



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.031, DE 2023 **(Do Sr. José Medeiros)**

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre as possibilidades e regras de compatibilização de projetos de infraestrutura com os objetivos das unidades de conservação de proteção integral, quando houver sobreposição entre ambos.

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

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

PUBLICAÇÃO INICIAL
Art. 137, caput - RICD



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2023

(Do Sr. JOSÉ MEDEIROS)

Altera a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre as possibilidades e regras de compatibilização de projetos de infraestrutura com os objetivos das unidades de conservação de proteção integral, quando houver sobreposição entre ambos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 36.

.....
.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, a licença ambiental que atesta sua viabilidade somente poderá ser concedida mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

.....
.

Art. 36-A. Os projetos de infraestrutura que interceptarem unidades de conservação de proteção integral estarão sujeitos à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório e, caso o licenciamento ambiental decida pela viabilidade dos empreendimentos, estes deverão compensar seus impactos com a criação ou ampliação de unidade de conservação da mesma categoria, com área equivalente ou maior do que a área afetada.

§ 1º A compensação da área afetada pela infraestrutura de que trata o *caput* deste artigo não afasta a imposição de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias a serem fixadas na



licença ambiental, quando necessárias para permitir a convivência da infraestrutura com a unidade de conservação.

§ 2º A licença ambiental cabível somente será expedida para os projetos de que trata o *caput* deste artigo nos casos em que a compensação de área e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias forem capazes de evitar a perda líquida de biodiversidade.

§ 3º A licença ambiental será emitida caso o empreendimento seja de alto interesse da República, a ser aprovado através de Resolução do Senado Federal, ou caso seus benefícios ambientais, sociais ou econômicos ultrapassem os danos ocasionados, a ser avaliado pela Câmara dos Deputados através de Decreto Legislativo, em ambos os casos, realizando-se contemporaneamente a compensação ambiental adequada.

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

JUSTIFICAÇÃO

A harmonização do desenvolvimento econômico e social com a questão ambiental tem sido cada vez mais defendida no Brasil e no mundo, mas esse equilíbrio ainda não é sentido verdadeiramente na forma como obras de infraestrutura vem sendo tratadas no País. E esse conflito do desenvolvimento econômico e social com a questão ambiental toma rumos estranhos quando o assunto é compatibilizar projetos de infraestrutura com unidades de conservação.

De fato, quando se trata de unidades de conservação (UC) de proteção integral, não se vislumbra que sua criação e manutenção tenham como objetivo, em sua origem, abrigar uma grande obra de infraestrutura em seu interior, o que é diferente de dizer que nunca serão compatíveis ou pelo menos passíveis de coexistência.

Alguns casos concretos nos ajudam a entender a problemática.

A Reserva Biológica (Rebio) União foi criada em 1998¹ no Estado do Rio de Janeiro, “com o objetivo de assegurar a proteção e

1 Criada por meio do Decreto s/nº de 22 de abril de 1998. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1998/dec_22_04_1998_criareserva_biologicauniao_rj.pdf



recuperação de remanescentes da Floresta Atlântica e formações associadas, e da fauna típica, que delas depende, em especial o mico-leão-dourado *Leontopithecus rosalia*². A unidade foi ampliada em 2017³ e atualmente totaliza uma área de 7.756,76 hectares⁴.

O Decreto de criação da UC exclui de seus limites “os trechos da rodovia BR-101 e da estrada de ferro que cortam a área, com as respectivas faixas de domínio, a subestação de energia, as redes de alta tensão, o oleoduto e o pátio ferroviário” (§ 1º do art. 1º do Decreto de criação). Além desses, o decreto de ampliação da unidade também exclui de seus limites, incluídas suas faixas de domínio ou servidão, a rodovia estadual RJ162 e as torres de telecomunicações existentes.

