



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

PAUTA DA 24ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**12/06/2024
QUARTA-FEIRA
às 09 horas**

Presidente: Senadora Leila Barros

Vice-Presidente: Senador Fabiano Contarato



Comissão de Meio Ambiente

**24ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 12/06/2024.**

24ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA

quarta-feira, às 09 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	EMENDA(S) DE - Não Terminativo -	SENADOR JORGE KAJURU	11
2	PDL 183/2020 (Tramita em conjunto com: PDL 187/2020) - Não Terminativo -	SENADORA ANA PAULA LOBATO	23
3	PDL 174/2021 (Tramita em conjunto com: PDL 194/2021) - Não Terminativo -	SENADOR ALESSANDRO VIEIRA	56
4	EMENDA(S) DE - Não Terminativo -	SENADOR FABIANO CONTARATO	92
5	PL 5720/2023 - Não Terminativo -	SENADORA DAMARES ALVES	115

6	PL 6134/2023 - Não Terminativo -	SENADORA DAMARES ALVES	131
7	REQ 28/2024 - CMA - Não Terminativo -		147
8	REQ 29/2024 - CMA - Não Terminativo -		152

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA

PRESIDENTE: Senadora Leila Barros

VICE-PRESIDENTE: Senador Fabiano Contarato

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco Parlamentar Democracia(MDB, UNIÃO)			
Marcio Bittar(UNIÃO)(3)(23)(24)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	1 Carlos Viana(PODEMOS)(3)(14)	MG 3303-3100 / 3116
Jayme Campos(UNIÃO)(3)	MT 3303-2390 / 2384 / 2394	2 Plínio Valério(PSDB)(3)(14)(22)(25)	AM 3303-2898 / 2800
Confúcio Moura(MDB)(3)	RO 3303-2470 / 2163	3 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(3)(14)(21)(20)	PB 3303-2252 / 2481
Giordano(MDB)(3)	SP 3303-4177	4 Alessandro Vieira(MDB)(7)(14)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019
Marcos do Val(PODEMOS)(3)	ES 3303-6747 / 6753	5 Cid Gomes(PSB)(6)(14)	CE 3303-6460 / 6399
Leila Barros(PDT)(3)	DF 3303-6427	6 Zequinha Marinho(PODEMOS)(9)(14)(19)(22)(25)	PA 3303-6623
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PT, PSD)			
Margareth Buzetti(PSD)(2)(30)(29)	MT 3303-6408	1 Vanderlan Cardoso(PSD)(2)(5)	GO 3303-2092 / 2099
Eliziane Gama(PSD)(2)	MA 3303-6741	2 Nelsinho Trad(PSD)(2)	MS 3303-6767 / 6768
Sérgio Petecão(PSD)(2)(18)(5)(15)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709	3 Otto Alencar(PSD)(2)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467
Beto Faro(PT)(2)(26)	PA 3303-5220	4 Jaques Wagner(PT)(2)(26)	BA 3303-6390 / 6391
Fabiano Contarato(PT)(2)	ES 3303-9054 / 6743	5 Teresa Leitão(PT)(2)	PE 3303-2423
Jorge Kajuru(PSB)(2)	GO 3303-2844 / 2031	6 Ana Paula Lobato(PDT)(13)	MA 3303-2967
Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)			
Rogério Marinho(PL)(1)	RN 3303-1826	1 Wellington Fagundes(PL)(16)(1)(28)(27)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775
Eduardo Gomes(PL)(17)(1)	TO 3303-6349 / 6352	2 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807
Jaime Bagattoli(PL)(1)	RO 3303-2714	3 Carlos Portinho(PL)(1)	RJ 3303-6640 / 6613
Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)			
Tereza Cristina(PP)(1)	MS 3303-2431	1 Ireneu Orth(PP)(31)(11)(1)(12)	RS 3303-4124 / 4127 / 4129 / 4132
Damara Alves(REPUBLICANOS)(1)(10)	DF 3303-3265	2 Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Rogério Marinho, Zequinha Marinho, Jaime Bagattoli, Tereza Cristina e Cleitinho foram designados membros titulares, e os Senadores Wellington Fagundes, Jorge Seif, Carlos Portinho, Luis Carlos Heinze e Mecias de Jesus membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Margareth Buzetti, Eliziane Gama, Vanderlan Cardoso, Jaques Wagner, Fabiano Contarato e Jorge Kajuru foram designados membros titulares, e os Senadores Dr. Samuel Araújo, Nelsinho Trad, Otto Alencar, Beto Faro e Teresa Leitão, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Marcio Bittar, Jayme Campos, Confúcio Moura, Giordano, Marcos do Val e Leila Barros foram designados membros titulares; e os Senadores Raulo Rodrigues, Carlos Viana e Plínio Valério, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu a Senadora Leila Barros e o Senador Fabiano Contarato Presidente e Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado.
- (5) Em 08.03.2023, o Senador Dr. Samuel Araújo foi designado membro titular e o Senador Vanderlan Cardoso, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 06/2023-BLRESDM).
- (6) Em 15.03.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 11/2023-BLDEM).
- (7) Em 15.03.2023, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. 09/2023-BLDEM).
- (8) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLDDP).
- (9) Em 22.03.2023, o Senador Cid Gomes foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. 14/2023-BLDEM).
- (10) Em 26.04.2023, a Senadora Damara Alves foi designada membro titular, em substituição ao Senador Cleitinho, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 14/2023-BLALIAN).
- (11) Em 27.04.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Luis Carlos Heinze, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 15/2023-BLALIAN).
- (12) Em 08.05.2023, o Senador Luis Carlos Heinze foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, pelo Bloco Parlamentar Aliança, para compor a comissão (Of. 19/2023-GABLI/BLALIAN).
- (13) Em 16.05.2023, a Senadora Ana Paula Lobato foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 48/2023-BLRESDM).
- (14) Em 16.05.2023, os Senadores Carlos Viana, Plínio Valério, Veneziano Vital do Rêgo, Alessandro Vieira, Cid Gomes e Raulo Rodrigues tiveram suas posições como suplentes modificadas na Comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 44/2023-BLDEM).
- (15) Vago em 11.06.2023, em razão do retorno do titular.
- (16) Em 25.08.2023, o Senador Mauro Carvalho Junior foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Wellington Fagundes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 139/2023-BLVANG).
- (17) Em 29.08.2023, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro titular, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 142/2023-BLVANG).
- (18) Em 30.08.2023, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 93/2023-BLRESDM).
- (19) Em 31.08.2023, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Raulo Rodrigues, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 136/2023-BLDEM).
- (20) Em 20.09.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Veneziano Vital do Rêgo, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 144/2023-BLDEM).
- (21) Em 21.09.2023, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 150/2023-BLDEM).
- (22) Em 04.10.2023, os Senadores Zequinha Marinho e Plínio Valério foram designados 2º e 6º suplentes, respectivamente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 159/2023-BLDEM).
- (23) Em 04.10.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 160/2023-BLDEM).
- (24) Em 06.10.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 164/2023-BLDEM).

- (25) Em 06.10.2023, os Senadores Plínio Valério e Zequinha Marinho foram designados 2º e 6º suplentes, respectivamente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 165/2023-BLDEM).
- (26) Em 25.10.2023, o Senador Beto Faro foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 114/2023-BLRESDM).
- (27) Vago em 02.11.2023, em razão do retorno do titular (Of. nº 11/2023-GSWFAGUN).
- (28) Em 07.11.2023, o Senador Wellington Fagundes foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 173/2023-BLVANG).
- (29) Em 22.11.2023, o Senador Carlos Fávaro foi designado membro titular, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 121/2023-BLRESDM).
- (30) Em 28.11.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro titular, em substituição ao Senador Carlos Fávaro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 123/2023-BLRESDM).
- (31) Em 10.04.2024, o Senador Ireneu Orth foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Luis Carlos Heinze, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 14/2024-BLALIAN).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 09:00
SECRETÁRIO(A): AIRTON LUCIANO ARAGÃO JÚNIOR
TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033284
FAX:

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3285
E-MAIL: cma@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 12 de junho de 2024
(quarta-feira)
às 09h

PAUTA

24ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE - CMA

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

Retificações:

1. Inclusão do REQ 28/2024-CMA (10/06/2024 11:17)
2. Inclusão do REQ 29/2024-CMA e do PL 6134/2023. (11/06/2024 17:25)

PAUTA

ITEM 1

EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 1970, DE 2019

Ementa do Projeto: *Institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (Caryocar brasiliense) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado.*

Autoria do Projeto: Câmara dos Deputados

Relatoria da(s) Emenda(s): Senador Jorge Kajuru

Relatório: Pela rejeição da Emenda nº 2-PLEN, oferecida ao Projeto de Lei nº 1.970, de 2019

Observações:

1. A matéria será apreciada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária.

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

[Emenda 2 \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

ITEM 2

TRAMITAÇÃO CONJUNTA PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020

- Não Terminativo -

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Autoria: Senador Paulo Rocha, Senador Rogério Carvalho, Senadora Zenaide Maia, Senador Jean Paul Prates, Senador Paulo Paim

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

TRAMITA EM CONJUNTO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 187, DE 2020

- Não Terminativo -

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”

Autoria: Senador Randolfe Rodrigues

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

Relatoria: Senadora Ana Paula Lobato

Relatório: Pela declaração de prejudicialidade dos Projetos de Decretos Legislativos nº 183, de 2020, e nº 187, de 2020.

Observações:

1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

ITEM 3**TRAMITAÇÃO CONJUNTA****PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 174, DE 2021**

- Não Terminativo -

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Autoria: Senador Fabiano Contarato

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

TRAMITA EM CONJUNTO**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 194, DE 2021**

- Não Terminativo -

Susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Autoria: Senador Paulo Rocha, Senador Jaques Wagner, Senadora Zenaide Maia, Senador Jean Paul Prates, Senador Paulo Paim

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)

Relatoria: Senador Alessandro Vieira

Relatório: Pela aprovação do PDL 174/2021 e pela prejudicialidade do PDL 194/2021.

Observações:

1. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

ITEM 4**EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO****PROJETO DE LEI Nº 380, DE 2023**

Ementa do Projeto: *Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.*

Autoria do Projeto: Câmara dos Deputados

Relatoria da(s) Emenda(s): Senador Fabiano Contarato

Relatório: Pela rejeição da Emenda nº 1-PLEN e pela aprovação das Emendas nº 2 e 3-PLEN, com as subemendas que apresenta.

Textos da pauta:[Avulso de emendas \(PLEN\)](#)[Avulso inicial da matéria](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)**ITEM 5****PROJETO DE LEI Nº 5720, DE 2023****- Não Terminativo -**

Disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus tutores, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável.

Autoria: Senador Jayme Campos

Relatoria: Senadora Damares Alves

Relatório: Pela aprovação nos termos do substitutivo

Observações:

1 - *Matéria vai à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em decisão terminativa*

Textos da pauta:[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)**ITEM 6****PROJETO DE LEI Nº 6134, DE 2023****- Não Terminativo -**

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e a Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para disciplinar a declaração de compropriedade sobre animal de estimação.

Autoria: Senador Carlos Viana

Relatoria: Senadora Damares Alves

Relatório: Pela aprovação

Observações:

1. *A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.*

Textos da pauta:[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Relatório Legislativo \(CMA\)](#)**ITEM 7****REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE Nº 28, DE 2024**

Requer, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 2215/2022, que “altera a categoria da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, para Parque Nacional e modifica sua denominação para Parque Nacional Marinho do Arvoredo; e dá outras providências”, com os convidados que apresenta.

Autoria: Senadora Tereza Cristina

Textos da pauta:[Requerimento](#) (CMA)**ITEM 8****REQUERIMENTO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE N° 29, DE 2024**

Requer, nos termos do art. 76, § 1º, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a prorrogação da Subcomissão Temporária para Discutir e Analisar o Mercado de Ativos Ambientais Brasileiros por 40 (quarenta) dias.

