



Nota técnica – Coalizão Pró-UC

Projeto de Lei 1205 de 2019, de autoria do Deputado Pinheirinho (PP, MG)

A Zona de Amortecimento (ZA) foi definida pelo art. 2º da Lei do SNUC como a região do entorno das unidades de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a Unidade de Conservação (UC). É fundamental destacar que a cobertura e uso do solo no entorno das UCs exercem uma pressão direta sobre a biodiversidade no interior das unidades e afeta diretamente a sua gestão, conforme demonstrado por estudo publicado no ano de 2020, na revista Nature Communications, que avaliou mais de 1800 estudos de campo em fragmentos florestais de diferentes tamanhos e distâncias de pressões humanas.

Assim, a ZA deve ser estabelecida com a finalidade de filtrar os impactos de atividades externas como os ruídos, a poluição, o avanço de espécies invasoras e avanço da ocupação humana, especialmente no caso de unidades localizadas em áreas muito próximas das cidades e das regiões de avanço da ocupação desordenada das áreas rurais. Esse papel de barreira e de amortecimento das atividades externas para dentro das UCs é fundamental para assegurar a estabilidade e o equilíbrio dos ecossistemas, a biodiversidade e a integridade dessas áreas protegidas a longo-prazo.

O Projeto de Lei 1205 de 2019, de autoria do Deputado Pinheirinho (PP, MG) propõe a alteração do artigo 22 do SNUC, determinando que a definição da Zona de Amortecimento, bem como de corredores ecológicos, devem ser precedidos de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os seus limites mais adequados, conforme se dispuser em regulamento.

O PL argumenta que a ZA de UC de proteção integral (parques, reservas biológicas e estações ecológicas) não poderá abranger área urbana consolidada, e considera áreas consolidadas aquelas que atendem aos seguintes requisitos: 1) inserção em perímetro urbano ou em zona de

expansão urbana conforme delimitação pelo Plano Diretor; 2) áreas com sistema viário implantado; 3) com oferta de serviços de ensino fundamental na área ou em suas proximidades; 4) com a existência de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: a) drenagem e manejo das águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; ou e) distribuição de energia elétrica.

Entretanto, a justificativa do referido PL é equivocada ao estabelecer como conflitos questões que já são reguladas. A Instrução Normativa nº 1/2007 do ICMBio coloca que a Zona de Amortecimento “Deve ser delimitada considerando as características socioambientais regionais, as atividades existentes e os impactos potenciais na Unidade”, portanto, baseadas na avaliação de cada caso concreto, não sendo possível definir em lei os critérios e limitações para a definição da ZA. É importante destacar que diversos documentos técnicos dos órgãos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente já oferecem as orientações e critérios a serem considerados no processo de delimitação da ZA.

Além disso, as alegações de “aperfeiçoamento do SNUC” e de que os limites da Zona de Amortecimento são instituídos sem consulta aos atores diretamente interessados, os cidadãos que moram e desenvolvem atividades econômicas no entorno das áreas ambientalmente protegidas não possuem substância, afinal as regras constantes no art. 22, §§ 2º e 3º, da Lei do SNUC, impõem a elaboração de estudos técnicos e a garantia de participação social no processo (art. 22, §§ 2º e 3º, Lei Federal 9.985/2000).

O próprio ICMBio, através de seu Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão do Plano de Manejo, traz como diretriz para a delimitação da ZA, o uso de informações sobre a UC e seu entorno, a avaliação do contexto socioeconômico e o uso da terra da região.

