



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



**ISPAN**  
INSTITUTO SOCIEDADE,  
POPULAÇÃO E NATUREZA



**OBSERVATÓRIO  
DO CÓDIGO  
FLORESTAL**

## Nota Técnica – PL nº 2.420/21

A **REDE NACIONAL PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (REDE PRÓ-UC)**, associação civil cuja missão institucional é contribuir para proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto das Unidades de Conservação da Natureza no Brasil, especialmente as de Proteção Integral, o **INSTITUTO SOCIEDADE, SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA (ISPAN)**, organização da sociedade civil sem fins econômicos que desde 1990 atua pelo fortalecimento de meios de vida sustentáveis com protagonismo comunitário, e o **OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL (OCF)**, rede de 45 entidades ligadas à questão ambiental criada com objetivo de monitorar a implementação da Lei Florestal, defender a vegetação e a produção sustentável no país, expõem as seguintes considerações acerca da inviabilidade do PL nº 2.420/21, da deputada federal Aline Sleutjes (PL-PR), e substitutivo do deputado federal Alexandre Guimarães (Republic-TO).

### 1. APRESENTAÇÃO

Atualmente na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados, o PL nº 2.420/21 *altera a Lei nº 12.651/12 e a Lei nº 9.985/00, e permite a criação do programa de ampliação e regularização de Unidades de Conservação Federais e institui as Unidades de Conservação de categorias mista.*

As alterações previstas são: **(i)** mudanças no art. 66 da Lei nº 12.651/12, quanto a áreas para compensação ambiental, a fim de tentar facilitar a compensação ambiental de imóveis particulares que estão sobrepostos a UCs; **(ii)** alterações na Lei nº 9.985/00, para a recategorização total ou parcial de UCs, para flexibilizar o uso de *organismos geneticamente modificados* na zona de amortecimento; e **(iii)** mudança no art. 3º da Lei 12.651/12, incluindo definição de “área prioritária para conservação”, desconsiderando estudos e regulamentações já existentes acerca dessas áreas, necessários para a proteção de áreas protegidas, terras indígenas e territórios quilombolas, bem como sua importância biológica.

O voto do relator, deputado federal Alexandre Guimarães (Republic-TO), foi pela aprovação com substitutivo, justificando-se pela afirmação do ICMBio de que não há UC totalmente regularizada e pelo fato que, supostamente, a categoria mista “fortaleceria a unidade de conservação”.

Seu substitutivo, dentre outros, acrescenta o § 3º ao art. 7º da Lei nº 9.985/00:

§3º É permitida a recategorização das Unidades de Conservação, em toda a sua área ou em parcela da extensão territorial, de forma a atender as particularidades biológicas, geológicas ou socioambientais existentes, em decisão motivada de seu órgão gestor.

Adiante, aponta-se motivos pelos quais o Projeto de Lei conflita com a Constituição Federal e com a legislação ambiental e, portanto, deve ser rejeitado.

\* \* \*



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



**ISPAN**  
INSTITUTO SOCIEDADE,  
POPULAÇÃO E NATUREZA



**OBSERVATÓRIO  
DO CÓDIGO  
FLORESTAL**

## 2. MOTIVOS PARA A REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI E SUBSTITUTIVO

Embora o PL e substitutivo tragam em suas justificativas a relevância da ampliação de espaços protegidos e a necessidade de sanar o passivo de regularização fundiária relacionado às Unidades de Conservação brasileiras, uma análise mais aprofundada do SNUC revela que o teor da proposta carece de aptidão técnica para promover as melhorias almejadas.

Em nota prévia, a então deputada federal e o relator trazem como solução para a regularização fundiária em Unidades de Conservação a transferência da responsabilidade ao proprietário de imóvel rural: “a regularização dessas áreas será integralmente custeada pelo sistema produtivo privado”, porém sem apresentar estudos técnicos que atestem sua viabilidade.

De outro lado, observa-se que vários órgãos e entidades federais, em conjunto com a sociedade civil e sob a governança do ICMBio, formaram grupo de trabalho específico para a regularização fundiária de Unidades de Conservação federais<sup>1</sup>.

Portanto, de início, deve-se esclarecer que a compensação de reserva legal (CRL), diferente do trazido na argumentação dos parlamentares - autora e relator - desonera o proprietário privado do ônus de recuperação e manutenção da reserva legal no próprio imóvel deficitário, deslocando essa responsabilidade para toda a sociedade, uma vez que a reserva legal passará a integrar uma UC.