Autoria: Senador Jorge Kajuru

Textos da pauta:[Requerimento](#) (CMA)

1



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 1970, DE 2019

Institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (Caryocar brasiliense) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1727356&filename=PL-1970-2019



[Página da matéria](#)

Institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado, com as seguintes finalidades:

I - identificar as áreas de incidência de comunidades tradicionais que vivam ou sobrevivam da coleta do pequi e de outros produtos nativos do Cerrado;

II - criar mecanismos de incentivo à preservação das áreas de ocorrência do pequizeiro e de outras espécies do cerrado suscetíveis de manejo;

III - realizar estudos com vistas à recuperação da biodiversidade das terras públicas e devolutas localizadas em áreas do Cerrado retomadas pela União que tenham sido objeto de contratos de arrendamento ou comodato ou de outros instrumentos congêneres e que tenham sido utilizadas em projetos agrossilvipastoris;

IV - criar mecanismos que assegurem a utilização pelas comunidades tradicionais, organizadas em cooperativa ou em outra forma associativa, de áreas de reserva legal para a coleta de frutos e de produtos nativos do Cerrado;

V - desenvolver experimentos e pesquisas direcionados à produção de mudas para o atendimento a novos plantios e para a recuperação de áreas degradadas;

VI - pesquisar os aspectos culturais e folclóricos relacionados ao pequi e demais frutos do Cerrado, divulgar eventos comemorativos e datas relevantes referentes a eles, bem como identificar, no âmbito do programa, as áreas adequadas ao turismo e incentivar sua prática;

VII - divulgar os componentes nutricionais e medicinais do pequi e de outros frutos e produtos do Cerrado;

VIII - incentivar a industrialização do pequi e demais frutos do Cerrado, mediante sua transformação em doces, licores, batidas e outros derivados;

IX - desenvolver ações que propiciem a melhoria da qualidade dos produtos;

X - criar selo que identifique a área de produção e a qualidade do produto;

XI - incentivar a comercialização do pequi e de outros frutos do Cerrado e de seus derivados;

XII - incentivar o aperfeiçoamento técnico e o desenvolvimento econômico dos produtores e dos trabalhadores envolvidos na exploração do pequi e demais frutos do Cerrado, bem como a sua organização em cooperativas ou em outras formas associativas;

XIII - criar, mediante proposta das universidades, dos institutos e dos demais centros de educação federais localizados nas áreas do bioma Cerrado, centros de referência com o objetivo de coordenar pesquisas, manter banco de dados, produzir e divulgar material didático e promover ações de

educação ambiental e de resgate e valorização da cultura local e outras atividades associadas ao pequi e demais frutos e produtos nativos do Cerrado.

Art. 2º Ficam proibidos a derrubada e o uso predatório dos pequizeiros (*Caryocar brasiliense*) existentes no território nacional, exceto:

I - em área destinada a obras e serviços de utilidade pública ou de interesse social declarada pelo poder público;

II - em área urbana ou em distrito industrial legalmente constituído, mediante autorização do Conselho Municipal de Meio Ambiente ou, na ausência deste, do órgão ambiental estadual ou federal competente;

III - em área rural antropizada até 22 de julho de 2008 ou em pousio, quando a manutenção de espécime no local dificultar a implantação de projeto agrossilvipastoril, mediante autorização do órgão ambiental estadual competente;

IV - quando houver autorização do órgão ambiental competente;

V - quando se tratar de pequizeiros mortos ou secos, mediante comprovação por laudo técnico.

Art. 3º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado contará com os seguintes recursos:

I - dotações orçamentárias da União;

II - produto de operações de crédito internas e externas firmadas com entidades públicas, privadas, nacionais ou estrangeiras;

III - saldos de exercícios anteriores;

IV - outras fontes previstas em lei.

Art. 4º Os recursos referidos no art. 3º desta Lei serão destinados a:

I - apoiar o desenvolvimento da cultura do pequi e demais frutos nativos do Cerrado, de forma a promover a disseminação de tecnologias que concorram para o aumento da sua produtividade e da qualidade do produto;

II - fortalecer e expandir os segmentos da cadeia produtiva do pequi e demais frutos do Cerrado;

III - realizar pesquisas, estudos e diagnósticos;

IV - promover a capacitação tecnológica na indústria da cultura do pequi e de outros frutos do Cerrado e o seu beneficiamento;

V - realizar ampliações e melhorias na infraestrutura de apoio à produção e à comercialização do pequi e de seus derivados.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 189/2023/PS-GSE

Brasília, na data da apresentação.

A Sua Excelência o Senhor
Senador ROGÉRIO CARVALHO
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 1.970, de 2019, da Câmara dos Deputados, que “Institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado”.

Atenciosamente,

LUCIANO BIVAR
Primeiro-Secretário





SENADO FEDERAL
Gabinete do SENADOR WEVERTON

EMENDA Nº - PLENÁRIO

(Ao PL 1970/2019)

Acrescente-se o novo inciso XIV ao artigo 1º do PL 1970/2019:

“Art. 1º.....

XIV - incentivar a inserção da árvore do Pequi em projetos de paisagismo e agricultura urbana, bem como na recuperação de áreas degradadas. ” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O Artigo 1º da proposta trata das finalidades da instituição da Política Nacional para o manejo sustentável, plantio, extração, consumo, comercialização e transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*).

A presente emenda propõe a inclusão nesse rol de finalidades, do incentivo à inserção da árvore do Pequi em projetos de paisagismo e agricultura urbana, bem como na recuperação de áreas degradadas.

É sabido que algumas das características reunidas pela árvore do Pequi, tais como a sua capacidade de desenvolver-se em solos pobres em minerais, se prestam adequadamente ao uso na recuperação de áreas degradadas, e suas características estéticas, como as belas inflorescências e o tronco extremamente ornamental, ao paisagismo urbano.

Sala das Sessões, 18 de abril de 2024



SENADO FEDERAL
Gabinete do **SENADOR WEVERTON**

Senador **WEVERTON**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorge Kajuru

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre a Emenda nº 2-PLN, oferecida ao Projeto de Lei nº 1.970, de 2019, do Deputado Rogério Correia, que “institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado”.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Meio Ambiente (CMA) a Emenda nº 2-PLN, oferecida ao Projeto de Lei (PL) nº 1.970, de 2019, do Deputado Rogério Correia, que “institui a Política Nacional para o Manejo Sustentável, Plantio, Extração, Consumo, Comercialização e Transformação do Pequi (*Caryocar brasiliense*) e demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado”.

A legislação proposta estabelece as finalidades da política que institui e trata de regra geral de proibição da derrubada e do uso predatório dos pequizeiros, ao mesmo tempo em que define as áreas onde pode ocorrer a supressão dessas árvores. Também aponta a origem dos recursos que financiarão a política nacional, bem como sua destinação.

A proposição já foi aprovada pela Câmara dos Deputados e, no Senado Federal, foi distribuída à CMA e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), nas quais também foi aprovada, sem emendas.

No prazo para o oferecimento de emendas no Plenário, ocorreu a apresentação da Emenda nº 2-PLN, do Senador Weverton, que insere inciso no art. 1º do PL para instituir, entre as finalidades da política a ser criada, o

incentivo ao uso do pequizeiro no paisagismo, na agricultura urbana e na recuperação de áreas degradadas. Por consequência, a matéria retornou a esta Comissão para análise dessa emenda, que também será apreciada pela CRA.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e da flora, preservação, conservação, exploração e manejo da biodiversidade, conforme preceituam os incisos I e III do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. Portanto, a emenda nº 2-PLN justifica a apreciação deste colegiado.

Apesar da nobre intenção do autor, entendemos que a emenda proposta pouco agrega ao projeto e ainda pode atrasar a publicação dessa importante lei que decorrerá da aprovação da matéria sob análise desta Casa.

É recomendável que o paisagismo em áreas urbanas atenda a critérios de diversidade biológica. Nesse sentido, deve utilizar um grande número de espécies, preferencialmente nativas da região. A diversidade protege o paisagismo de doenças que afetam as plantas, possibilita variados recursos para a fauna urbana e enriquece a beleza de áreas verdes, oferecendo flores de cores diferentes, presentes ao longo de todo o ano.

Assim, estabelecer o incentivo a uma única espécie pode favorecer sua ocorrência predominante e desproporcional em relação às demais espécies nativas nos projetos paisagísticos.

Quanto à agricultura urbana, esta é mais compatível com o plantio de hortaliças, dada a limitação dos espaços para desenvolvimento da atividade nas cidades, havendo pouca disponibilidade de áreas com dimensão adequada a plantios silviculturais, como seriam os de pequizeiros.

No que diz respeito à recuperação de áreas degradadas, que também é objeto da emenda em análise, o tema já está contemplado no inciso V do art. 1º do PL nº 1.970, de 2019.

A inserção do dispositivo sugerido na emenda não é imprescindível para o desenvolvimento de uma política que promova a conservação e o aproveitamento econômico ambientalmente sustentável do

pequi e de outras espécies nativas do cerrado. Entendemos que as disposições contidas no PL, na forma aprovada pela Câmara dos Deputados, pela CMA e pela CRA, são suficientes para garantir a eficácia da iniciativa.

Ademais, a relação custo-benefício de se promover essa alteração sutil e pouco efetiva no projeto é desfavorável, na medida em que obrigaria o retorno da proposição à Câmara dos Deputados, o que causaria atraso na tramitação que poderia levar até mesmo ao arquivamento da matéria por falta de deliberação. É mais prudente que o PL nº 1.970, de 2019, siga rapidamente à sanção presidencial.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição da Emenda nº 2-PLN, oferecida ao Projeto de Lei nº 1.970, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

2



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

AUTORIA: Senador Paulo Rocha (PT/PA)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 que *disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No último 26 de abril, a Fundação Nacional do Índio (Funai) sob a gestão do Governo Jair Bolsonaro publicou a Instrução Normativa nº 9, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. A referida norma, em apertada síntese, estabelece que a Funai certificará que os limites de imóveis privados não incidem em Terras Indígenas (TIs) homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas. Ademais, estabelece que apenas TIs homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) – sistema do Incra que controla informações sobre limites de imóveis rurais.



A norma que se pretende sustar não seria um problema não fosse a existência de 237 Terras Indígenas atualmente pendentes de homologação. Lembre-se que o processo de homologação é meramente um procedimento administrativo. O art. 231 da Constituição Federal e o art. 2º do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) são claros ao estabelecer que os indígenas têm direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas e as necessárias à sua preservação, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sem fazer distinção entre terras homologadas ou não. Não faz sentido prejudicar o direito indígena pela inoperância da União em homologar as terras indígenas!

Em verdade, a Instrução Normativa nº 9 possui a nefasta consequência de permitir que invasores de terras indígenas regularizem seus imóveis rurais obtidos ilegalmente. A Funai, ao declarar que o imóvel rural privado não invade TIs homologadas, permite que o Sigef emita, eletrônica e automaticamente, certidão que garante ao pretense proprietário o direito de desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia de empréstimos bancários.

Assim sendo, a referida norma acaba por incentivar ocupações ilegítimas e ilegais das Terras Indígenas. E nota-se, uma regra que prejudica o direito indígena expedida justamente pelo órgão que possui o dever de preservar os interesses dos nossos povos originários! O Estatuto da Funai (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967) assim dispõe:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;



VII - exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

No entanto, o que dispõe a Instrução Normativa conflita explicitamente com as obrigações da Funai:

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

[...]

§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas.

Por conflitar com a Constituição, Estatuto do Índio e Estatuto da Funai, deve a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 ter seus efeitos suspensos.

Sala das Sessões,

Senador Paulo Rocha
PT/PA

Senador Rogério Carvalho
PT/SE
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

Senadora Zenaide Maia
PROS/RN

Senador Humberto Costa
PT/PE

Senador Jean Paul Prates
PT/RN

Senador Jaques Wagner
PT/BA

Senador Paulo Paim
PT/RS



SF/20231.24948-30

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso V do artigo 49
 - artigo 231
- Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967 - LEI-5371-1967-12-05 - 5371/67
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1967;5371>
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 183, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

AUTORIA: Senador Paulo Rocha (PT/PA)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, *que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 que *disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.*

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No último 26 de abril, a Fundação Nacional do Índio (Funai) sob a gestão do Governo Jair Bolsonaro publicou a Instrução Normativa nº 9, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. A referida norma, em apertada síntese, estabelece que a Funai certificará que os limites de imóveis privados não incidem em Terras Indígenas (TIs) homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas. Ademais, estabelece que apenas TIs homologadas deverão constar no Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) – sistema do Incra que controla informações sobre limites de imóveis rurais.