Também é equivocado excluir uma área com a justificativa de ter sistema viário implantado, com oferta de serviços de ensino fundamental na área ou em suas proximidades ou equipamentos de infraestrutura urbana. O estabelecimento da ZA não implicará necessariamente na retirada de alguma estrutura já instalada, mas em ter cuidados adicionais para compatibilizar as estruturas e atividades no entorno considerando a sua proximidade de uma UC. Em alguns casos, a proximidade com uma UC pode ser positiva e trazer benefícios adicionais, como por exemplo, as UCs podem servir de palco para atividades de educação ambiental para os serviços de ensino fundamental ali instalados, o que é previsto e incentivado em todas as UCs, conforme legislação que institui o SNUC. Do mesmo modo, o sistema de abastecimento de água potável no entorno de UC se beneficiará desta proximidade, os cuidados e os controles adicionais para conservação da qualidade e quantidade dos mananciais, por sua vez, beneficiará toda a população servida. Da mesma forma, sistemas de produção

agroecológicos são compatíveis com a zona de amortecimento de uma UC, e também poderiam se beneficiar dos serviços ecossistêmicos produzidos por essas unidades.

O PL também argumenta que há incompatibilidade entre a ZA, as áreas urbanas e as competências municipais para ordenamento do uso do solo. Pelo Art. 49 do SNUC, uma vez definida formalmente a ZA, tal área não pode ser transformada em zona urbana. Por outro lado, estudo da Consultoria Legislativa realizado em 2015 já colocava que “é totalmente incorreta a interpretação de que a delimitação da ZA em área previamente destinada a zona urbana obriga o seu retorno à zona rural”. Portanto, os instrumentos de planejamento urbano, como o plano diretor, devem ser compatibilizados com as áreas destinadas à proteção do patrimônio natural, respeitando a precedência de criação de cada um desses instrumentos.

Desta maneira, também não é razoável a proposta do Art. 4º do PL de que as ZAs existentes deverão ser adequadas ao novo texto no período de um ano, pois tal ato estimula a especulação imobiliária e invasões nas ZAs já regulamentadas, com a expectativa futura de regularização pela alteração legal em questão.

Essa não é a primeira vez que um PL que busca fragilizar a ZA tramita no Congresso Nacional. O PL 1299/2015, de autoria do Dep. Toninho Pinheiro (PP - MG), trazia o mesmo objetivo e foi sumariamente rejeitado na legislatura anterior. Portanto, além do risco ao meio ambiente e ao patrimônio da sociedade, atenta contra o princípio da economia processual.

Em que pese a importância de se utilizar de critérios ambientais, mas também sociais e econômicos na delimitação das ZAs, elas não podem ficar subjugadas apenas aos interesses econômicos locais. Num processo crescente de fragmentação ambiental e de avanço da urbanização, a gestão integrada das UCs com as paisagens do entorno é imprescindível. Isolar essas áreas pode comprometer a sua viabilidade, a proteção de espécies e paisagens e a produção de serviços ambientais (como produção de água, estabilidade e fertilidade do solo, estabilidade climática, proteção de encostas, oferta de espaços de lazer e contato com a natureza para a população, etc.) essenciais para a qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico de populações urbanas e rurais.

Embora existam conflitos de interesse no entorno de UCs, em especial no estado de MG, estado de origem do deputado Pinheirinho, o interesse econômico de uma região específica, não pode fundamentar a alteração de uma legislação federal de grande importância como o SNUC. Tampouco pode abrir precedente para comprometer a estabilidade de UCs estratégicas para todo o sistema e para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Referências:

Ganem, R. S. Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação. Estudo da Consultoria Legislativa. 2015.

Lima, R. A. F. et al. The erosion of biodiversity and biomass in the Atlantic Forest biodiversity hotspot. Nature Communications, v. 11, n. 1, 2020.

Sobre a Coalizão:

A Coalizão Pró Unidades de Conservação da Natureza (Pró-UC) é uma rede de instituições da sociedade civil, que tem como objetivo promover, junto à sociedade, o que consideramos as melhores e mais eficientes formas de proteger e conservar o patrimônio natural brasileiro, para essa e as futuras gerações. Para tanto, promove a articulação entre os setores, o debate junto à sociedade e desenvolve estratégias para o fortalecimento das Unidades de Conservação (UCs) em todo o território nacional.

