

# PROJETO DE LEI N.º 5.174-A, DE 2019

(Do Senado Federal)

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (relator: DEP. PAULO BENGTSON).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

# **APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### SUMÁRIO

- I Projeto inicial
- II Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:
  - Parecer do relator
  - Parecer da Comissão
  - Voto em separado

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.

### O Congresso Nacional decreta:

	Art.	1°	O §	2°	do	art.	22	da	Lei	n°	9.985,	de	18	de	julho	de	2000,	passa	a
vigorar cor	n a se	egu	inte	red	açã	o:													

"Art. 22.

§ 2º A criação, desafetação, redução dos limites e recategorização, totais ou parciais, de unidades de conservação, independentemente da natureza do ato que as estabeleçam ou do responsável por sua edição, serão precedidas de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão, os limites e a categoria mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

......"(NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 8 de setembro de 2021.

Senador Veneziano Vital do Rêgo Primeiro Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência



### LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC

### LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000

Regulamenta o art. 225, § 1°, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

# O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO IV

### DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

- Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.
- § 1° (VETADO)
- § 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.
- § 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.
- § 5° As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades de grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2° deste artigo.
- § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecido no § 2º deste artigo.
- § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.
- Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.

- § 1º Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do *caput*, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa.
- § 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa. (Artigo acrescido pela Lei nº 11.132, de 4/7/2005)
- Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.
- § 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.
- § 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:
- I proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;
- II proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas:

ecossistemas;
III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade
de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### PROJETO DE LEI Nº 5.174, DE 2019

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.

Autor: SENADO FEDERAL - CONFÚCIO

**MOURA** 

Relator: Deputado PAULO BENGTSON

### I - RELATÓRIO

A Lei nº 9,985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, exige, como pré-requisito para a criação de unidades de conservação a realização "de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade" (art. 22, § 2°).

O ilustre Senador Confúcio Moura propõe, por meio do projeto de lei em epígrafe, que a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação também sejam precedidas desses estudos e consultas.

O ilustre autor afirma que a alteração proposta visa impedir ou dificultar que a vontade de setores econômicos interessados na exploração de recursos naturais localizados em unidades de conservação possa se sobrepor ao interesse público e coletivo, fundado na necessidade de se garantir a conservação de amostras significativas dos nossos ambientes naturais.





A matéria foi distribuída para as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões. No prazo regimental não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

#### II - VOTO DO RELATOR

Como dito na seção anterior, a Lei em comento, no seu art. 22, § 2º, diz que a criação de unidades 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" (art. 22, § 2º).

Há uma boa razão para que o legislador tenha estabelecido essa regra na lei: historicamente, muitas unidades de conservação foram criadas sem o necessário conhecimento da realidade socioeconômica local, o que, não raro, gerou graves conflitos com as comunidades que dependiam da terra para viver. Muitos desses conflitos perduram até hoje, depois de décadas de criação dessas unidades de conservação, sem que os passivos fundiários tenham sido resolvidos pelos governos e os proprietários rurais tenham sido devidamente indenizados.

Como não havia, nos poderes executivos federal, estaduais e municipais, um mecanismo de consulta que garantisse às comunidades afetadas o direito de serem previamente ouvidas sobre propostas de criação de unidades de conservação que incidissem sobre suas terras, foi necessário estabelecer essa garantia na Lei. Note-se, entretanto, que essa regra foi concebida para os poderes executivos, não para os poderes legislativos, e isso por uma razão evidente: no legislativo a participação das comunidades atingidas está sempre garantida, porque toda proposta legislativa é pública e debatida com máxima transparência, e todas as comunidades podem ser ouvidas, por intermédio dos seus representantes legitimamente eleitos ou





diretamente, mediante a convocação de audiências públicas, no Parlamento ou nas próprias comunidades.

É importante observar que a Constituição Federal estabelece, no seu artigo 225, § 1º, inciso III, que "a alteração e a supressão [de unidades de conservação são] permitidas somente através de lei". Em outras palavras, os poderes executivos não podem, sem autorização dos poderes legislativos, desafetar ou reduzir os limites de uma unidade de conservação. Não há, portanto, porque falar na necessidade de os poderes executivos elaborarem estudos técnicos ou realizarem consultas públicas para fundamentar atos que não são de sua competência.