A norma que se pretende sustar não seria um problema não fosse a existência de 237 Terras Indígenas atualmente pendentes de homologação. Lembre-se que o processo de homologação é meramente um procedimento administrativo. O art. 231 da Constituição Federal e o art. 2º do Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973) são claros ao estabelecer que os indígenas têm direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas e as necessárias à sua preservação, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sem fazer distinção entre terras homologadas ou não. Não faz sentido prejudicar o direito indígena pela inoperância da União em homologar as terras indígenas!

Em verdade, a Instrução Normativa nº 9 possui a nefasta consequência de permitir que invasores de terras indígenas regularizem seus imóveis rurais obtidos ilegalmente. A Funai, ao declarar que o imóvel rural privado não invade TIs homologadas, permite que o Sigef emita, eletrônica e automaticamente, certidão que garante ao pretense proprietário o direito de desmembrar, transferir, comercializar ou dar a terra em garantia de empréstimos bancários.

Assim sendo, a referida norma acaba por incentivar ocupações ilegítimas e ilegais das Terras Indígenas. E nota-se, uma regra que prejudica o direito indígena expedida justamente pelo órgão que possui o dever de preservar os interesses dos nossos povos originários! O Estatuto da Funai (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967) assim dispõe:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;

d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução socioeconômica se processe a salvo de mudanças bruscas;

II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;

III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;

IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;

V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;

VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;



VII - exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

No entanto, o que dispõe a Instrução Normativa conflita explicitamente com as obrigações da Funai:

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

[...]

§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas.

Por conflitar com a Constituição, Estatuto do Índio e Estatuto da Funai, deve a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020 ter seus efeitos suspensos.

Sala das Sessões,

Senador Paulo Rocha
PT/PA

Senador Rogério Carvalho
PT/SE
Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

Senadora Zenaide Maia
PROS/RN

Senador Humberto Costa
PT/PE

Senador Jean Paul Prates
PT/RN

Senador Jaques Wagner
PT/BA

Senador Paulo Paim
PT/RS



SF/20231.24948-30

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso V do artigo 49
 - artigo 231
- Lei nº 5.371, de 5 de Dezembro de 1967 - LEI-5371-1967-12-05 - 5371/67
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1967;5371>
- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora **ANA PAULA LOBATO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 187, DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”

AUTORIA: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. ”

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No Diário Oficial da União de 22 de abril de 2020, a Fundação Nacional do Índio, Funai, publicou a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020. Nela, há alterações profundas nas regras relacionadas ao **requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites**. Essa declaração é um documento expedido pela Funai com o objetivo de informar sobre a localização de imóveis rurais em relação às Terras Indígenas.

Tal documento é importante para a identificação da chamada sobreposição de terras, que se dá com o conflito de dados de geolocalização informados pelo Poder Público em relação à localização do limite da terra indígena em questão. E isso sempre valeu não apenas em relação às terras indígenas efetivamente demarcadas, mas também em relação a áreas em que a própria Funai, principal órgão indigenista do Estado Brasileiro, considera como de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no parágrafo primeiro do artigo 231 da Constituição Federal: são aquelas "por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à





preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições".

No entanto, a instrução normativa em análise tem o propósito de fazer com que a Declaração de Reconhecimento de Limites seja aplicada **apenas em relação a reservas indígenas e terras indígenas homologadas ou regularizadas, e com os limites da demarcação homologados por decreto da Presidência da República**. Ou seja, deixam de ser levadas em consideração, por exemplo, áreas formalmente reivindicadas por grupos indígenas, áreas em estudo de identificação e delimitação e até áreas de referência nas quais se encontrem índios isolados.

O que se propõe com a IN Funai 9/2020 é a emissão de Declaração de Reconhecimento de Limite para imóveis que se encontram em locais onde eventualmente podem existir estudos antropológicos ou processos administrativos para pretensas demarcações em áreas delimitadas de terras indígenas. Áreas indígenas delimitadas são aquelas que ainda se encontram em estudo, a fim de se verificar se há ou não tradicionalidade

Até a publicação da referida instrução normativa, vigorava a IN Funai 3/2012, que era clara ao estabelecer que a Declaração de Reconhecimento de Limites era uma mera certificação de que foram respeitados os limites com os imóveis confinantes de propriedade da União e de posse permanente destinados a indígena". A IN Funai nº 9/2020 deformou de tal maneira esse instituto que **a Declaração passa a poder ser solicitada até mesmo por posseiros invasores de terras indígenas, conforme art. 1º:**

Art. 1º. A emissão do documento denominado Declaração de Reconhecimento de Limites será processada de acordo com as normas estabelecidas na presente Instrução Normativa.

§ 1º. A Declaração de Reconhecimento de Limites se destina a fornecer aos proprietários **ou possuidores privados** a certificação de que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas.

§2º. Não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas

Como fica claro a partir da leitura, a Declaração de Reconhecimento de Limites sequer poderá indicar que a área eventualmente sob domínio de posseiros faz parte de terras indígenas, se assim a Funai compreender. Somado a isso, ao contrário da norma anterior, a IN retira qualquer participação dos povos indígenas do momento da vistoria *in loco* realizada pela Funai para conferência dos limites. Isso quando ela for realizada presencialmente, porque o normativo, de maneira absolutamente temerária, ainda possibilita que as informações necessárias para a emissão da Declaração sejam obtidas por meio remoto, conforme expresso no art. 5º, que reforça em seu § 1º a legitimidade de solicitação por parte de invasores posseiros de terras públicas e indígenas:





Art. 5º A emissão de Declaração de Reconhecimento de Limites será precedida de vistoria do imóvel in loco por técnico desta Fundação, salvo nos casos em que características e feições naturais do terreno possibilitem obtenção dessas informações através de técnicas de sensoriamento remoto, devidamente justificado.

§ 1º Na hipótese de vistoria do imóvel in loco, caberá à FUNAI a elaboração de relatório técnico pelo servidor da FUNAI qualificado para a missão, registrando-se as atividades em ata de reunião subscrita pelos proprietários/**possuidores** interessados, indígenas que comprovem interesse jurídico e o servidor designado para elaboração do relatório.

A IN Funai 9/2020 é um verdadeiro ataque à nossa Carta Magna e uma tentativa absurda de retrocesso dos direitos dos indígenas. A Constituição de 1988 estabeleceu que os **direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam são de natureza originária**. Consequentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988.

E esse entendimento é cristalino no Supremo Tribunal Federal, conforme julgados relacionados ao tema abaixo:

Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação seorna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF). [Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, j. 19-3-2009, P, DJE de 1º-7-2010.]

A eventual existência de registro imobiliário em nome de particular, a despeito do que dispunha o art. 859 do CC/1916 ou do que prescreve o art. 1.245 e parágrafos do vigente Código Civil, não torna oponível à União Federal esse título de domínio privado, pois a Constituição da República pré-excluiu do comércio jurídico as terras indígenas res extra commercium, proclamando a nulidade e declarando a extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de tais áreas, considerando ineficazes, ainda, as pactuações negociais que sobre elas incidam, sem possibilidade de quaisquer consequências de ordem jurídica, inclusive aquelas que provocam, por efeito de expressa recusa constitucional, a própria denegação do direito à indenização ou do acesso a ações judiciais contra a União Federal, ressalvadas, unicamente, as benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé (CF, art. 231, § 6º). [RMS 29.193 AgR-ED, rel. min Celso de Mello, j. 16-12-2014, 2ª T, DJE de 19-2-2015.]





A proteção e posse permanente dos povos indígenas sobre suas terras de ocupação tradicional não se sujeita a um marco temporal preestabelecido. Esse entendimento é inclusive o da ex-Procuradora-geral da República, Raquel Dodge, em parecer enviado Supremo Tribunal Federal em ação relacionada ao tema

Logo, se o marco temporal não é aplicável em casos de demarcação de terras indígenas, os direitos dos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas são originários, conforme prevê o artigo 231 da Constituição. O procedimento de demarcação é apenas declaratório e não pode ser o considerado o parâmetro necessário para a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites. Até porque a conclusão do processo de demarcação depende de decreto presidencial, o que sujeitaria os indígenas à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, a um ato de vontade de terceiros, contrariando frontalmente a CF 88:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

§ 6º **São nulos e extintos**, não produzindo efeitos jurídicos, **os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo**, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

Por isso, a proteção do direito dos índios sobre suas terras independe da conclusão de procedimento administrativo demarcatório. Conforme explícito no § 6º do art. 231, é nulo qualquer ato que tenha por objeto a ocupação, domínio e posse dessas áreas.

Decisões internacionais da Corte Interamericana de Direitos, além tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, reforçam o dever do Estado Brasileiro de proteger os indígenas. Por isso, é urgente a aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo para que os direitos indígenas sobre suas terras não sejam dilacerados por um ato administrativo ilegal e, principalmente, inconstitucional, razão pela qual solicito o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

SENADOR RANDOLFE RODRIGUES
REDE/AP



SF/20437.08090-10

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- inciso V do artigo 49

- artigo 231

- parágrafo 1º do artigo 231



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados*, e o Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, que *susta a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, do Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio, que “Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.”*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Resolução do Senado (PDL) nº 183, de 2020, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Rogério Carvalho, Zenaide Maia, Jean-Paul Prates e Paulo Paim, e o PDL nº 187, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues, têm por finalidade sustar a Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados.

Conforme as justificativas que acompanham as proposições, a referida Instrução Normativa permitia que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas certificasse como legítimos os limites de imóveis privados mesmo que fossem sobrepostos a terras indígenas em processo de identificação, demarcação e homologação, ferindo direito originário reconhecido – e não constituído – pela Constituição. Seu texto proíbe a Funai de produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

identificação e delimitação de terras indígenas, ou constituição de reservas indígenas, contrariando uma das principais funções do órgão indigenista, beneficiando, inclusive, possíveis invasores como posseiros e grileiros. Em acréscimo, argumentam que a Instrução Normativa viola o disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que dispõe serem nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras indígenas.

Devido à sua identidade temática, os PDLs em comento passaram a tramitar em conjunto e foram distribuídos à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme previsto no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre proposições relativas à defesa do meio ambiente e assuntos correlatos, inclusive o gerenciamento do uso do solo. Dada a conhecida relevância das terras indígenas para a proteção da biodiversidade, é pertinente a análise dos PDLs nºs 183 e 187, de 2020.

Preliminarmente, deve-se mencionar que não há possibilidade jurídica de incidência de imóveis privados dentro de terras indígenas, por força do disposto no § 6º do art. 231 da Constituição Federal, que diz serem nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas. Dado o caráter declaratório, e não constitutivo, do processo de identificação e homologação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, não importa se as terras são homologadas ou se ainda não o são.

De fato, como mencionado pelos autores das proposições ora analisadas, é um contrassenso limitar o poder de ação da Funai apenas às terras já homologadas, pois uma das principais missões do órgão indigenista é a de, ao identificar evidências de posse tradicional indígena em área contestada, agir para impedir o aprofundamento da ocupação não-indígena e a destruição dos recursos porventura indispensáveis à reprodução física e cultural dos povos originários, sobretudo no caso de povos isolados, que ficam mais expostos ao extermínio por doenças ou violência. Contraria-se, dessa forma, o mandamento constitucional expresso de não apenas homologar as terras, como também



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

proteger os direitos originários dos indígenas. Facilita-se, ainda, a grilagem ao expedir documentos oficiais que dão aparência lícita à ocupação espúria.

A instrução normativa nº 9, de 2020, eliminava a previsão de cancelamento de Atestado Administrativo ou de Declaração de Reconhecimento de Limites caso fosse comprovada a ocupação indígena no local ou houvesse vícios na documentação. Dificultava, assim, a correção de equívocos e fraudes, o que não atende a nenhum interesse público e não tem respaldo constitucional.

Ao contrário de fortalecer a segurança jurídica, a norma que se pretende sustar ampliava a insegurança, favorecendo, inclusive, fraudes contra terceiros em boa-fé que adquirissem essas áreas com base em declarações absolutamente temerárias ou as aceitassem como garantia de obrigações. Estes seriam inadvertidamente tragados para conflitos fundiários e ainda podem ter suas pretensões anuladas caso a área sobre a qual adquirem interesse venha a ser homologada como terra indígena.