A Coalizão é formada pelas seguintes organizações: Conservação Internacional (CI-Brasil), Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Fundação SOS Mata Atlântica, Imaflores, Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Imazon, Instituto Semeia, Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, The Nature Conservancy (TNC) e WWF-Brasil.



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 1.205/2019

I. APRESENTAÇÃO

A REDE NACIONAL PRÓ UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, associação civil de direito privado cuja missão é “contribuir para proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto das Unidades de Conservação da Natureza no Brasil, especialmente as de Proteção Integral”, tece as seguintes ponderações acerca de **Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação e do Projeto de Lei 1.205/2019** (PL 1.205/2019), em trâmite na Câmara dos Deputados.

II. ZONA DE AMORTECIMENTO E A PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL

O PL 1.205/2019, de autoria do deputado federal Pinheirinho (PP/MG), trata sobre o instituto da *zona de amortecimento* e pretende alterar a Lei Federal 9.985/2000, ao estabelecer restrições para a criação dessas áreas de proteção às unidades de conservação.

Preliminarmente, convém explicitar que o sistema jurídico de tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado como direito *fundamental* (RE 22.164/SP), atua como alicerce à saúde e à qualidade de vida (REsp 1.366.331/RS), e tem como matriz o art. 225, CRFB:

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.

A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei Federal 6.938/1981 e recepcionada pela CRFB, visa a preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente, para assegurar, dentre outros, dignidade da vida e a preservação de áreas representativas¹.

¹ 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 a proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: ... IV - proteção dos ecossistemas, com a **preservação de áreas representativas**;



Seguindo o comando constitucional, incumbe ao Poder Público delimitar áreas e seus componentes a serem especialmente protegidos, os quais apenas podem ser alterados ou suprimidos através de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III, CRFB).

Essas regras reforçam o *princípio da proibição ao retrocesso* e o caráter positivo da legislação ambiental. Também com base nesse entendimento, editou-se a Lei Federal 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O SNUC é dos mais efetivos instrumentos de proteção da natureza. Unidades de conservação compõem peças importantes para a concretização de direitos fundamentais socioambientais, bem como possibilitam o enfrentamento da crise ecológica atualmente vivenciada pela humanidade, cujos problemas são percebidos pela coletividade: o aumento da temperatura, a escassez de água potável, o ar carregado de partículas poluentes, a perda da diversidade biológica e de seu potencial, etc.

A fim de resguardar as unidades de conservação e as harmonizar com seu entorno, a Lei do SNUC versou também sobre o conceito da *zona de amortecimento*, da seguinte maneira:

Art. 2º. ...

*XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de **minimizar os impactos negativos sobre a unidade**;*

Trata-se, portanto, do estabelecimento de zona entre os recursos naturais a serem protegidos e seu exterior, tal qual *tampão*, haja vista que alguns dos efeitos deletérios a serem mitigados são ruídos, poluição, invasão de espécies exóticas e o avanço da ocupação humana², pois geralmente as áreas limítrofes a unidades de conservação são expostas a situações que impactam a estabilidade e o equilíbrio do ecossistema.

Entretanto, o PL 1.205/2019 pretende alterar regras referentes à zona de amortecimento, o que redundará, dentre outros, na facilitação do uso irregular do solo do entorno de áreas protegidas (por exemplo, através do estabelecimento de loteamentos irregulares e clandestinos), propiciando a degradação de ecossistemas de alta fragilidade e importância.

² <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4-destaques/7142-comboios-oficializa-zona-de-amortecimento>. Em 14/04/2021.



