

EMENDA DE PLENÁRIO
PROJETO DE LEI Nº 2486/2026
(Do Sr. Pedro Lupion)

Acrescenta dispositivos à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para estabelecer regras de regularização fundiária, indenização e limites temporais para restrições incidentes sobre Unidades de Conservação de domínio público.

Acrescentem-se os seguintes dispositivos ao Projeto de Lei nº 2486/2026:

“Art. 22. (...)

§8º Decorridos os prazos previstos no art. 22-C sem conclusão da regularização fundiária e pagamento das indenizações devidas, as áreas privadas ou posses ainda não desapropriadas deixarão de integrar a Unidade de Conservação de domínio público, independentemente de ato formal de desafetação, permanecendo submetidas exclusivamente à legislação ambiental geral.”

“Art. 22-B. Até a conclusão do processo de desapropriação e o pagamento integral das indenizações devidas, ficam resguardadas as atividades econômicas instaladas e em funcionamento antes da criação da Unidade de Conservação, vedada a ampliação da área utilizada ou a abertura de novas áreas.

§1º Para fins de regularização fundiária e indenização, serão reconhecidos como proprietários, possuidores ou ocupantes todos aqueles que comprovarem a ocupação, posse ou exercício de atividade econômica na área anteriormente à criação da Unidade de Conservação.

§2º A comprovação da posse, ocupação ou exercício de atividade econômica poderá ser realizada por qualquer meio de prova idôneo, não se limitando à existência de título formal de propriedade.

§3º O proprietário ou possuidor de área privada fará jus à indenização pelas benfeitorias, pela posse e pelas limitações administrativas incidentes sobre a área, nos termos da legislação aplicável.

§4º O ocupante de terra pública inserida em Unidade de Conservação não fará jus à indenização pela terra nua, mas lhe é garantido o direito à indenização pela posse e pelas benfeitorias úteis e necessárias realizadas de boa-fé.



§5º Não será considerada de má-fé a posse ou ocupação exercida anteriormente à criação da Unidade de Conservação, ainda que tenha havido supressão de vegetação, desde que não haja comprovação de fraude, simulação ou grilagem.

§6º A permanência prevista no caput não afasta a obrigação de observância da legislação ambiental vigente, permanecendo vedada a abertura de área sem as exigências legais.”

“Art. 22-C. O Poder Público deverá concluir o processo de desapropriação e promover o pagamento integral das indenizações relativas às Unidades de Conservação:

I – no prazo máximo de 10 (dez) anos, contados da data de criação da unidade, para aquelas instituídas após a vigência desta Lei;

II – no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Lei, para aquelas instituídas anteriormente à sua vigência.

§1º Decorrido o prazo previsto no caput sem conclusão da regularização fundiária, perderão eficácia as restrições específicas decorrentes exclusivamente da criação da Unidade de Conservação incidentes sobre propriedades ou posses privadas ainda não desapropriadas.

§2º O disposto no §1º não afasta a incidência da legislação ambiental geral, especialmente a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, incluídas suas disposições especiais:-

§3º Os prazos previstos no caput também se aplicam às pretensões indenizatórias fundadas em limitação administrativa ou desapropriação indireta decorrentes da criação da Unidade de Conservação, iniciando-se sua contagem apenas após o término dos prazos previstos nos incisos I e II do caput.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente Emenda busca enfrentar um dos maiores passivos estruturais da política ambiental brasileira: a ausência de regularização fundiária das Unidades de Conservação de domínio público criadas sobre áreas privadas ou historicamente ocupadas sem que o Estado possua capacidade concreta de concluir os processos de desapropriação e indenização correspondentes.

A criação de Unidades de Conservação constitui importante instrumento de proteção ambiental previsto no artigo 225 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 9.985/2000. Contudo, a implementação prática desse modelo revelou um problema estrutural que se agravou ao longo das últimas décadas.

Em inúmeros casos, unidades de conservação foram instituídas sobre áreas já ocupadas, produtivas ou submetidas a processos históricos de colonização,



regularização fundiária e incentivo estatal à ocupação territorial. Apesar disso, os processos de desapropriação não foram concluídos, as indenizações não foram pagas e milhares de famílias passaram a conviver com situação permanente de insegurança jurídica.

Os próprios dados oficiais demonstram a dimensão do problema.

Conforme informações divulgadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, em 2023 cerca de 37% da área destinada às unidades de conservação federais de domínio público ainda não possuía regularização fundiária, totalizando aproximadamente 26 milhões de hectares — área equivalente ao Estado de São Paulo ou a toda a bacia do Pantanal.

O próprio órgão gestor reconhece a incapacidade operacional para solução do passivo fundiário. Segundo publicação institucional do ICMBio, em 2009 existiam apenas 33 servidores responsáveis pela atuação fundiária em unidades de conservação federais, com estimativa de 376 anos para conclusão integral da regularização fundiária. Mesmo com a ampliação da estrutura administrativa, a estimativa oficial ainda é de aproximadamente 75 anos para conclusão dos processos.

Além disso, o Parlamento brasileiro já reconheceu formalmente a gravidade da situação. Relatório substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados estimou o passivo fundiário das unidades de conservação em aproximadamente R\$ 12 bilhões.

A ausência de solução legislativa adequada resultou em intensa judicialização da matéria. Multiplicam-se ações judiciais discutindo desapropriação indireta, limitação administrativa prescrição, validade de embargos, legalidade de restrições econômicas; indenização de posses e benfeitorias e os limites temporais da omissão estatal.

Ao mesmo tempo, diversos projetos legislativos vêm sendo apresentados no Congresso Nacional buscando alternativas para regularização fundiária, consolidação territorial e compatibilização entre conservação ambiental e realidade fundiária consolidada.

Os entendimentos judiciais atualmente existentes não são pacificados e frequentemente oscilam entre posições extremamente restritivas ou excessivamente flexibilizadoras, sem enfrentar adequadamente a complexidade estrutural do problema.

A solução da questão fundiária das unidades de conservação não pode depender exclusivamente de interpretações judiciais subjetivas, variáveis conforme a composição dos tribunais ou as peculiaridades de cada caso concreto.

Trata-se de matéria que exige definição legislativa clara, democrática e estrutural



O que se busca é impedir a perpetuação de um modelo de insegurança jurídica permanente, no qual restrições equivalentes à desapropriação acabam sendo impostas indefinidamente sem conclusão dos processos expropriatórios e sem indenização efetiva dos particulares atingidos.

**DEPUTADO PEDRO LUPION
REPUBLICANOS/PR**

Apresentação: 20/05/2026 12:57:02.643 - PLEN
EMP 1 => PL 2486/2026

EMP n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD262693173900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pedro Lupion



* CD 262693173900 *