No caso dos poderes legislativos, a consistência técnica e a oitiva das comunidades afetadas estão garantidas pela própria natureza pública, transparente e democrática da atividade parlamentar. O processo parlamentar assegura a livre manifestação de todos os interesses e possibilita uma ampla negociação de soluções que possam acomodá-los da melhor forma possível, em favor do máximo interesse público.

Embora reconhecendo a boa intenção da proposta em comento, não há como ignorar, com a devida vênia, que ela é desnecessária, quando não contraproducente.

Em face do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 5174, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado PAULO BENGTSON Relator

2022-1930







## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### PROJETO DE LEI Nº 5.174, DE 2019

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.174/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Paulo Bengtson. O Deputado Leonardo Monteiro apresentou voto em separado.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Covatti Filho - Presidente, Júlio Delgado - Vice-Presidente, Carlos Gomes, Carlos Henrique Gaguim, Chiquinho Brazão, Diego Garcia, Nilto Tatto, Paulo Bengtson, Rodrigo Agostinho, Túlio Gadêlha, Zé Vitor, Aliel Machado, Coronel Chrisóstomo, Delegado Pablo, Jerônimo Goergen, Leonardo Monteiro e Leônidas Cristino.

Sala da Comissão, em 30 de novembro de 2022.

Deputado COVATTI FILHO Presidente





# **PROJETO DE LEI Nº 5.174, DE 2019**

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para exigir a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidade de conservação.

Autor: SENADO FEDERAL – CONFÚCIO MOURA

Relator: Deputado PAULO BENGTSON

## **VOTO EM SEPARADO**

O Projeto de Lei 5174/2019, aprovado nas comissões e no Plenário do Senado, chega à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Cmads) da Câmara dos Deputados num momento em que o país tem a oportunidade de se reinventar perante si e perante o mundo.

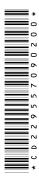
Depois de um período de ostracismo, o Brasil volta a ser um ator importante no cenário internacional, como mostra nossa participação na COP27, no Egito. Lá esteve o presidente eleito, que recebeu dos governadores da Amazônia uma carta de compromisso com o futuro.

No texto, os governadores, representados por Helder Barbalho, do Pará, reconhecem que o modelo econômico aplicado na Amazônia Legal não produziu o desenvolvimento esperado. Pela importância que este documento tem para esta discussão, permito-me ler um trecho da carta a esse respeito:

"As transformações econômicas então geradas foram, porém, incapazes de reduzir as desigualdades e erradicar a pobreza extrema. O modelo de desenvolvimento vigente, para ser economicamente pujante, trouxe o custo de ser ambientalmente devastador e socialmente excludente."

Em seguida, os governadores apontam o caminho para a superação desta situação:





"Mudar isso requer uma nova cooperação entre os Estados da Amazônia legal e o Governo federal, orientada pela ciência, pela estabilidade e reforço institucional e impulsionada pela determinação e pela vontade política de ambas as partes."

É importante salientar aqui a visão dos governadores de que a saída deve ser orientada pela ciência.

Mais adiante, os governadores se comprometem com a conservação da floresta:

"Precisamos da floresta viva, isto é, capaz de prover serviços ambientais e gerar remuneração por eles e pelos produtos dela derivados. Essa noção de vida é o marco que nos permitirá a monetização da floresta enquanto nova "commodity" no mercado de bens e serviços ambientais."

A floresta não aparece aqui como algo intocável, mas como um meio capaz de gerar trabalho e renda para os 29 milhões de pessoas que vivem na região e, ainda, como oportunidade para trazer dividendos para o país. Sabemos que o mercado para produtos da sociobiodiversidade vem crescendo no mundo ano após ano e que sua exploração sustentável é altamente lucrativa.

Os governadores também se referem a expectativas em relação ao Congresso Nacional:

"A posição de liderar uma região vasta, complexa e essencial para o desenvolvimento do Brasil e a manutenção de fatores determinantes à existência humana neste planeta, como é a Amazônia, requer de cada Governador alto senso de responsabilidade pública neste Consórcio. Este mesmo compromisso esperamos das altas autoridades do Executivo federal e dos membros do Congresso Nacional na apreciação e tratamento de matérias de interesse da região."