III. ZONA DE AMORTECIMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Justificando-se pela alegação de proteger cidadãos que desenvolvem atividades econômicas ao redor de unidades de conservação, uma das pretensões do PL 1.205/2019 é que a zona de amortecimento não incida em áreas urbanas consolidadas, aquelas com os seguintes requisitos preenchidos: **(i)** inseridas em perímetro urbano ou em zona de expansão urbana conforme delimitação pelo Plano Diretor; **(ii)** com sistema viário implantado; **(iii)** com oferta de serviços de ensino fundamental na área ou em suas proximidades; **(iv)** em que existam, no mínimo, 3 destes 5 equipamentos de infraestrutura urbana: **a)** drenagem e manejo de águas pluviais; **b)** esgotamento sanitário; **c)** abastecimento de água potável; **d)** limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; ou **e)** distribuição de energia elétrica. Também estabelece que o prazo para essa adequação será de 1 ano.

Em nota prévia, é necessário pontuar que a zona de amortecimento não integra a unidade de conservação. Esta se configura como área pública, ao passo que a zona de amortecimento geralmente pertence ao domínio privado, de modo que imóveis por ela abrangidos não têm sua dominialidade afetada: além de protegidos pelo direito constitucional de propriedade, devem atender sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, CRFB).

Dessa maneira, há continuidade dos usos econômicos desses imóveis, que apenas passam por uma regulamentação. Ressalte-se que a limitação ao direito de propriedade, possível de ser imposta nas zonas de amortecimento, não deve inviabilizar a propriedade, sob pena de acarretar apossamento administrativo e conseqüente dever de indenizar o proprietário³.

Evidente, portanto, que a zona de amortecimento não implica em restrição ou em paralisação do desenvolvimento econômico regional, mas sim trata-se de instituto apto a *ordenar, orientar e promover* atividades compatíveis aos objetivos de mitigação de impactos na área especialmente protegida através da criação de condições para que os municípios envolvidos interajam com a unidade de conservação e criem meios para seu desenvolvimento socioeconômico.

Considerando que a expansão urbana na área rural é uma tendência generalizada, exsurge a função relevante da zona de amortecimento:

3 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ares protegidas: a Lei nº 9.985/2000*. In: *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*; coordenação, Antônio Herman Benjamin, Rio de Janeiro: Forense Universitária 2001, p. 257.



... o papel da zona de amortecimento não é reflexo de preocupação exclusivamente ambiental, mas representa importante controle do crescimento urbano desordenado, além de servir de base para o desenvolvimento do turismo, ecológico e rural⁴.

O crescimento horizontal de cidades é constante no Brasil. Áreas isoladas, aos poucos, passam a ser ocupadas por edificações e concentrações urbanas, o que se inicia com o deslocamento das classes menos favorecidas para ambientes periféricos de municípios e pela ocupação de campos por sítios e chácaras, não raro em contrariedade a padrões de parcelamento do solo, inclusive para a especulação imobiliária.

A ocupação desordenada do solo dá ensejo ao agrupamento de habitações e assentamentos precários e também ao mercado informal da habitação, que degenera padrões de desenvolvimento urbano das cidades e contribui à degradação do meio ambiente, prejudicando a saúde pública⁵.

Aliadas à grave situação fundiária de inúmeros municípios brasileiros, gerada por assentamentos precários, invasões e ocupações irregulares (inclusive de condomínios de luxo em áreas indevidas), edificações em locais ambientalmente protegidos, especulações financeiras advindas de loteamentos clandestinos, por exemplo, as pretensas alterações na Lei Federal 9.985/2000 dificultarão a mitigação desses problemas ao redor de unidades de conservação.

Como se observa, o PL 1.205/2019 impõe suas restrições com a alegada justificativa de “aperfeiçoar o SNUC” e de que os limites da zona de amortecimento são instituídos “... sem consulta aos atores diretamente interessados, os cidadãos que moram e desenvolvem atividades econômicas no entorno das áreas ambientalmente protegidas”.