Deve ser destacado, ainda, que o instrumento da CRL, caso não seja utilizado com cautela, poderá resultar em efeito inverso para as ações de regularização fundiária. O aumento da demanda por imóveis poderá afetar o valor de mercado das terras e as doações podem ficar restritas somente aos imóveis de menor valor. As áreas de maior valor, no entanto, ainda ficariam sob a responsabilidade do Poder Público. Ao final, as indenizações poderiam custar mais do que o valor global original de todas as terras da UC que precisam ser adquiridas, em função da valorização geral das terras ocasionada pelo aumento de demanda por CRL.

Além disso, a ampliação de Unidades de Conservação deve ocorrer por meio de estudos técnicos e consultas públicas, conforme prevê a Lei nº 9.985/00. Caso áreas particulares venham a ser incorporadas nos limites da UC, a CRL, tal como prevista atualmente, já é instrumento suficiente para ser utilizado na regularização fundiária. A proposta legislativa em nada contribui para o aprimoramento do instrumento.

Ainda, a definição proposta no projeto de lei sobre “área prioritária para conservação”, não leva em conta os instrumentos técnicos e jurídicos já implementados, com metodologia aplicada pela Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO) para a adequada conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas e espécies dessas áreas. O Dec. 5.092, de 21 de maio de 2004, que define regras para a identificação de áreas prioritárias, é categórico ao deliberar que essas áreas serão instituídas por portaria ministerial. Além disso, reduzir o conceito de áreas prioritárias à conservação para as UCs, que já se encontram protegidas, poderia representar um efeito

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-plano-de-consolidacao-territorial-de-unidades-de-conservacao>.



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



ISPAN  
INSTITUTO SOCIEDADE,  
POPULAÇÃO E NATUREZA



OBSERVATÓRIO  
DO CÓDIGO  
FLORESTAL

contrário, ao limitar que outras áreas, fora de UCs, possam ser agregadas em diferentes estratégias de conservação - corredores ecológicos, recuperação de áreas degradadas, entre outras - com a utilização do instrumento da compensação de reserva legal.

A Portaria 463/2008 do MMA é instrumento importante que já estabelece critérios e diretrizes para a identificação de áreas prioritárias para conservação no Brasil, sendo crucial priorizar a definição nela estabelecida, feita com base em estudos científicos e técnicos fundamentais para os resultados de dados confiáveis. Além de que as atualizações acerca dessas áreas estão em consonância com as estratégias recomendadas pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Portanto, qualquer mudança nessa definição, deverá considerar os avanços normativos nacionais e sua integração com as Convenções Internacionais sobre o tema.

## 2.1 DIAGNÓSTICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE A MATÉRIA

O Tribunal de Contas da União, por meio da Auditoria Operacional nº TC 023.646/2018-7, avaliou a implementação e a gestão do SNUC, no contexto da Convenção sobre Diversidade Biológica, com foco na Meta 11 de Aichi e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 14 e 15 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, e elaborou relatório sobre seus achados, inclusive acerca da regularização fundiária de UCs.

Sobre o tema, o órgão constatou que “... **a maior parte da área pendente de regularização fundiária nas UCs federais já está sob o domínio público**” e que “quanto à regularização fundiária das áreas particulares dentro dos limites das UCs federais, identificaram-se avanços nos últimos anos, embora ainda haja dificuldades nesse processo”.

A estimativa é que 16,8% da área total das UCs federais de domínio público deve ser particular e, para regularizá-la, é necessário transferir a titularidade do particular ao ICMBio, mediante desapropriação ou doação. Os óbices são **documentais** – o suposto proprietário não possui documentação comprobatória da cadeia dominial do imóvel<sup>2</sup> – e **financeiros** – carência de recursos para o pagamento das indenizações devidas, no processo de desapropriação.

## 2.2 MECANISMOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATUALMENTE EXISTENTES

Inicialmente, aponta-se que *já existem* mecanismos normativos para a regularização fundiária em unidades de conservação, por exemplo:

- 1) desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei nº 3.365/41), com pagamento de indenizações com recursos de compensação ambiental;
- 2) financiamento de ações discriminatórias objetivando a identificação, delimitação e arrecadação de áreas devolutas no interior ou no município onde a UC se situa;

---

<sup>2</sup> Segundo estudo realizado em 2008, aproximadamente 23% do território da Amazônia Legal corresponderia, supostamente, a propriedades privadas, **sem qualquer validação pelo cadastro de terras administrado pelo Incria** (<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/A%20Pecuarria%20e%20o%20Desmatamento.pdf>).