Em dois anos, mais de 400 áreas foram certificadas como particulares, apesar de incidir sobre terras que podem vir a ser reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por indígenas. Seria mais sensato reforçar a estrutura administrativa voltada para o estudo dos pleitos indígenas, a fim de dirimir dúvidas, e concluir os procedimentos demarcatórios que já deveriam ter sido concluídos, como prevê a Constituição, há 30 anos, do que destinar estrutura e recursos para conceder declarações que podem vir a ser declaradas nulas.

Além da patente inconstitucionalidade, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, acentuava fatores de risco de genocídio reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, por limitar o poder da própria Funai de coibir ou mesmo de registrar invasões, por alterar o equilíbrio interno de poder da Funai em desfavor dos indígenas, por prestar amparo normativo à ação de invasores e por eliminar, suspender ou restringir mecanismos aptos a prevenir atrocidades. As alterações promovidas podem favorecer circunstâncias habilitantes ou ações preparatórias sugestivas de uma trajetória tendente à prática de crimes que podem ser situados no campo do genocídio e do etnocídio.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

Por fim, é pertinente mencionar que o art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho obriga os governos a consultar os povos indígenas “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.” A relevância dessa Convenção decorre do fato de que os tratados e convenções internacionais relativos a direitos humanos dos quais o Brasil é parte são plenamente aplicáveis como normas de direito interno, materialmente constitucionais por força do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988. Como não há evidências de que tal consulta tenha sido realizada, pode-se arguir a inconstitucionalidade material da Instrução Normativa nº 9, de 2020, por violação ao direito convencional dos indígenas de serem ouvidos mediante consulta livre, prévia e informada.

Felizmente, a Instrução Normativa nº 9, de 2020, foi declarada nula pela Instrução Normativa nº 30, de 9 de agosto de 2023. Sublinhamos que não se trata de revogação, mas de declaração de nulidade, ou seja, do reconhecimento de que aquele ato estava em tamanha desconformidade com normas legais e constitucionais que sequer poderia ser revogado. A nova instrução normativa prevê, ainda, parâmetros para revisão das Declarações de Reconhecimento de Limites emitidas em decorrência desse ato jurídico nulo.

Devido à perda de objeto, não há mais sentido em aprovar os PDLs sob análise, restando-nos, nos termos do art. 334, inciso I, sugerir a declaração de prejudicialidade por essa razão. Fica, porém, registrado para a história o desvio de finalidade na política indigenista e na Funai sob a gestão passada, colocadas inteiramente à disposição de interesses privados escusos e estranhos às missões institucionais e constitucionais às quais deveriam se dedicar.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, votamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 183, de 2020, e do Projeto de Decreto Legislativo nº 187, de 2020.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

, Presidente

, Relatora

3



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 174, DE 2021

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

AUTORIA: Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 de abril de 2021, que regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, confere ao Congresso Nacional competência para **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**.

Em 12 de abril de 2021, foi publicada Instrução Normativa Conjunta nº 1 do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Esta instrução pretendia regulamentar o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Trata-se, todavia, de mais uma tentativa, por parte do governo federal, de passar a ‘boiada’ sobre o meio ambiente, encorajando a sua destruição e garantindo a impunidade daqueles que desrespeitam rotineiramente a legislação ambiental brasileira.

A referida Instrução Normativa, na prática, desestrutura os sistemas de fiscalização ambiental e o processo administrativo sancionador ambiental em nível federal, obstando o cumprimento das obrigações constitucionais da União de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF), de controlar a produção, a comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, §1º, V, CF) e de proteger a fauna e a flora (art. 225, §1º, VII, CF). Vai também na contramão da Lei nº 9.605, de 1998, que regulamenta as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Prevê, por exemplo, prazos distintos (e maiores) daqueles da lei para os autuados por infrações ambientais, os beneficiando.

Há, ainda, outros benefícios para o autuado por infração ambiental: conceito mais flexível para absolvição (inciso I do art. 6º); supressão de prazo de comunicação de atos ao Ministério Público, que existia na IN anterior (art. 17); supressão da possibilidade de recusar provas impertinentes e desnecessárias (§ 4º do art. 69 e art. 78); supressão da vedação de retorno dos autos à Equipe de Instrução por ocasião do julgamento (art. 99 e §§ 1º e 2º do art. 106); e supressão da possibilidade de aumento da multa em 2ª instância (art. 105).

Servidores do IBAMA deixaram claro que a publicação desta norma ocasionaria a “paralisação de todo o processo sancionador ambiental”, já que as “as medidas necessárias para a implementação das mudanças trazidas junto aos sistemas corporativos não foram tomados previamente pela administração central do IBAM e ICMbio”.¹

¹ SUL 21. **Carta aberta ao presidente do Ibama e à sociedade brasileira (por servidores especialistas em meio ambiente).** Brasília, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2021/04/carta-aberta-ao-presidente-do-ibama-e-a-sociedade-brasileira-por-servidores-especialistas-em-meio-ambiente/>>. Acesso em 22 abr. 2021.



Além das alterações no sistema de processamento desses processos, que acontecem apenas um ano após a publicação da norma anterior, a instrução normativa transfere para a autoridade hierarquicamente superior ao fiscal a responsabilidade para abrir o respectivo processo administrativo de apuração de infração ambiental, o que contraria o modelo de sistema atualmente disponível e pode gerar atrasos na efetiva abertura do processo administrativo sancionador.

Presume, ainda, a necessidade de saneamento dos autos de infração, como se sua irregularidade fosse a regra, e prevê prazos exíguos, com responsabilização administrativa, para o desempenho de atividades diversas no âmbito do processo sancionador, colocando em risco a possibilidade de seu cumprimento pelos fiscais. Porém, se abstém de determinar prazo para análise, pela autoridade hierarquicamente superior, do relatório elaborado pelo fiscal, abrindo margem para a impunidade. Inviabiliza, de acordo com os servidores do IBAMA, as ações de combate ao desmatamento na Amazônia, ações de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira e de combate às infrações contra a fauna, usualmente realizadas em áreas remotas.

Em resumo, afirmam os servidores do IBAMA que “estas imposições se configuram em verdadeiro obstáculo à atividade de fiscalização ambiental federal, encontrando abrigo no art. 69 da Lei Federal 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) com rebatimento no seu regulamento através do art. 77 do Decreto Federal 6514/2008, que tipifica como infração ambiental administrativa a conduta de “obstar ou dificultar a ação do Poder Público no exercício de atividades de fiscalização ambiental”.

Concluem que “no momento, os meios necessários para o estrito cumprimento do nosso trabalho não estão disponíveis e que **todo o processo de fiscalização e apuração de infrações ambientais encontra-se comprometido e paralisado frente ao ato administrativo publicado**. O resultado imediato e inevitável é a potencialização da sensação de impunidade, que é apontada como uma das principais causas do aumento do desmatamento na Amazônia, bem como de outros crimes ambientais no país.”



Esta é apenas a mais recente medida do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com objetivo de desmontar a estrutura de fiscalização ambiental federal e encorajar a impunidade de poluidores, desmatadores e tantos outros que violam diuturnamente as normas brasileiras de proteção ambiental. O Decreto nº 9.760, de 2019, passou a exigir a realização de ‘audiência de conciliação’ e, na prática, suspendeu a cobrança de multas ambientais.²

Nesse mesmo sentido, vêm sendo reduzidos os orçamentos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do ICMBio, o que inviabiliza o trabalho desses órgãos de fiscalizar e sancionar violações à legislação ambiental.³ Além de orçamentos reduzidos, é alvo de investigação, por parte do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, o baixo nível de execução orçamentária por parte de órgãos ambientais federais.⁴

Ante o exposto, certos de que é imperioso sustar os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 2021, submetemos esse projeto aos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador FABIANO CONTARATO

² UOL. **Nenhuma nova multa ambiental é cobrada no Brasil em um ano.** Brasília, 23 out. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2020/10/23/nenhuma-nova-multa-ambiental-e-cobrada-no-ano.htm>>. Acesso em 22 abr. 2021.

³ OECO. **Ministério do Meio Ambiente tem menor orçamento das últimas duas décadas.** São Paulo, 24 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/ministerio-do-meio-ambiente-tem-menor-orcamento-das-ultimas-duas-decadas/>>. Acesso em 22 abr. 2021.

⁴ PODER 360. **Ministério do Meio Ambiente deixa de executar maior parte do orçamento.** Brasília, 22 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/ministerio-do-meio-ambiente-deixa-de-executar-maior-parte-do-orcamento/>>. Acesso em 22 abr. 2021; G1. **MP pede ao TCU que analise impacto de ‘baixa’ execução orçamentária na área ambiental.** Brasília, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/23/mp-pede-ao-tcu-que-analise-impacto-de-baixa-execucao-orcamentaria-na-area-ambiental.ghtml>>. Acesso em 23 abr. 2021.



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso V do artigo 49
- Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008 - DEC-6514-2008-07-22 - 6514/08
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008;6514>
 - artigo 77
- Decreto nº 9.760, de 11 de Abril de 2019 - DEC-9760-2019-04-11 - 9760/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2019;9760>
- urn:lex:br:federal:lei:1998;605
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;605>
- urn:lex:br:federal:lei:1998;9
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9>
 - artigo 69
- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, do Senador Fabiano Contarato, que *susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*; e o PDL nº 194, de 2021, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Meio Ambiente (CMA) os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, de autoria do Senador Fabiano Contarato, e nº 194, também de 2021, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Jaques Wagner, Jean-Paul Prates, Paulo Paim e da Senadora Zenaide Maia.

O objetivo de ambos os PDLs é sustar, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

(INC) nº 1, de 12 de abril de 2021, editada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) – atualmente Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), e que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O PDL nº 194, de 2021, busca sustar, também, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 2, de 26 de abril de 2021. Esta INC apenas altera alguns dispositivos da INC nº 01, de 2021, de modo que está diretamente relacionada à primeira INC publicada.

A justificação de ambas as proposições é similar, no sentido de que as INCs extrapolam o poder regulamentar, pois tiveram por consequência dificultar a atividade de fiscalização ambiental federal exercida pelo Instituto Chico Mendes e pelo Ibama, em sentido contrário ao objetivo das leis ambientais, sobretudo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). São referidas ilegalidades em dispositivos das INCs que preveem, por exemplo, prazos distintos (e maiores) daqueles da lei; supressão de prazo de comunicação de atos ao Ministério Público, da possibilidade de recusar provas impertinentes e desnecessárias e da possibilidade de aumento da multa em 2ª instância; atribuição da competência de aprovar, convalidar, revisar e anular os atos praticados pelos agentes de fiscalização a uma “autoridade hierarquicamente superior”, entre outros. Em síntese, é colocado, nas respectivas justificações, o caráter geral de inconstitucionalidade material das referidas normas.

Foi determinada a tramitação conjunta dos dois PDLs, por tratarem da mesma matéria. Após a CMA, o projeto seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – ANÁLISE

Compete à CMA, consoante o art. 102-F, incisos I, II e VI do Regimento Interno do Senado Federal, examinar proposições legislativas pertinentes à proteção do meio ambiente, política e sistema nacional de meio ambiente e direito ambiental, como é o caso dos PDLs nº 174 e nº 194, ambos de 2021, que visam a sustar os efeitos de normas do Poder Executivo sobre fiscalização ambiental.

Por não se tratar de decisão terminativa pela CMA, deixaremos ao exame da CCJ os aspectos de técnica legislativa, constitucionalidade e juridicidade das proposições.

As normas delineadas pelos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) introduziram uma nova etapa de conciliação ambiental no processo administrativo sancionador, sem proporcionar uma transição ou preparação adequada dos órgãos ambientais para a efetiva implementação dessa fase processual. Além disso, foram estabelecidos dispositivos que impactaram negativamente a governança desses processos, incluindo:

- Centralização das autoridades julgadoras em 1ª instância nos superintendentes do Ibama nos estados da Federação e, em segunda instância, no presidente do Ibama;
- Inclusão de um dispositivo que confere ao superior hierárquico a autoridade para interromper a continuidade do processo administrativo;
- Previsão de suspensão de prazos desde o agendamento da audiência de conciliação ambiental até a sua realização, o que, por sua vez, nunca foi efetivamente aplicado.

Todas essas substanciais modificações na esfera da fiscalização ambiental foram realizadas sem o devido debate junto ao corpo técnico dos



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

órgãos ambientais e, tampouco, com a participação pública, o que desabona, mais uma vez, a emissão das duas Instruções Normativas (INCs).