Entretanto, o parlamentar autor da proposta olvida-se dos requisitos para a criação de uma unidade de conservação, dispostos na Lei Federal 9.985/2000, quais sejam, estudos técnicos e garantia de participação social:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

4 VIO, Antonia Pereira de Avila. *Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos*. In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação; coordenação, Antônio Herman Benjamin, Rio de Janeiro: Forense Universitária 2001, p. 350.

5 STIFELMAN, A. G. e GARCEZ, R. J. *Do Parcelamento do Solo com Fins Urbanos em Zona Rural e da Aplicação da lei nº 6.766/79 e do Provimento nº 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III)*. http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicao_noticia/DO%20PARCELAMENTO%20DO%20SOLO.pdf. Em 14/04/2021.



...

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de **estudos técnicos** e de **consulta pública** que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a **fornecer informações adequadas e inteligíveis** à população local e a outras partes interessadas.

Ademais, o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão do Plano de Manejo, do ICMBio, traz como diretriz o uso de informações sobre a UC e do seu entorno, e a busca pela aproximação com a comunidade local, propiciando sua participação, nos seguintes termos:

A delimitação e normatização da ZA deverá se dar com base em análises técnicas, considerando os aspectos socioambientais da unidade e do seu entorno.

...

A delimitação e a normatização da ZA devem estar pautadas também no diálogo com os diferentes setores e atores envolvidos, buscando, sempre que possível, conciliar os interesses de cada grupo em equilíbrio com a conservação ambiental⁶.

As orientações para a delimitação da zona de amortecimento abarcam, dentre outras, a avaliação de seu contexto socioeconômico e o uso da terra da região, logo também resta esvaziado de qualquer substância o art. 2º da proposta legislativa.

A título de completude, o ICMBio, através da Instrução Normativa 01/2007, que trata sobre o plano de manejo participativo de unidades de conservação em que atividades de desenvolvimento sustentável são permitidas, estabeleceu que a respectiva zona de amortecimento seja delimitada seguindo critérios técnicos, após análise dos aspectos ambiental, econômico e social da região:

Art. 6º. Para os fins previstos no inciso IV, do artigo anterior, entende-se por:

...

V – zona de amortecimento: define e caracteriza uma área no entorno da Unidade, estabelecida com o propósito de minimizar ameaças e impactos negativos sobre a mesma. Deve ser delimitada considerando as características socioambientais regionais, as atividades existentes e os impactos potenciais na Unidade. De-

6 https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_uc.pdf. Em 15/04/2021.



vem ser estabelecidas normas para o seu uso e ocupação e restrições para atividades impactantes.

Assim, não assiste razão ao disposto no PL 1.205/2019, cuja aprovação facilitará o uso irregular do solo do entorno (através do estabelecimento de loteamentos irregulares e clandestinos) e restringirá o estabelecimento da área protetiva capaz de resguardar ecossistemas de maior fragilidade.

IV. ARGUMENTOS CONCLUSIVOS

Por expressa determinação legal, a criação de uma unidade de conservação é precedida de estudos técnicos que permitem identificar sua localização, dimensão e limites mais adequados, o que requer uma avaliação fundamentada das características socioambientais e de atividades previamente existentes na região a ser protegida e no seu entorno, além da adequada participação social.

Nesse sentido, considerando os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à propriedade, os atuais instrumentos legais previstos na Lei Federal 9.985/2000 encontram-se perfeitamente harmonizados ao ordenamento jurídico, de modo que o PL 1.205/2019 é dispensável e não merece prosperar.

Em virtude de todo o exposto, na consonância do sentido do sistema jurídico ambiental brasileiro, o qual deve sempre pugnar pela *vedação ao retrocesso*, e aliada aos melhores fundamentos técnicos e científicos sobre a matéria, a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação posiciona-se pela rejeição do PL 1.205/2019.

Curitiba/PR, 16/04/2021.

ANGELA KUCZACH
Diretora Executiva

DOUGLAS H. MONTENEGRO
OAB/PR 83.651