Em 2011⁵, foi aberto processo de licenciamento ambiental para estudar a viabilidade de duplicação da rodovia BR-101, incluindo o trecho que perpassa a Rebio. O processo já tramita há mais de dez anos e nesse período muitos estudos foram feitos e muito foi debatido sobre as melhores alternativas técnicas e locais para a ampliação da capacidade de tráfego da rodovia nesse trecho, que atualmente encaminha sua solução para um contorno.

Ainda que o desfecho nesse caso seja a decisão pela inviabilidade da duplicação, pelo menos foi permitido ao empreendedor estudar os impactos ambientais do projeto proposto. Mas há casos em que o Poder Público sequer permite que esses estudos ambientais sejam iniciados, como é o caso emblemático da EF-170, mais conhecida como Ferrogrão.

Como acontece em todos os processos de licenciamento ambiental que tramitam na esfera federal, o caso teve início com o preenchimento de uma Ficha de Caracterização da Atividade e um mapa com a diretriz de traçado do projeto, a fim de permitir à autoridade licenciadora avaliar

2 art. 1º do Decreto de criação.

3 Ampliada por meio do Decreto sem nº, de 05 de junho de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/rebio-uniao/arquivos/decreto_sn_de_5_de_junho_2017_amplia_rebio_uniao.pdf

4 Conforme dados do ICMBio disponíveis em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/rebio-uniao>

5 Processo Ibama nº 02001.004285/2011-34.



possíveis interferências ambientais e melhor orientar os estudos que viriam à frente.

O mapa continha, ressalta-se, a mera diretriz de traçado da ferrovia, dado que é justamente no curso do licenciamento ambiental que são avaliadas as alternativas técnicas e locacionais do empreendimento. Ocorre que, nesse caso, diferentemente da duplicação da BR-101, sequer foi emitido o Termo de Referência ou as autorizações pertinentes para permitir o diagnóstico ambiental.

Em ofício expedido ao Ibama, o ICMBio informou, em 2016, que “confirmada a interceptação dos limites do Parque Nacional do Jamanxim pelo trecho da ferrovia em questão [...] cumpre informar a impossibilidade de licenciamento ambiental para o referido trecho.”⁶

Foi esse o fato que motivou o Governo Federal, naquele ano, a editar uma Medida Provisória que alterava os limites do referido Parque e, assim, permitia a realização dos estudos. A MP 758/2016 estabelecia que a medida não eximia o empreendedor da prévia obtenção do licenciamento ambiental, assim como dispunha que as frações das áreas desafetadas que não fossem efetivamente utilizadas para a implantação da ferrovia seriam reintegradas ao Parque.

A partir da medida provisória, Ibama e ICMBio emitiram termo de referência e as autorizações pertinentes para que o projeto fosse estudado. Eis que, em 15.03.2021, sobreveio decisão liminar no âmbito da ADI 6553, *ad referendum* do Plenário, “para suspender a eficácia da Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, bem assim dos processos relacionados à Ferrogão”.

Em que pese o argumento central da ADI tenha sido o fato de tratar-se de uma medida provisória e não de uma lei, os debates foram muito mais além, incluindo suposta violação de direitos indígenas, impactos irreversíveis em curso, entre tantos outros. Da forma como a narrativa foi propagada, fez-se parecer que a unidade de conservação era intocável e a ferrovia flagrantemente incompatível com ela.

⁶ Ofício nº 07/2016/DIBIO/ICMBio, de 5 de fevereiro de 2016, autuado à fl. 65 do processo Ibama 02001.001755/2015-31



Cabe registrar que o Parque Nacional (Parna) do Jamanxim é uma unidade de conservação (UC) de proteção integral, criada em 2006, dentro da estratégia de "Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental", integrante do "Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163", mais conhecido como Plano BR-163 Sustentável.⁷

A faixa de domínio da rodovia BR-163 nunca fez parte do Parque. Primeiro veio a rodovia, depois foi criado o Parque. E o que a MP fez foi acrescentar à faixa de domínio da rodovia, que originalmente já contava com cerca de 396 hectares, nova área com aproximadamente 466 hectares para o leito da faixa de domínio da EF-170, resultando em uma faixa de domínio total de 862 hectares.