Com base nas evidências apresentadas, parece mais do que justificável inferir que as instruções normativas em questão foram um dos meios utilizados pelo governo anterior para obstruir a execução da política ambiental do país, especialmente no que tange à fiscalização ambiental. O resultado mais evidente dessa obstrução foi o agravamento do desmatamento na Amazônia e no Cerrado brasileiros, que atingiram níveis alarmantes nos últimos quatro anos.

Por fim, ressaltamos que o Ibama e, posteriormente, o Instituto Chico Mendes, neste ano, promulgaram novas instruções normativas para regulamentar o processo administrativo de apuração de infrações ambientais em suas respectivas áreas de atuação. Trata-se das Instruções Normativas nº 19, de 2 de junho de 2023, do Ibama, e nº 9, de 23 de agosto de 2023, do Instituto Chico Mendes. Por terem emitido INs que tratam do mesmo tema, os órgãos ambientais acabaram por revogar tacitamente as duas INCs. No entanto, estas ainda permanecem válidas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tornando-se, assim, pertinente a continuação da sustação de seus efeitos.

Dessa forma, somos favoráveis à aprovação dos PDLs nº 194 e nº 174, de 2021. Quando apresentadas, essas iniciativas legislativas representaram uma resposta crucial do parlamento brasileiro para conter os impactos adversos da política ambiental prejudicial praticada recentemente. Até hoje, os projetos continuam sendo de grande valor para eliminar de forma definitiva os efeitos que ainda perduram das mencionadas INCs.

Apenas por uma questão regimental, uma vez que o conteúdo normativo do PDL nº 174, de 2021, é, no mérito, igual ao do PDL nº 194, de 2021, somos a favor da aprovação do primeiro e consideramos o segundo prejudicado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 174, de 2021, e pela prejudicialidade do PDL nº 194, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 174, DE 2021

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

AUTORIA: Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021

Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 de abril de 2021, que regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, confere ao Congresso Nacional competência para **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**.

Em 12 de abril de 2021, foi publicada Instrução Normativa Conjunta nº 1 do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Esta instrução pretendia regulamentar o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Trata-se, todavia, de mais uma tentativa, por parte do governo federal, de passar a ‘boiada’ sobre o meio ambiente, encorajando a sua destruição e garantindo a impunidade daqueles que desrespeitam rotineiramente a legislação ambiental brasileira.

A referida Instrução Normativa, na prática, desestrutura os sistemas de fiscalização ambiental e o processo administrativo sancionador ambiental em nível federal, obstando o cumprimento das obrigações constitucionais da União de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I, CF), de controlar a produção, a comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, §1º, V, CF) e de proteger a fauna e a flora (art. 225, §1º, VII, CF). Vai também na contramão da Lei nº 9.605, de 1998, que regulamenta as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Prevê, por exemplo, prazos distintos (e maiores) daqueles da lei para os autuados por infrações ambientais, os beneficiando.

Há, ainda, outros benefícios para o autuado por infração ambiental: conceito mais flexível para absolvição (inciso I do art. 6º); supressão de prazo de comunicação de atos ao Ministério Público, que existia na IN anterior (art. 17); supressão da possibilidade de recusar provas impertinentes e desnecessárias (§ 4º do art. 69 e art. 78); supressão da vedação de retorno dos autos à Equipe de Instrução por ocasião do julgamento (art. 99 e §§ 1º e 2º do art. 106); e supressão da possibilidade de aumento da multa em 2ª instância (art. 105).

Servidores do IBAMA deixaram claro que a publicação desta norma ocasionaria a “paralisação de todo o processo sancionador ambiental”, já que as “as medidas necessárias para a implementação das mudanças trazidas junto aos sistemas corporativos não foram tomados previamente pela administração central do IBAM e ICMbio”.¹

¹ SUL 21. **Carta aberta ao presidente do Ibama e à sociedade brasileira (por servidores especialistas em meio ambiente).** Brasília, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2021/04/carta-aberta-ao-presidente-do-ibama-e-a-sociedade-brasileira-por-servidores-especialistas-em-meio-ambiente/>>. Acesso em 22 abr. 2021.



Além das alterações no sistema de processamento desses processos, que acontecem apenas um ano após a publicação da norma anterior, a instrução normativa transfere para a autoridade hierarquicamente superior ao fiscal a responsabilidade para abrir o respectivo processo administrativo de apuração de infração ambiental, o que contraria o modelo de sistema atualmente disponível e pode gerar atrasos na efetiva abertura do processo administrativo sancionador.

Presume, ainda, a necessidade de saneamento dos autos de infração, como se sua irregularidade fosse a regra, e prevê prazos exíguos, com responsabilização administrativa, para o desempenho de atividades diversas no âmbito do processo sancionador, colocando em risco a possibilidade de seu cumprimento pelos fiscais. Porém, se abstém de determinar prazo para análise, pela autoridade hierarquicamente superior, do relatório elaborado pelo fiscal, abrindo margem para a impunidade. Inviabiliza, de acordo com os servidores do IBAMA, as ações de combate ao desmatamento na Amazônia, ações de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira e de combate às infrações contra a fauna, usualmente realizadas em áreas remotas.

Em resumo, afirmam os servidores do IBAMA que “estas imposições se configuram em verdadeiro obstáculo à atividade de fiscalização ambiental federal, encontrando abrigo no art. 69 da Lei Federal 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) com rebatimento no seu regulamento através do art. 77 do Decreto Federal 6514/2008, que tipifica como infração ambiental administrativa a conduta de “obstar ou dificultar a ação do Poder Público no exercício de atividades de fiscalização ambiental”.

Concluem que “no momento, os meios necessários para o estrito cumprimento do nosso trabalho não estão disponíveis e que **todo o processo de fiscalização e apuração de infrações ambientais encontra-se comprometido e paralisado frente ao ato administrativo publicado.** O resultado imediato e inevitável é a potencialização da sensação de impunidade, que é apontada como uma das principais causas do aumento do desmatamento na Amazônia, bem como de outros crimes ambientais no país.”



Esta é apenas a mais recente medida do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, com objetivo de desmontar a estrutura de fiscalização ambiental federal e encorajar a impunidade de poluidores, desmatadores e tantos outros que violam diuturnamente as normas brasileiras de proteção ambiental. O Decreto nº 9.760, de 2019, passou a exigir a realização de ‘audiência de conciliação’ e, na prática, suspendeu a cobrança de multas ambientais.²

Nesse mesmo sentido, vêm sendo reduzidos os orçamentos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do ICMBio, o que inviabiliza o trabalho desses órgãos de fiscalizar e sancionar violações à legislação ambiental.³ Além de orçamentos reduzidos, é alvo de investigação, por parte do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, o baixo nível de execução orçamentária por parte de órgãos ambientais federais.⁴

Ante o exposto, certos de que é imperioso sustar os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 2021, submetemos esse projeto aos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador FABIANO CONTARATO

² UOL. **Nenhuma nova multa ambiental é cobrada no Brasil em um ano.** Brasília, 23 out. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2020/10/23/nenhuma-nova-multa-ambiental-e-cobrada-no-ano.htm>>. Acesso em 22 abr. 2021.

³ OECO. **Ministério do Meio Ambiente tem menor orçamento das últimas duas décadas.** São Paulo, 24 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/ministerio-do-meio-ambiente-tem-menor-orcamento-das-ultimas-duas-decadas/>>. Acesso em 22 abr. 2021.

⁴ PODER 360. **Ministério do Meio Ambiente deixa de executar maior parte do orçamento.** Brasília, 22 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/ministerio-do-meio-ambiente-deixa-de-executar-maior-parte-do-orcamento/>>. Acesso em 22 abr. 2021; G1. **MP pede ao TCU que analise impacto de ‘baixa’ execução orçamentária na área ambiental.** Brasília, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/23/mp-pede-ao-tcu-que-analise-impacto-de-baixa-execucao-orcamentaria-na-area-ambiental.ghtml>>. Acesso em 23 abr. 2021.



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso V do artigo 49
- Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008 - DEC-6514-2008-07-22 - 6514/08
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008;6514>
 - artigo 77
- Decreto nº 9.760, de 11 de Abril de 2019 - DEC-9760-2019-04-11 - 9760/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2019;9760>
- urn:lex:br:federal:lei:1998;605
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;605>
- urn:lex:br:federal:lei:1998;9
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9>
 - artigo 69
- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, do Senador Fabiano Contarato, que *susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*; e o PDL nº 194, de 2021, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA****I – RELATÓRIO**

Em exame na Comissão de Meio Ambiente (CMA) os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, de autoria do Senador Fabiano Contarato, e nº 194, também de 2021, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Jaques Wagner, Jean-Paul Prates, Paulo Paim e da Senadora Zenaide Maia.

O objetivo de ambos os PDLs é sustar, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

(INC) nº 1, de 12 de abril de 2021, editada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) – atualmente Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), e que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O PDL nº 194, de 2021, busca sustar, também, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 2, de 26 de abril de 2021. Esta INC apenas altera alguns dispositivos da INC nº 01, de 2021, de modo que está diretamente relacionada à primeira INC publicada.

A justificação de ambas as proposições é similar, no sentido de que as INCs extrapolam o poder regulamentar, pois tiveram por consequência dificultar a atividade de fiscalização ambiental federal exercida pelo Instituto Chico Mendes e pelo Ibama, em sentido contrário ao objetivo das leis ambientais, sobretudo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). São referidas ilegalidades em dispositivos das INCs que preveem, por exemplo, prazos distintos (e maiores) daqueles da lei; supressão de prazo de comunicação de atos ao Ministério Público, da possibilidade de recusar provas impertinentes e desnecessárias e da possibilidade de aumento da multa em 2ª instância; atribuição da competência de aprovar, convalidar, revisar e anular os atos praticados pelos agentes de fiscalização a uma “autoridade hierarquicamente superior”, entre outros. Em síntese, é colocado, nas respectivas justificações, o caráter geral de inconstitucionalidade material das referidas normas.

Foi determinada a tramitação conjunta dos dois PDLs, por tratarem da mesma matéria. Após a CMA, o projeto seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – ANÁLISE

Compete à CMA, consoante o art. 102-F, incisos I, II e VI do Regimento Interno do Senado Federal, examinar proposições legislativas pertinentes à proteção do meio ambiente, política e sistema nacional de meio ambiente e direito ambiental, como é o caso dos PDLs nº 174 e nº 194, ambos de 2021, que visam a sustar os efeitos de normas do Poder Executivo sobre fiscalização ambiental.

Por não se tratar de decisão terminativa pela CMA, deixaremos ao exame da CCJ os aspectos de técnica legislativa, constitucionalidade e juridicidade das proposições.

As normas delineadas pelos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) introduziram uma nova etapa de conciliação ambiental no processo administrativo sancionador, sem proporcionar uma transição ou preparação adequada dos órgãos ambientais para a efetiva implementação dessa fase processual. Além disso, foram estabelecidos dispositivos que impactaram negativamente a governança desses processos, incluindo:

- Centralização das autoridades julgadoras em 1ª instância nos superintendentes do Ibama nos estados da Federação e, em segunda instância, no presidente do Ibama;
- Inclusão de um dispositivo que confere ao superior hierárquico a autoridade para interromper a continuidade do processo administrativo;
- Previsão de suspensão de prazos desde o agendamento da audiência de conciliação ambiental até a sua realização, o que, por sua vez, nunca foi efetivamente aplicado.

Todas essas substanciais modificações na esfera da fiscalização ambiental foram realizadas sem o devido debate junto ao corpo técnico dos



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

órgãos ambientais e, tampouco, com a participação pública, o que desabona, mais uma vez, a emissão das duas Instruções Normativas (INCs).

Com base nas evidências apresentadas, parece mais do que justificável inferir que as instruções normativas em questão foram um dos meios utilizados pelo governo anterior para obstruir a execução da política ambiental do país, especialmente no que tange à fiscalização ambiental. O resultado mais evidente dessa obstrução foi o agravamento do desmatamento na Amazônia e no Cerrado brasileiros, que atingiram níveis alarmantes nos últimos quatro anos.