Ora, a matéria em discussão neste momento é de interesse direto da região Amazônica, já que a maior área protegida do país se encontra lá. Das 336 unidades de conservação federais, 145 estão localizadas na Amazônia Legal.

Participação social e o respeito à ciência são justamente os elementos que este projeto de lei traz para a discussão sobre desafetação, redução ou recategorização de unidades de conservação (UCs) no país. Este tipo de iniciativa de alteração nas unidades de conservação não é assunto exclusivo do Congresso Nacional. Na Câmara e no Senado, cuida-se das unidades de conservação federais. As estaduais são modificadas pelas assembleias legislativas, enquanto as municipais, pelas câmaras de vereadores.

No caso específico do PL 5174/2019, propõe-se alteração no Parágrafo Segundo do Artigo 22 da Lei número 9.985, de 18 de julho de





2000, a Lei do Snuc, para incluir a necessidade de realização de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução ou recategorização das unidades de conservação. Atualmente, a lei exige estudos e consulta para a criação das unidades de conservação. O que se pretende, agora, é incluir essa necessidade também para quando se propõe extinguir, diminuir ou mudar a categoria da unidade de conservação.

O ordenamento jurídico brasileiro aponta na direção da proteção do ambiente natural, não da desproteção. A natureza é vista como aliada, não como inimiga. O que se espera de nós, legisladores, governantes e sociedade civil é proteger, não desproteger. É cuidar da natureza, patrimônio público, pertencente a toda a população brasileira, a atual e as que nos seguirão. O que se espera de nossa geração é que entreguemos às que nos sucederão um país com as condições necessárias para sua saúde e sua sobrevivência. Um país com clima, com água limpa, com alimento saudável. E isso tudo só será possível se conservarmos a natureza. É o que diz a Constituição Federal, em seu artigo 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".

Seu parágrafo primeiro estabelece:

"Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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

Ora, se para criar áreas protegidas, que é o sentido no qual aponta a Constituição e as leis, são necessários estudos técnicos e consulta pública, com muito mais razão deveria se esperar as mesmas condicionantes para retirar a proteção dada. É o que se conhece como o princípio do paralelismo de formas. Se para avançarmos na proteção são necessários estes cuidados, para retrocedermos – o que deveria ser, à luz do direito, uma exceção – estes cuidados são ainda mais necessários. O paralelismo de formas nos diz que os mesmos pressupostos utilizados para a elaboração de um instituto também deverão ser utilizados para sua alteração ou extinção. A lei estabelece que a criação de UC deve ser precedida de estudos técnicos. Por simetria, sua alteração também deve.

A esse respeito, vale ressaltar o voto do desembargador Miguel Mônico, do Tribunal de Justiça de Rondônia, que decidiu pela inconstitucionalidade de lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado relativa a alterações em unidades de conservação. Escreveu o juiz: "Conclui-se que o processo de estudo e consulta referente à extinção de uma Unidade de Conservação deve ser tão rigoroso quanto o exigido para a sua criação. Daí o uso do paralelismo das formas constituir um princípio





norteador da obrigatoriedade de estudos técnicos e participação comunitária em projetos de redução ou extinção de Unidades de Conservação".

Note-se que, por mais democrática que uma casa de leis possa ser, não há como garantir que todos os interessados serão ouvidos na tramitação de projeto com esta finalidade. Estamos falando de comunidades que vivem e protegem os pontos mais recônditos e distantes dos centros urbanos, no interior de florestas, cujas dificuldades de deslocamento são imensas. Gente que está a horas, às vezes dias de distância, sem recursos, sem meios de transporte. Se a Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, é dever desta casa proporcionar o máximo de participação social, por meio de consultas públicas.

Sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas ficam expostas, como vemos, a muitas ameaças, ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

Esta necessidade está prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a OIT. É um dos principais instrumentos normativos aplicados à consulta e participação de populações tradicionais. O documento foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto 5.051/2004 e tem valor constitucional, o que assegura aos povos indígenas e tradicionais o direito à livre determinação, à autonomia e ao autogoverno e determina que esses povos têm direito à consulta livre, prévia e informada em qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los diretamente (art. 6º), como é o caso de projetos de alteração de unidades de conservação, posto que essas medidas alteram o ambiente onde vivem e obtêm sua fonte de sustento:

- "Art. 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
- b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
- c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
- 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com





o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas."