- 3) permuta de propriedades privadas no interior da UC por áreas públicas federais situadas em outras localidades;
- 4) Cotas de Reserva Ambiental, conforme o art. 44, IV, da Lei nº 12.651/12;
- 5) dação em pagamento, na forma do art. 4º da Lei nº 13.259/16;
- 6) declaração de nulidade de títulos de propriedades e respectivos registros imobiliários considerados irregulares, existentes no interior de UCs, segundo o art. 216 da Lei nº 6.015/73;
- 7) concessão do Direito Real de Uso, nos termos da Lei nº 11.481/07, em caso de unidade de conservação onde seja permitida a permanência de pessoas em seu interior.

A regularização fundiária de UCs seria otimizada, portanto, tanto pela efetiva utilização desses instrumentos e quanto pela regulamentação dos mecanismos que ainda carecem de regras específicas para serem aplicados, com a consideração adicional de que, na inércia injustificada no processo administrativo, a desapropriação pode ser realizada pela via judicial.

Ademais, a fim de suprir a carência financeira para as indenizações, uma proposta legislativa consistente deveria prever, por exemplo, que o valor de multas por ilícitos administrativos ou penais decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente em UC ou zona de amortecimento, arrecadadas pelos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, será destinado à regularização fundiária de Unidades de Conservação.

### 2.3 INVIABILIDADE JURÍDICA DE “UNIDADE DE CONSERVAÇÃO MISTA”

Embora o projeto de lei verse sobre a “categorização mista de UCs”, isto é, a recategorização “em toda a sua área ou em parcela da extensão territorial, de forma a atender as particularidades biológicas, geológicas ou socioambientais existentes, em decisão motivada de seu órgão gestor”, não há subsídio técnico ou jurídico capaz de sustentar tal proposta.

Afinal, se assim fosse, seria possível converter, por exemplo, dentro de Parque Nacional, UC do grupo de proteção integral<sup>3</sup> e com regime jurídico ambientalmente protetivo, uma porção para ser Área de Proteção Ambiental, categoria do grupo de uso sustentável e com regime altamente suscetível a intervenções humanas, o que se trata de *teratologia jurídica*.

Há evidente incompatibilidade de objetivos entre categorias e grupos de UCs, que impossibilita sua coexistência no mesmo perímetro – em um busca-se a preservação ambiental, sem alterações na biodiversidade, enquanto no outro é possível a operação de empreendimentos altamente poluidores, a exemplo de mineração, o que traz à proposta legislativa a pecha de *inconstitucional* por violação ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

---

<sup>3</sup> Proteção integral equivale à *manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais* (art. 2º, VI, da Lei nº 9.985/00).



O art. 4º do substitutivo busca acrescentar o § 3º no art. 7º da Lei nº 9.985/00, dispositivo que também está eivado por inconstitucionalidade – ao estabelecer que a recategorização será por decisão motivada do órgão gestor, viola a jurisprudência do STF, que ratificou a obrigatoriedade de lei para a modificação de unidade de conservação (ADI 3.646 e ADI 4.717).

Não se pode olvidar que a criação de uma UC é precedida de estudos técnicos e consulta pública, ocasião em que se define um perímetro específico com recursos naturais e ecossistemas que devem ser especialmente protegidos. Assim, não há sentido na recategorização de parte de uma área protegida para permitir atividades contrastantes com o previsto no ato de criação.

Frisa-se que, dependendo do objetivo da categoria da unidade de conservação, é impossível a coexistência de imóveis particulares em seu interior, uma vez que a área será de domínio e posse públicos, a exemplo do disposto para Parques Nacionais, conforme a Lei nº 9.985/00:

Art. 11. ...

§ 1º O **Parque Nacional é de posse e domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Isso também vale para Florestas Nacionais (art. 17, § 1º), para Reservas Extrativistas (art. 18, § 1º), para Reservas de Fauna (art. 19, § 1º).

Assim, a partir da criação da UC, é incabível sua posterior ocupação por particular. Nesses casos, por estarem em terras públicas, não há posse, mas *detenção*, que não propicia indenização a benfeitorias, dada a inexistência de qualquer direito real sobre a área, pois é impossível a usucapião de imóvel público (art. 191, parágrafo único, da CF, e Súmula 340/STF).

Além disso, a Lei nº 9.985/00 prevê a constituição de “mosaico de unidades de conservação”, com gestão integrada e respeitados os seus distintos objetivos de conservação, de acordo com regulamentação dada pelo Decreto nº 4.340/22. O reconhecimento de um mosaico de UCs, em tese, já atenderia a possibilidade de recorte territorial com diferentes categorias de unidades e não se confunde com o modelo trazido pelo projeto de lei, a chamada “categoria mista”, a qual fragiliza o SNUC, uma vez que a possibilidade de recategorização das UCs poderia ser feita para categorias menos protetivas, como já exemplificado acima.

