação ao postulado constitucional da proporcionalidade; atenta contra o art. 170, incisos III e IV, ao afastar os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, e rompe o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão da Unidade de Conservação.

A medida proposta pelo PL é flagrantemente desnecessária e inadequada para resolver o problema a que se propõe. As restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo, mesmo com a caducidade do decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois não obsta a que o particular busque a regularização perante o ICMBio, que inclusive mantém procedimento próprio para esse fim.

A tese da caducidade dos decretos de criação das UC, caso prevaleça, poderá causar uma grave situação de instabilidade do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, portanto, o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

MPF considera grave e irresponsável as pretensões consubstanciadas no PL nº 3.751/2015, que pretende impor retrocesso inaceitável ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, razão pela qual propugna pela sua rejeição integral.

Passemos à análise do PL 3093/2019, apensado, que, como dito anteriormente, acrescenta artigo à Lei nº 9.985/2000, determinando “que somente incidam as limitações de uso e gozo à propriedade privada localizada no interior de Unidades de Conservação após a devida indenização ou acordo que a preveja.”

Cabe repetir aqui o entendimento do Ministério Público Federal sobre a matéria:

O ato de criação [de unidade de conservação], em si, nada altera ou afeta o direito de propriedade dos detentores de terras no interior dessas áreas protegidas. Ainda que seja criada Unidade de Conservação, o direito de propriedade somente se perde na fase de sua implementação, após o devido pagamento de indenização.

A omissão estatal na regularização fundiária de propriedades situadas no interior de UCs pode ser atacada pelas vias judiciais adequadas, como ocorre com o ajuizamento de ação de desapropriação indireta pelo proprietário ou com a propositura de medida judicial voltada a obrigar o Estado a destinar os recursos oriundos de compensação ambiental à efetiva regularização fundiária, nos termos do artigo 33, inciso I do Decreto nº 4.340/2002 e da Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009.

A lei assegura ao proprietário de imóvel rural localizado no interior de unidade de conservação o direito de continuar fazendo uso da propriedade até a conclusão do processo de desapropriação. Desde que, evidentemente, o desenvolvimento dessas atividades não implique em supressão de novas áreas com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

vegetação nativa ou a degradação dos atributos ambientais que justificaram a criação da unidade. Nesse caso, citando novamente o parecer do Ministério Público Federal sobre a matéria, estar-se-ia subordinando “*a efetividade do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (caracterizado pela indisponibilidade, inalienabilidade, extrapatrimonialidade, dificuldade ou impossibilidade de reparação e essencialidade para todas as formas de vida), ao direito individual e disponível de proprietários de receber indenização*”.

Creamos ter demonstrado a imprescindibilidade das unidades de conservação para o Brasil. A política de criação e gestão de unidades de conservação precisa ser ampliada e fortalecida. A completa regularização fundiária dessas áreas é necessária e urgente. A solução para o problema, todavia, não está na desconstituição de unidades de conservação ou no enfraquecimento das políticas públicas nessa área. No interesse nacional, das presentes e futuras gerações, e consciente do papel chave que o País desempenha na batalha da humanidade contra o ecocídio planetário e o aquecimento global, está Casa tem o dever de buscar os instrumentos e os meios necessários para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Em face do exposto, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei nº 2001 e 3.903, ambos de 2019.

Sala da Comissão, em 11 de dezembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Relator

2019-12615