O acesso a informações públicas como direito humano fundamental é reconhecido também pela Declaração Universal de Direitos Humanos e outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 92/1992) e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/1992). A base é o entendimento de que a vida democrática em sociedade depende do indivíduo poder escolher, o que só é possível com o acesso às informações que tangem suas escolhas.

A consulta é importante, ainda, porque as alterações em unidades de conservação afetam benefícios econômicos dos municípios, por meio do turismo de base comunitária, ecoturismo, ICMS Ecológico e outras atividades.

Outro princípio importante que nos ajuda a refletir sobre esta questão é o da vedação ao retrocesso ambiental. De acordo com este princípio, nenhuma geração deveria sujeitar as gerações futuras às suas leis. Isso ocorre por meio da minimização ou da revogação de leis de proteção ambiental, uma vez que tais retrocessos legais podem resultar na imposição de um ambiente mais degradado para as futuras gerações, o que, em algumas situações, pode ser irreversível.

As unidades de conservação não são extintas com o objetivo de manter suas florestas. Ao contrário, quando se propõe uma desafetação é para legalizar derrubadas e para ocupar a área com gado, lavouras, mineração ou outra atividade. O corte de uma floresta, que levou milhões de anos para se constituir em sua riqueza e em sua diversidade, representa, muitas vezes, danos irreversíveis.

Não se quer dizer, tampouco, que as unidades de conservação não podem nunca serem modificadas ou extintas. Aqui se trata de garantir que os níveis gerais de proteção devem ser, pelo menos, mantidos. E a realização de estudos técnicos e de consultas públicas ajudam a garantir isso, tornando as decisões legislativas mais sólidas.

Devemos invocar, ainda, os princípios da precaução e da prevenção, já que os projetos para redução, recategorização e extinção de unidades de conservação têm potencial de causar danos ao meio ambiente. Para atender a esses princípios, é preciso ouvir a ciência sobre eventuais riscos e impactos. Trata-se, portanto, da realização de estudos prévios que tragam a segurança de que a alteração requerida é adequada.

Finalmente, é preciso considerar os atributos que justificam a criação de uma unidade de conservação. O ato de criação e o plano de manejo de cada UC tem um objetivo individual. Como já vimos, a Constituição Federal veda "qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção". Portanto, qualquer alteração na unidade de





conservação, deve garantir a proteção de seus atributos. E são os estudos técnicos que nos dirão se esta condição está ou não sendo atendida.

A alteração proposta pelo PL 5174/2019 vem para dar mais solidez e segurança jurídica para as decisões nesta área. A grande maioria das tentativas de extinção, redução ou recategorização de unidades de conservação é barrada pelo Poder Judiciário, em todas as suas instâncias.

Todos os casos emblemáticos que chegaram à Justiça foram derrubados, exatamente por afrontarem princípios constitucionais e legais relativos ao dever de proteger a natureza. Foi assim com o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, com o Parque Nacional de Itatiaia, com o Parque Nacional da Bodoquena e tantos outros, como os já citados casos do estado de Rondônia.

Não se encontra, de fato, nenhuma justificativa para exigir consulta pública e estudos técnicos na criação de uma unidade de conservação e não se exigir o mesmo para sua extinção, redução ou recategorização. Esses procedimentos devem ser avalizados pela técnica e pela ciência e as populações afetadas devem ser ouvidas.

Por todas essas razões, fica evidente que a proposta apresentada no projeto de lei 5174/2019 representa avanço importante em nossa legislação, de maneira a cumprirmos a Constituição e os tratados de que o Brasil é signatário. Além disso, contribui para melhorar a imagem do país no cenário mundial. O Brasil tem sido visto nos últimos anos como um pária ambiental, o que nos traz prejuízos econômicos, por meio da imposição de barreiras comerciais.

Sendo essas as considerações que entendo cabíveis e que espero venham a contribuir para a discussão da matéria, manifesto meu voto pela aprovação do Projeto de Lei 5174/2019.





EIM	DO	DOCH	<b>MENTO</b>
1 1171	$\mathbf{D}\mathbf{U}$		