## 2.4 GRILAGEM VERDE

Deve-se ponderar que existem diferentes situações em todo o Brasil quanto a imóveis localizados em UCs, desde propriedades particulares devidamente regularizadas, com ou sem atividades rurais, até áreas públicas invadidas e alvo de desmatamento e grilagem.

A grilagem verde – ocupação ilegal de terras com vegetação nativa a fim de averbá-las enquanto reserva legal de outros imóveis ou para receber créditos de carbono – também pode ficar potencializada pelo PL. Afinal, todos os imóveis rurais devem manter porcentagem de vegetação nativa caracterizada enquanto reserva legal (art. 12 da Lei nº 12.651/12), e a apropriação indevida



Rede Nacional  
Pró-Unidades de  
Conservação



ISPAN  
INSTITUTO SOCIEDADE,  
POPULAÇÃO E NATUREZA



OBSERVATÓRIO  
DO CÓDIGO  
FLORESTAL

de áreas públicas, iniciada pela inscrição no Cadastro Ambiental Rural, será incentivada no caso da possibilidade de ampliação do âmbito de incidência da compensação de reserva legal nos termos do projeto de lei.

Disciplinando esse assunto, a Instrução Normativa ICMBio nº 5/2016 estabelece a necessidade de comprovação da cadeia dominial e cópia do título aquisitivo originário ou certidão, que ateste o domínio privado do imóvel a ser utilizado para compensação de reserva legal, a fim de vedar o enriquecimento ilícito (art. 884 do Código Civil) contra o Poder Público.

Assim, muito embora o PL mencione que “particulares inseridos no perímetro da Unidade de Conservação se veem à mercê das restrições de uso que lhes são impostas sem o recebimento de qualquer indenização ou mesmo sem que o ente federativo efetive a necessária desapropriação, quando for o caso”, é necessário analisar cada caso especificamente, especialmente quanto à (ir)regularidade do domínio e à (in)compatibilidade da atividade com o objetivo da UC, entre outros, a fim de não beneficiar ilicitudes. Por isso, a análise documental criteriosa, conforme a IN ICMBio nº 5/2016, é essencial.

## **2.5 INTERESSE PÚBLICO RELACIONADO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

A criação de UCs, além de ato de política pública ambiental, relevante e necessário para o Brasil no atual momento de *insegurança climática*, atende ao interesse público e institui regime jurídico ambientalmente protetivo em espaços territoriais relevantes para a conservação, impondo obstáculos a intervenções indevidas na biodiversidade e nos recursos naturais.

Afinal, a proteção de ecossistemas e recursos naturais contribui para o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), propicia serviços ambientais capazes de mitigar fenômenos climáticos graves e contribui para toda a sociedade, incluindo o setor agrícola, a exemplo da produção de água, do controle da erosão, da regulação de temperaturas, entre outros.

Além disso, unidades de conservação são responsáveis pelo repasse de recursos financeiros aos municípios que as abrigam em seus territórios, por meio da lógica de que quanto mais áreas protegidas, maior a receita recebida pelo município – trata-se do ICMS Ecológico, mecanismo legal já previsto na maioria dos estados da Federação e atualmente estabelecido na Constituição Federal com a reforma tributária (art. 157, § 2º, III, da CF), recebendo o nome de IBS Ecológico.

## **3. CONCLUSÕES**

Diante de todo o exposto, e considerando que o Projeto de Lei ou seu substitutivo proposto na CAPADR não apresentam estudos de viabilidade técnica para seu desiderato, que a categoria de UC mista colide frontalmente com o conhecimento relacionado à conservação da biodiversidade, com a Constituição Federal e com a jurisprudência do STF, que sua proposta de área prioritária para conservação não leva em conta os instrumentos técnicos e jurídicos já implementados e construídos com base em estudos científicos e técnicos, bem como já existem mecanismos

\* \* \*



Rede Nacional  
**Pró-Unidades de  
Conservação**



**ISPN**  
INSTITUTO SOCIEDADE,  
POPULAÇÃO E NATUREZA



**OBSERVATÓRIO  
DO CÓDIGO  
FLORESTAL**

previstos na legislação para o propósito de regularizar o passivo fundiário de Unidades de Conservação, a Rede Pró-UC, o ISPN e o OCF posicionam-se contra o PL nº 2.420/21 e seu substitutivo, pois, além de eivados de atecnia, mostram-se redundante e, portanto, devem ser rejeitados.