Esses 466 hectares equivalem a 0,054% do limite original do Parque. Há quem prefira divulgar esse número comparando-o com campos de futebol, mas ao comparar com módulos fiscais da região, o que nos parece mais apropriado, tem-se que a área desafetada equivale a menos de 10 (dez) módulos⁸.

Assim como as unidades de conservação foram criadas no entorno da rodovia para mitigar seus impactos, a Ferrogrão também vem sendo planejada para prover infraestrutura mais sustentável, conferindo maior eficiência na movimentação de cargas, com menor impacto equivalente, seja em matéria de poluição atmosférica ou mesmo em relação ao risco de acidentes.

Mas há quem afirme que não caberia estudo para um projeto patentemente inviável e que o trâmite do processo de licenciamento e a pressão pelo projeto tornariam a liberação da obra como algo inevitável.

A Rebio União está aí para nos mostrar o contrário.

E não é o único caso.

À semelhança da Ferrogrão, os Aproveitamentos Hidrelétricos de Tabajara, São Luiz do Tapajós e Jatobá só puderam realizar os estudos

⁷ Conforme: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-10/opinio-ferrograo-eficiente-sustentavel-constitucional>

⁸ O módulo fiscal em Itaituba e em Trairão (municípios em que se localiza o Parque) tem 75 hectares.



necessários à avaliação de impacto ambiental dos empreendimentos após a edição da Medida Provisória nº 558, de 2012, que dispunha sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

Já se passam mais de 10 anos da edição da MP 558. Nenhum dos dois empreendimentos foi concretizado.

E ainda que busquem passar a mensagem de que a desafetação do Parque Nacional do Jamanxim para o estudo da Ferrogrão tenha prejudicado povos indígenas, cabe mencionar que a Funai foi categórica, em 2020, ao afirmar que “não consta registros de reivindicação fundiária indígena nem estudos de identificação e delimitação em curso sobreposto ao Parque Nacional do Jamanxim (PA)”⁹. A terra indígena mais próxima da área desafetada do Parque, a TI Sawré Muybu (Pimental), dista 73,94 km.

As terras indígenas mais próximas do traçado projetado para a ferrovia se encontram ao norte do ponto mais extremo do projeto. São elas: Reserva Indígena Praia do Mangue, com 30 hectares e população estimada em 168 habitantes¹⁰; e Reserva Indígena Praia do Índio, com 28 hectares e população estimada em 125 habitantes¹¹. Ambas separadas da área projetada para a ferrovia pelo Rio Tapajós.

Mas resolver o emblemático caso da Ferrogrão não vai sanar as distorções na aplicação da Lei nº 9.985.

Há fartos exemplos de unidades de conservação interceptadas por rodovias e essa abordagem de alterar os limites de unidades para formalmente eliminar os conflitos existentes não garante a sustentabilidade desse complexo sistema.

Vejamos mais alguns exemplos de unidades de conservação de proteção integral que são interceptadas por rodovias:

- Estação Ecológica do Castanhão;

9 Informação Técnica nº 157/2020/COIM/CGID/DPT-FUNAI, de 14 de setembro de 2020 (SEI Funai 2463318).

10 Fonte: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4009>

11 Fonte: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3806>



- Estação Ecológica do Taim;
- Monumento Natural do Rio São Francisco;
- Parque Nacional Cavernas do Peruaçu;
- Parque Nacional da Amazônia;
- Parque Nacional da Serra da Bocaina;
- Parque Nacional da Serra da Capivara;
- Refúgio de Vida Silvestre de Boa Nova;
- Parque Nacional de Ilha Grande;
- Parque Nacional de Itatiaia;
- Parque Nacional do Pico da Neblina;
- Parque Nacional Mapinguari;
- Parque Nacional da Serra Itabaiana;
- Reserva Biológica de Sooretama;
- Reserva Biológica do Tinguá; e
- Reserva Biológica União.