Por fim, ressaltamos que o Ibama e, posteriormente, o Instituto Chico Mendes, neste ano, promulgaram novas instruções normativas para regulamentar o processo administrativo de apuração de infrações ambientais em suas respectivas áreas de atuação. Trata-se das Instruções Normativas nº 19, de 2 de junho de 2023, do Ibama, e nº 9, de 23 de agosto de 2023, do Instituto Chico Mendes. Por terem emitido INs que tratam do mesmo tema, os órgãos ambientais acabaram por revogar tacitamente as duas INCs. No entanto, estas ainda permanecem válidas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tornando-se, assim, pertinente a continuação da sustação de seus efeitos.

Dessa forma, somos favoráveis à aprovação dos PDLs nº 194 e nº 174, de 2021. Quando apresentadas, essas iniciativas legislativas representaram uma resposta crucial do parlamento brasileiro para conter os impactos adversos da política ambiental prejudicial praticada recentemente. Até hoje, os projetos continuam sendo de grande valor para eliminar de forma definitiva os efeitos que ainda perduram das mencionadas INCs.

Apenas por uma questão regimental, uma vez que o conteúdo normativo do PDL nº 174, de 2021, é, no mérito, igual ao do PDL nº 194, de 2021, somos a favor da aprovação do primeiro e consideramos o segundo prejudicado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 174, de 2021, e pela prejudicialidade do PDL nº 194, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 194, DE 2021

Susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

AUTORIA: Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Jaques Wagner (PT/BA), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador Paulo Paim (PT/RS)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021

Susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.



SF/21332.03166-82

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), *dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*. Seus Capítulos VI e III tratam das infrações administrativas e da apreensão do produto e do instrumento de infração administrativa ou de crime, respectivamente. Portanto, apesar do nome pelo qual se popularizou, não se trata de lei exclusiva de matéria penal. No que tange ao processo administrativo federal para apuração das infrações administrativas, a LCA é regulamentada atualmente pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

O art. 25 da Lei nº 9.605, de 1998, determina a apreensão de produtos e instrumentos relacionados à prática de infração administrativa ambiental no ato de sua constatação. O art. 70 da mesma lei, por seu turno, estabelece, em seu § 1º, que as autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental, com a consequente instauração de processo administrativo, são *os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha*. Já o § 3º do mesmo artigo reza que *a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade*.

O início do processo de apuração da infração se dá com a lavratura do auto de infração, a partir do qual começa a correr o prazo para que o autuado apresente defesa ou impugnação contra o ato administrativo, nos termos do art. 71, inciso I, a LCA.

Para dar fiel cumprimento às normas retromencionadas, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em conjunto com suas duas autarquias vinculadas com poder de polícia administrativa na área ambiental, fez publicar a Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020, de modo a regulamentar o processo administrativo federal para apuração de infrações em consonância com a LCA e com seu decreto regulamentador.

Porém, pouco mais de um ano após a edição da IN em questão, MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes) publicaram nova instrução normativa, a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 1, de 12 de abril de 2021, que altera as regras do processo administrativo e revoga a instrução anterior. Esse novo regramento, que foi editado sem que tivesse havido qualquer alteração da legislação hierarquicamente superior, passou a ser incompatível com as determinações legais, como explicitamos adiante.

A nova IN foi alterada após duas semanas de sua edição, por meio da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 26 de abril de 2021.

Antes de sua recente alteração, o diploma normativo objeto deste projeto ordenava que o relatório de fiscalização formalizaria a



propositura do processo administrativo (art. 6º, inciso XXI), o que estava em desacordo com a lei, e vinculava a lavratura de auto de infração à prévia confecção do relatório de fiscalização (art. 15), que se tornaria um documento preparatório (art. 13, inciso V). Na vigência da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2020, o relatório de fiscalização era confeccionado em até dez dias após a lavratura do auto de infração (art. 16, parágrafo único).

A nova IN atribui a uma “autoridade hierarquicamente superior” (art. 6º, inciso IV) a competência para aprovar, convalidar, revisar e anular os atos praticados pelos agentes de fiscalização, inclusive quanto à lavratura dos autos de infração, à aplicação de medidas cautelares e à confecção dos relatórios de fiscalização, antes mesmo do julgamento do auto, o que se constitui em interferência indevida nas atribuições legais dos agentes. Essa previsão, reforçada em diversos outros dispositivos da norma (arts. 6º, X; 8º; 15, § 3º; e 34), não encontra respaldo na lei, ao contrário, contraria a lei flagrantemente. Eventuais inconsistências na autuação efetuada pelo agente de fiscalização devem ser sanadas no âmbito do processo administrativo, no qual o autuado terá garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, cabendo inclusive pleitear indenização quando constatado erro do agente autuante que lhe tenha causado prejuízo. É o que determina a lei.

Como se não bastasse a atribuição de uma competência não prevista em lei com potencial de anular os esforços das equipes de fiscalização, a nova IN atribui prazos exíguos, de cinco dias, para que a tal autoridade hierarquicamente superior revise os atos praticados pelos fiscais sem que tenha transcorrido o curso do processo administrativo. Cumpre lembrar que o art. 71 da LCA estabelece os prazos do processo de apuração de infrações ambientais. Além disso, o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, prevê a dilatação do prazo mínimo de cinco dias mediante comprovada justificação, o que não é atendido pela IN.

O que, na prática, a norma cujos efeitos pretendemos sustar faz é censurar o fiscal, instituindo regra que cria uma supervisão indevida de sua atividade, contrária aos mandamentos e princípios legais, que, à revelia do devido julgamento definido no processo administrativo, permitirá que superiores hierárquicos, muitas vezes não pertencentes aos quadros efetivos das autarquias ambientais, possam impedir a apuração das infrações, o que contribui para a impunidade e o consequente aumento da degradação ambiental. Trata-se de medida que certamente impactará negativamente as já alarmantes taxas de desmatamento nos biomas brasileiros.



A medida é tão absurda que, antes da recente alteração, sequer poderia ser cumprida devido à sua incompatibilidade com os sistemas de informação das autarquias, conforme denunciado em carta subscrita por mais de 400 servidores da carreira federal de especialista em meio ambiente, o que levou à completa paralisação das atividades de fiscalização do Ibama e do Instituto Chico Mendes.

Questionado, o próprio Ibama não sabia como resolver o problema. Em 14 de abril do corrente, emitiu o Ofício-Circular nº 10/2021/COFIS/CGFIS/DIPRO, direcionado às suas superintendências estaduais e outros órgãos internos de fiscalização, orientando seus servidores a continuar adotando procedimentos de acordo com a norma revogada, o que sujeitaria esses servidores a sanções disciplinares, pois norma revogada não pode ser executada, dado o princípio da legalidade que impera na administração pública.

Posteriormente, em 20 de abril, o presidente do Ibama encaminhou ao ministro do meio ambiente o ofício nº 430/2021/GABIN, que por sua vez remete a Nota Técnica nº 1/2021/DIPRO, elaborada no âmbito do processo nº 02001.008077/2021-86. A mencionada nota sugeriu alterações nos arts. 6º, 15 e 17 da IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 1, de 2021, justamente para tentar corrigir parte das impropriedades trazidas pela nova norma.

Em decorrência dessa nota técnica, foi publicada a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2021, que, trazendo alterações promovidas na primeira IN Conjunta deste ano, resolveu apenas o problema da obrigatoriedade de relatório prévio à autuação, mas manteve as ilegalidades referentes aos prazos e, principalmente, a indevida supervisão das “autoridades hierarquicamente superiores” sobre as autuações, com poder de derrubar os autos de infração e as medidas cautelares antes do seu julgamento. Entendemos que essa alteração, promovida após forte repercussão negativa da inovação normativa, está longe de ser suficiente para resolver o problema e consiste em meros remendos de caráter enganoso.

O Governo optou pelo caminho mais fácil para destruir a fiscalização ambiental, mas o fez em flagrante desrespeito à legislação, mesmo considerando a alteração na IN, inovando o ordenamento jurídico por meio de norma infralegal para alterar regras estipuladas em lei que remetem eventuais contestações ou saneamentos de erros na autuação à esfera do devido processo administrativo. Trata-se de usurpação da competência



legislativa do Congresso, o que caracteriza abuso e desrespeito frontal às prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo.

Destacamos o instrumento que a Constituição Federal confere ao Congresso diante de tal realidade, como um remédio constitucional para preservar suas prerrogativas: o decreto legislativo. Recordamos esse dispositivo constitucional essencial à democracia:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

As IN Conjuntas MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nºs 1 e 2, de 2021, que ora questionamos, comportam, por seu conteúdo normativo, diversos outros questionamentos, inclusive quanto à inconstitucionalidade material, por malferir princípios como o da razoabilidade, e ainda pelo fato de não promover o respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à obrigação do Poder Público de zelar pela defesa e pela preservação dos bens ambientais, que também têm sede constitucional.

A sustação dos efeitos dessas normas trará de volta à vigência a IN Conjunta MMA/Ibama/Instituto Chico Mendes nº 2, de 2020, que jamais deveria ter sido substituída da forma como foi, harmonizando novamente a ação operacional das autarquias ambientais com as determinações legais.

Lamentamos que a prática da pasta ambiental do Poder Executivo da União esteja em absoluta dissonância com os recentes acenos do Presidente da República às lideranças de nações estrangeiras, como a carta remetida ao presidente estadunidense Joe Biden e o pronunciamento proferido na recém-realizada cúpula do clima. O caso que aqui trazemos à apreciação dos nossos Pares é emblemático das falsas intenções divulgadas por um governo que usa a área ambiental para obter benefícios econômicos, mas sem compromisso com a efetividade das ações prometidas.

Diante dessa prática, comumente reiterada, entendemos que é chegado o momento de exercer as prerrogativas do Poder Legislativo, impedindo que a **boiada passe** de forma acintosa. A expressão, consagrada de maneira deplorável, foi cunhada pelo próprio titular da pasta ambiental em alusão às alterações normativas infralegais voltadas a desregular o uso dos bens ambientais, mas sua concretização está sendo feita em prejuízo de



regramento materialmente restrito à lei em sentido estrito. Daí a necessidade de atuação firme deste Parlamento.

Esperamos, com isso, dar um importante passo para mostrar que as instituições brasileiras podem e devem funcionar para frear os abusos dos que pretendem colocar o Brasil na condição de pária global.

Sala das Sessões,

Senador PAULO ROCHA



SF/21332.03166-82

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto nº 6.514, de 22 de Julho de 2008 - DEC-6514-2008-07-22 - 6514/08
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2008;6514>
- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>
 - artigo 25
- Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999 - Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal - 9784/99
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1999;9784>
 - parágrafo único do artigo 24



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, do Senador Fabiano Contarato, que *susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 12 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*; e o PDL nº 194, de 2021, do Senador Paulo Rocha e outros, que *susta os efeitos das Instruções Normativas Conjuntas nºs 1, de 12 de abril de 2021, e 2, de 26 de abril de 2021, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Meio Ambiente (CMA) os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) nº 174, de 2021, de autoria do Senador Fabiano Contarato, e nº 194, também de 2021, de autoria dos Senadores Paulo Rocha, Jaques Wagner, Jean-Paul Prates, Paulo Paim e da Senadora Zenaide Maia.

O objetivo de ambos os PDLs é sustar, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

(INC) nº 1, de 12 de abril de 2021, editada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) – atualmente Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), e que regulamentam o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O PDL nº 194, de 2021, busca sustar, também, os efeitos da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 2, de 26 de abril de 2021. Esta INC apenas altera alguns dispositivos da INC nº 01, de 2021, de modo que está diretamente relacionada à primeira INC publicada.

A justificação de ambas as proposições é similar, no sentido de que as INCs extrapolam o poder regulamentar, pois tiveram por consequência dificultar a atividade de fiscalização ambiental federal exercida pelo Instituto Chico Mendes e pelo Ibama, em sentido contrário ao objetivo das leis ambientais, sobretudo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). São referidas ilegalidades em dispositivos das INCs que preveem, por exemplo, prazos distintos (e maiores) daqueles da lei; supressão de prazo de comunicação de atos ao Ministério Público, da possibilidade de recusar provas impertinentes e desnecessárias e da possibilidade de aumento da multa em 2ª instância; atribuição da competência de aprovar, convalidar, revisar e anular os atos praticados pelos agentes de fiscalização a uma “autoridade hierarquicamente superior”, entre outros. Em síntese, é colocado, nas respectivas justificações, o caráter geral de inconstitucionalidade material das referidas normas.