Esses exemplos nos mostram que, das 335 UCs federais brasileiras¹², 150 são de proteção integral, sendo pelo menos 16 delas interceptadas por alguma rodovia. Acreditamos que buscar as melhores técnicas para harmonização da coexistência entre as unidades e as infraestruturas é um caminho mais efetivo do que as abordagens atuais.

A obstrução ferrenha a obras de infraestrutura, impedindo a implantação de ferrovias e hidrovias, por exemplo, acabam por relegar o País a uma matriz de transportes rodoviarista, cujo impacto ambiental é inquestionavelmente superior.

Deve-se, minimamente, permitir que estudos técnicos sejam realizados, trazendo luz ao tema e permitindo a participação da sociedade

12 37 Áreas de Proteção Ambiental; 13 Áreas de Relevante Interesse Ecológico; 30 Estações Ecológicas; 67 Florestas; 5 Monumentos Naturais; 75 Parques; 9 Refúgios da Vida Silvestre; 31 Reservas Biológicas; 2 Reservas de Desenvolvimento Sustentável e 66 Reservas Extrativistas. Fonte: <https://cnuc.mma.gov.br/>



nessa decisão. Participação esta que, para ser verídica, precisa ser informada, precisa de estudos qualificados. Não é barrando estudos ambientais que se constrói um País sustentável.

Com foco nesse equilíbrio, este projeto propõe que a Lei do SNUC possua dispositivo específico para tratar da coexistência de unidades de conservação de proteção integral e de projetos de infraestrutura, além de aprimorar a redação do § 3º do art. 36, que hoje tem impedido a realização de estudos, baseando-se em uma interpretação equivocada.

Enquanto o dispositivo pretende impedir que licenças sejam emitidas sem aval do órgão gestor da unidade de conservação, há casos em que o mandamento tem sido aplicado para impedir até mesmo o início dos estudos. Com a redação proposta, o poder de veto do órgão gestor da unidade fica preservado, mas em relação à emissão da licença ambiental e não dos seus atos preliminares.

E pela inserção do art. 36-A aqui proposto, eventual coexistência entre projetos de infraestrutura e unidades de conservação de proteção integral ficará sujeita à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório e, caso o licenciamento ambiental decida pela viabilidade dos empreendimentos, estes deverão compensar seus impactos com a criação ou ampliação de unidade de conservação da mesma categoria, com área equivalente ou maior do que a área afetada.

Também se estabelece que a compensação da área afetada pela infraestrutura não afasta a imposição de medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias a serem fixadas na licença ambiental, quando necessárias para permitir a convivência da infraestrutura com a unidade de conservação.

Por fim, e como balizador essencial a orientar o processo de licenciamento, o projeto estabelece que a licença ambiental cabível somente será expedida nos casos em que a compensação de área e as medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias forem capazes de evitar a perda líquida de biodiversidade.

Acreditamos que, com esses aprimoramentos e com a possibilidade do Senado Federal e Câmara dos Deputados analisarem



aspectos fundamentais do empreendimento para emissão de uma licença ambiental de interesse nacional, ambiental, social ou econômica, sempre compensando os danos causados, a legislação poderá de fato promover a sustentabilidade que se almeja para o complexo sistema que envolve a infraestrutura brasileira.

É nesse contexto que se apresenta este Projeto, com o objetivo de permitir que obras de infraestrutura possam ser estudadas pelos empreendedores e analisadas pelos órgãos ambientais, permitindo-se sua construção nos estritos casos em que houver caminhos para a sustentabilidade dessa interação.

Pedimos, pois, o apoio dos nobres pares para a aprovação da matéria.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado JOSÉ MEDEIROS





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO
DE 2000
Art. 36, 36-A**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:200007-18;9985>

FIM DO DOCUMENTO