Foi determinada a tramitação conjunta dos dois PDLs, por tratarem da mesma matéria. Após a CMA, o projeto seguirá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – ANÁLISE

Compete à CMA, consoante o art. 102-F, incisos I, II e VI do Regimento Interno do Senado Federal, examinar proposições legislativas pertinentes à proteção do meio ambiente, política e sistema nacional de meio ambiente e direito ambiental, como é o caso dos PDLs nº 174 e nº 194, ambos de 2021, que visam a sustar os efeitos de normas do Poder Executivo sobre fiscalização ambiental.

Por não se tratar de decisão terminativa pela CMA, deixaremos ao exame da CCJ os aspectos de técnica legislativa, constitucionalidade e juridicidade das proposições.

As normas delineadas pelos Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) introduziram uma nova etapa de conciliação ambiental no processo administrativo sancionador, sem proporcionar uma transição ou preparação adequada dos órgãos ambientais para a efetiva implementação dessa fase processual. Além disso, foram estabelecidos dispositivos que impactaram negativamente a governança desses processos, incluindo:

- Centralização das autoridades julgadoras em 1ª instância nos superintendentes do Ibama nos estados da Federação e, em segunda instância, no presidente do Ibama;
- Inclusão de um dispositivo que confere ao superior hierárquico a autoridade para interromper a continuidade do processo administrativo;
- Previsão de suspensão de prazos desde o agendamento da audiência de conciliação ambiental até a sua realização, o que, por sua vez, nunca foi efetivamente aplicado.

Todas essas substanciais modificações na esfera da fiscalização ambiental foram realizadas sem o devido debate junto ao corpo técnico dos



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

órgãos ambientais e, tampouco, com a participação pública, o que desabona, mais uma vez, a emissão das duas Instruções Normativas (INCs).

Com base nas evidências apresentadas, parece mais do que justificável inferir que as instruções normativas em questão foram um dos meios utilizados pelo governo anterior para obstruir a execução da política ambiental do país, especialmente no que tange à fiscalização ambiental. O resultado mais evidente dessa obstrução foi o agravamento do desmatamento na Amazônia e no Cerrado brasileiros, que atingiram níveis alarmantes nos últimos quatro anos.

Por fim, ressaltamos que o Ibama e, posteriormente, o Instituto Chico Mendes, neste ano, promulgaram novas instruções normativas para regulamentar o processo administrativo de apuração de infrações ambientais em suas respectivas áreas de atuação. Trata-se das Instruções Normativas nº 19, de 2 de junho de 2023, do Ibama, e nº 9, de 23 de agosto de 2023, do Instituto Chico Mendes. Por terem emitido INs que tratam do mesmo tema, os órgãos ambientais acabaram por revogar tacitamente as duas INCs. No entanto, estas ainda permanecem válidas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tornando-se, assim, pertinente a continuação da sustação de seus efeitos.

Dessa forma, somos favoráveis à aprovação dos PDLs nº 194 e nº 174, de 2021. Quando apresentadas, essas iniciativas legislativas representaram uma resposta crucial do parlamento brasileiro para conter os impactos adversos da política ambiental prejudicial praticada recentemente. Até hoje, os projetos continuam sendo de grande valor para eliminar de forma definitiva os efeitos que ainda perduram das mencionadas INCs.

Apenas por uma questão regimental, uma vez que o conteúdo normativo do PDL nº 174, de 2021, é, no mérito, igual ao do PDL nº 194, de 2021, somos a favor da aprovação do primeiro e consideramos o segundo prejudicado.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 174, de 2021, e pela prejudicialidade do PDL nº 194, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

4



SENADO FEDERAL

EMENDAS

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 380, de 2023**, que *"Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas."*

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senador Alessandro Vieira (MDB/SE)	001
Senadora Eliziane Gama (PSD/MA)	002; 003

TOTAL DE EMENDAS: 3



[Página da matéria](#)



CONGRESSO NACIONAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

EMENDA Nº
(ao PL 380/2023)

Dê-se ao projeto em epígrafe a seguinte redação:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes gerais para a elaboração dos planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados das mudanças climáticas, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

§ 1º Os planos de adaptação à mudança do clima estabelecerão medidas para incluir a gestão do risco da mudança do clima nos planos e nas políticas públicas setoriais e temáticas existentes e nas estratégias de desenvolvimento local, municipal, estadual, regional e nacional.

§ 2º Os planos de adaptação à mudança do clima devem se integrar aos planos sobre mudança do clima que contemplam medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa.

Art. 2º São diretrizes dos planos de adaptação à mudança do clima:

I – a identificação, a avaliação e a priorização de medidas para enfrentar os desastres naturais recorrentes e diminuir a vulnerabilidade e a exposição dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura, em áreas rurais e urbanas, e dos efeitos adversos atuais e esperados das mudanças do clima previstos nos âmbitos local, municipal, estadual, regional e nacional;

II – a gestão e a redução do risco climático diante dos efeitos adversos da mudança do clima, de modo a estimar, minimizar ou evitar perdas e danos e planejar e priorizar a gestão coordenada de investimentos, com base no grau de vulnerabilidade, conforme definido pela PNMC;

III – o estabelecimento de instrumentos de políticas públicas econômicos, financeiros e socioambientais que assegurem a viabilidade e a eficácia da adaptação dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestruturas críticas;

IV – a integração entre as estratégias de mitigação e adaptação nos âmbitos local, municipal, estadual, regional e nacional, em alinhamento com os compromissos assumidos no Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, por meio da Contribuição Nacionalmente Determinada;

V – a sinergia com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e com a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas;

VI – o estabelecimento de prioridades com base em populações, setores e regiões mais vulneráveis e expostas a riscos climáticos, a partir da identificação, quantificação e reporte contínuo das vulnerabilidades e ameaças climáticas às quais o país, os estados e os municípios estão suscetíveis, considerando uma abordagem sensível a critérios étnicos, raciais, de gênero, idade e condição de deficiência;

VII – o estímulo à adaptação do setor agropecuário a uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), vinculados ao investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação ou na implementação de práticas, processos e tecnologias ambientalmente adequadas e economicamente sustentáveis;

VIII – a adoção de soluções baseadas na natureza como parte das estratégias de adaptação, considerando seus benefícios adicionais e capacidade de integrar resultados para adaptação e mitigação simultaneamente;



IX – o monitoramento e a avaliação das ações previstas, bem como processos de governança inclusivos para a revisão do plano a cada 4 (quatro) anos, orientada pelo ciclo dos Planos Plurianuais (PPAs);

X – a consideração de critérios étnicos, raciais, de gênero, idade e condição de deficiência no diagnóstico, análise, proposição, monitoramento e outras iniciativas integrantes dos planos; e

XI - a promoção de pesquisa, desenvolvimento e inovação orientados a:

a) redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura e buscar novas tecnologias que contribuam para sua adaptação;

b) monitoramento dos impactos das adaptações adotadas em nível local, municipal, regional, estadual e nacional;

c) divulgação e difusão de dados, informações, conhecimentos e tecnologias de forma a promover o intercâmbio entre cientistas e técnicos;

d) promoção da informação, educação, capacitação e conscientização pública sobre as medidas de adaptação e seus cobenefícios para promover a resiliência dos ambientes vulneráveis à mudança do clima.

Art. 3º Os planos de adaptação à mudança do clima assegurarão a adequada implementação das estratégias traçadas, prioritariamente nas áreas de:

I – infraestrutura urbana e direito à cidade, incluindo habitação, áreas verdes, transportes, equipamentos de saúde e educação, saneamento, segurança alimentar e nutricional, segurança hídrica e transição energética justa, entre outros elementos com vistas ao desenvolvimento socioeconômico resiliente à mudança do clima e alinhado à redução das desigualdades sociais; e

II – infraestrutura nacional, englobando infraestruturas de comunicações, energia, transportes, finanças e águas, entre outras que possuam dimensão estratégica e sejam essenciais para a segurança e a resiliência dos setores vitais para o funcionamento do país.



III – infraestrutura baseada na natureza, que utilizem elementos da natureza para fornecer serviços relevantes para adaptação às consequências da mudança do clima, visando criar resiliência e proteção da população, de bens e do meio ambiente ecologicamente equilibrado de forma sustentável, com a possibilidade de integrar simultaneamente ações de adaptação e mitigação da mudança do clima.

Parágrafo único. Os planos previstos no *caput* deste artigo estabelecerão indicadores para monitoramento e avaliação da sua implementação.

Art. 4o O arranjo institucional para formulação e implementação dos planos de adaptação previstos nesta Lei fundamenta-se nos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e nos instrumentos previstos na PNMC.

Art. 5º As medidas previstas no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, a ser elaborado pelo órgão federal competente, serão formuladas em articulação com as 3 (três) esferas da federação, os setores socioeconômicos, a academia e a sociedade civil, garantida a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança.

§ 1º O plano nacional de adaptação à mudança do clima é parte integrante do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, nos termos da Lei nº 12.187, de 9 de dezembro de 2009.

§ 2º O plano preverá a coordenação e a governança federativa do plano nacional de adaptação à mudança do clima, de modo a garantir:

I – representação da sociedade civil e ampla cooperação entre os entes federados;

II – harmonização das metodologias de identificação de impactos, avaliação e gestão do risco climático, análise das vulnerabilidades e ameaças climáticas, identificação, avaliação e priorização de medidas de adaptação; e

III – o fornecimento de subsídios à elaboração, à implementação, ao monitoramento e à revisão do plano.



§ 3º O embasamento do plano, suas ações e estratégias, será fundamentado em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, considerando os relatórios científicos do IPCC, com o propósito de estabelecer e priorizar as ações a serem incluídas.

Art. 6º O plano nacional de adaptação à mudança do clima estabelecerá diretrizes para os planos estaduais e municipais e assegurará prioridade de apoio para os municípios mais vulneráveis e expostos às ameaças climáticas, bem como fomentará consórcios intermunicipais e arranjos regionais para a consecução das medidas por ele previstas.

Art. 7º Independentemente dos planos de adaptação previstos por esta Lei, a identificação de vulnerabilidades e a gestão do risco climático devem ser levadas em consideração nas políticas setoriais e nas políticas de desenvolvimento e de ordenamento territorial.

Art. 8º O plano nacional de adaptação à mudança do clima promoverá a cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de adaptação, incluídos a pesquisa científica, o monitoramento e a avaliação sistemática dos impactos da mudança do clima e o intercâmbio de informações.

Art. 9º A elaboração dos planos estaduais, municipais e distrital poderá ser financiada mediante recursos provenientes do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, disciplinado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, entre outras fontes de financiamento.

Art. 10. Os planos nacional, estaduais, municipais e distrital previstos por esta Lei serão disponibilizados e mantidos atualizados, na íntegra, na Rede Mundial de Computadores.

Art. 11. O art. 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“**Art. 5º**.....”



§ 6º Poderão ser utilizados recursos do FNMC para o financiamento da elaboração e implementação de planos municipais de adaptação à mudança do clima ou de planos municipais de mudança do clima que incluam o componente adaptação.” (NR)

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O enfrentamento das mudanças climáticas precisa ser uma prioridade global e requer medidas robustas e inclusivas em todos os níveis estruturais, inclusive no Legislativo. Nesse contexto é que encontramos duas iniciativas interessantes tramitando no Senado Federal, os Projetos de Lei 380/2023, de iniciativa da Deputada Érika Hilton e o substitutivo do PL 4129/21 apresentado pelo Senador Alessandro Vieira, ambos focados em medidas para adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, e que demandam análise cuidadosa.

Embora ambos tenham como objetivo reduzir a vulnerabilidade das comunidades diante dos impactos climáticos, é fundamental reconhecer que o substitutivo do PL 4129/21, elaborado após um longo período de construção e interlocução com diversos setores da sociedade brasileira, oferece uma abordagem mais abrangente e eficaz, inclusive incorporando e expandindo as diretrizes propostas pelo PL 380/2023.

Isso porque, enquanto o PL 380/2023 se concentra na adoção de medidas integradas para adaptação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas, o substitutivo do PL 4129/21 estabelece diretrizes abrangentes para os planos de adaptação à mudança do clima, com base na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), visando a implementação de medidas concretas para mitigar os riscos climáticos.

Uma das principais vantagens do substitutivo do PL 4129/21 é sua integração com os planos e políticas públicas existentes, bem como com as estratégias de desenvolvimento local, municipal, estadual e nacional. Isso assegura



uma abordagem holística e coordenada na gestão dos impactos climáticos, fortalecendo a resiliência dos sistemas ambientais, sociais, econômicos e de infraestrutura.

O substitutivo do PL 4129/21 também destaca a importância da priorização das populações, setores e regiões mais vulneráveis aos riscos climáticos, considerando critérios étnicos, raciais, de gênero, idade e condição de deficiência. Essa abordagem sensível e inclusiva garante que as medidas de adaptação sejam direcionadas às comunidades mais vulnerabilizadas, reduzindo disparidades e promovendo a equidade.

Além disso, o texto enfatiza a sinergia entre as estratégias de mitigação e adaptação, alinhando-se aos compromissos assumidos no Acordo de Paris e à Contribuição Nacionalmente Determinada. Isso demonstra um compromisso claro com a integração de esforços para enfrentar os desafios das mudanças climáticas de forma eficiente e eficaz.

Outro destaque do substitutivo é a ênfase na cooperação intermunicipal e nos arranjos regionais, garantindo apoio prioritário aos municípios mais expostos às ameaças climáticas. Essa abordagem colaborativa fortalece a capacidade de resposta e adaptação das comunidades locais, promovendo uma ação coordenada e eficaz em todos os níveis de governo.

Diante de todo o exposto, ainda que o PL 380/2023 represente uma iniciativa meritória e um avanço ao reconhecer a importância da adaptação às mudanças climáticas e da mitigação dos seus impactos, no momento é o substitutivo do PL 4129/21 que oferece uma resposta mais abrangente e eficaz para enfrentar esse desafio global. Acreditamos que sua abordagem integrada, sensível e colaborativa merece ser priorizada na busca por soluções perenes e sustentáveis diante dos impactos climáticos.

Sala das sessões, 18 de abril de 2024.

Senador Alessandro Vieira
(MDB - SE)





CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº
(ao PL 380/2023)

Insira-se novo parágrafo ao art. 4º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, alterado pelo art. 1º do Projeto, nos termos a seguir:

“Art. 4º.....

.....

§ 4º Os estudos referidos no inciso VII do caput deste artigo devem, prioritariamente, apontar as medidas necessárias a mitigação dos riscos para garantia da permanência da população nos territórios e, em caso de impossibilidade, criar diretrizes para reassentamento nas proximidades, em conformidade com a Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.”

JUSTIFICAÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), é uma legislação brasileira que regulamenta a política urbana, visando orientar o desenvolvimento das cidades de forma a cumprir a função social da propriedade urbana e garantir o direito a cidades sustentáveis. Concebido com o objetivo fundamental de transformar o planejamento urbano e a gestão das cidades de modo que estes promovam maior justiça social, suas diretrizes gerais estabelecem o marco para a ação governamental, orientando os entes federativos, entre outras ações, no ordenamento e controle do uso do solo, no combate a retenção especulativa e na promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda. Os Instrumentos da Política Urbana são as ferramentas

essenciais para assegurar que a propriedade urbana cumpra sua função social, respeitando as diretrizes gerais previstas na lei.

Nesse sentido, o PL 380/2023 apresenta avanços significativos ao estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas, atuando diretamente no Estatuto das Cidades. Assim, considera-se fundamental que a resiliência climática esteja conectada diretamente com a população que está mais vulnerável às mudanças climáticas.

A emenda proposta ao Projeto de Lei 380/2023 apresenta uma abordagem para o enfrentamento das mudanças climáticas, enfatizando a importância de considerar as interseccionalidades que caracterizam a vulnerabilidade social. Essa perspectiva reconhece que os impactos das mudanças climáticas não são distribuídos de maneira uniforme entre a população, atingindo os mais carentes.

Sala das sessões, 18 de abril de 2024.

Senadora Eliziane Gama
(PSD - MA)



EMENDA Nº
(ao PL 380/2023)

Dê-se nova redação ao inciso XXI do *caput* do art. 2º e ao inciso VII do *caput* do art. 4º, ambos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, como propostos pelo art. 1º do Projeto, nos termos a seguir:

“**Art. 2º**

.....

XXI – adoção de medidas integradas que permitam a adaptação às mudanças climáticas e a mitigação dos seus impactos, de forma a garantir a resiliência das cidades a essas mudanças, com prioridade para contextos de vulnerabilidade social e ambiental.” (NR)

“**Art. 4º**

.....

VII – estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas, que também incluam fatores sociais com o olhar diferenciado para as mulheres, raça e pobreza.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), é uma legislação brasileira que regulamenta a política urbana, visando orientar o desenvolvimento das cidades de forma a cumprir a função social da propriedade urbana e garantir o direito a cidades sustentáveis. Concebido com o objetivo fundamental de transformar o planejamento urbano e a gestão das cidades de modo que estes promovam maior justiça social, suas diretrizes gerais estabelecem o marco para a ação governamental, orientando os entes federativos, entre outras ações, no ordenamento e controle do uso do solo, no combate a retenção especulativa e na promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda. Os Instrumentos da Política Urbana são as ferramentas

essenciais para assegurar que a propriedade urbana cumpra sua função social, respeitando as diretrizes gerais previstas na lei.

Nesse sentido, o PL 380/2023 apresenta avanços significativos ao estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas, atuando diretamente no Estatuto das Cidades. Assim, considera-se fundamental que a resiliência climática esteja conectada diretamente com a população que está mais vulnerável às mudanças climáticas.

A emenda ora proposta ao Projeto de Lei 380/2023 apresenta uma abordagem para o enfrentamento das mudanças climáticas, enfatizando a importância de considerar as interseccionalidades que caracterizam a vulnerabilidade social. Essa perspectiva reconhece que os impactos das mudanças climáticas não são distribuídos de maneira uniforme entre a população, atingindo os mais carentes.

Sala das sessões, 18 de abril de 2024.

Senadora Eliziane Gama
(PSD - MA)





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 380, DE 2023

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Legislação citada](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2233778&filename=PL-380-2023



[Página da matéria](#)



Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

XXI - adoção de medidas integradas que permitam a adaptação às mudanças climáticas e a mitigação dos seus impactos, de forma a garantir a resiliência das cidades a essas mudanças, com prioridade para contextos de vulnerabilidade.” (NR)

“Art. 4º

.....

VII - estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas.

.....” (NR)

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 758/2023/PS-GSE

Brasília, na data da apresentação.

A Sua Excelência o Senhor
Senador ROGÉRIO CARVALHO
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 380, de 2023, da Câmara dos Deputados, que “Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas”.

Atenciosamente,

LUCIANO BIVAR
Primeiro-Secretário



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 - Estatuto da Cidade - 10257/01
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2001;10257>

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre as emendas de Plenário oferecidas ao Projeto de Lei nº 380, de 2023, da Deputada Erika Hilton, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão de Meio Ambiente (CMA) as emendas de Plenário oferecidas ao Projeto de Lei (PL) nº 380, de 2023, da Deputada Erika Hilton, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade) para estabelecer como diretriz da política urbana o fomento à construção de cidades resilientes às mudanças climáticas.*

O PL, que tem dois artigos, busca, em resumo, incluir, no Estatuto da Cidade, como diretriz da política urbana, a adoção de medidas integradas que permitam a adaptação às mudanças climáticas e a mitigação dos seus impactos, de forma a garantir a resiliência das cidades a essas mudanças, com prioridade para contextos de vulnerabilidade. Também acrescenta estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas como instrumentos dessa política.

A proposição já foi aprovada pela Câmara dos Deputados e, no Senado Federal, foi distribuída à CMA onde também foi aprovada, sem emendas.

No prazo para o oferecimento de emendas no Plenário, observou-se a apresentação de três emendas. Por consequência, a matéria retornou a esta Comissão para análise dessas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CMA opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente conservação da natureza e defesa dos recursos naturais, conforme preceitua o inciso I do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. Portanto, as emendas ao PL nº 380, de 2023, justificam a apreciação deste colegiado. Por se tratar da única comissão a apreciar as emendas, cabe também à CMA se debruçar sobre seus aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Nesse sentido, cabe-nos informar que as emendas não apresentam nenhum óbice de natureza constitucional e jurídica e não conflitam com disposições do Regimento Interno do Senado Federal. Não está vedada a iniciativa parlamentar para a sua apresentação, e, dessa forma, não há afronta aos arts. 61 e 84 da Constituição Federal.

Quanto ao mérito, é importante analisá-las individualmente.

A **Emenda nº 1-PLEN**, de autoria do Senador Alessandro Vieira, é um substitutivo ao PL nº 380, de 2023. Com 12 artigos, dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados das mudanças climáticas, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O art. 11 do substitutivo acrescenta novo parágrafo ao art. 5º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, para prever a aplicação de recursos desse fundo na elaboração e na implementação de planos municipais de adaptação à mudança do clima ou de planos municipais de mudança do clima que incluam o componente adaptação.

O substitutivo veiculado na Emenda nº 1-PLEN, apesar de meritório, é **inadequado** ao PL nº 380, de 2023. Ainda que aborde tema correlato ao objeto do PL, trata-se de assunto distinto. O objeto do PL nº 380, de 2023, é bastante específico: alterar o Estatuto da Cidade para estabelecer

como diretriz da **política urbana** o fomento à construção de **cidades** resilientes às mudanças climáticas. Para isso, faz dois acréscimos pontuais ao Estatuto da Cidade: um novo inciso XXI no art. 2º, para incluir como diretriz da política urbana a adoção de medidas integradas que permitam a adaptação às mudanças climáticas e a mitigação dos seus impactos, de forma a garantir a resiliência das cidades a essas mudanças, com prioridade para contextos de vulnerabilidade; e o inciso VII no *caput* do art. 4º, para inserir os estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas entre os instrumentos da política urbana.

Aprovar um substitutivo que dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação, que vão muito além da política urbana, **seria uma completa distorção do PL nº 380, de 2023**. Note-se que o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) abrange ações nas áreas de agricultura, segurança alimentar e nutricional, biodiversidade e tantas outras. Além disso, com o substitutivo perde-se a oportunidade da alteração pontual e necessária no Estatuto da Cidade.

Ademais, há outro motivo a tornar descabida a adoção do substitutivo proposto. O Plenário aprovou, no último dia 15 de maio, o PL nº 4.129, de 2021, das Deputadas Tabata Amaral, Joenia Wapichana e Talíria Petrone e dos Deputados Nilto Tatto, Alessandro Molon e Camilo Capiberibe, que *dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima*. A proposição foi aprovada nos termos do substitutivo da CMA, cujo texto era idêntico ao da Emenda nº 1-PLEN ao PL nº 380, de 2023, com duas subemendas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). O substitutivo da CMA é de autoria do Senador Alessandro Vieira, autor também da emenda que ora analisamos. Assim, conclui-se que o conteúdo da emenda já foi aprovado pelo Senado, no âmbito do PL nº 4.129, de 2021, que será remetido de volta à Câmara dos Deputados, sem prejuízo do texto original do PL nº 380, de 2023.

Isto posto, a Emenda nº 1-PLEN deve ser rejeitada.

A **Emenda nº 2-PLEN**, de autoria da Senadora Eliziane Gama, acrescenta o § 4º ao art. 4º do Estatuto da Cidade, na forma do art. 1º do PL nº 380, de 2023, para especificar que os estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas previstos pela proposição dentre os instrumentos da política urbana *devem, prioritariamente, apontar as medidas necessárias a mitigação dos riscos para garantia da permanência da população nos territórios e, em caso de impossibilidade, criar diretrizes para reassentamento*

nas proximidades, em conformidade com a Lei Nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.

Consideramos a emenda meritória, na medida em que estabelece um conteúdo obrigatório nos estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas que é muito pertinente, porque cuida de apontar aquilo o que é necessário para tentar manter a população longe dos riscos climáticos. Contudo, **é necessário melhorar a redação da emenda**, pois não cabe a estudos criar diretrizes para reassentamento, mas sim sugeri-las ao Poder Público. Por isso, ajustamos a redação da emenda, por meio de subemenda que apresentamos, a fim de substituir a expressão “criar diretrizes” por “propor ações ao Poder Público”.

Por fim, a **Emenda nº 3-PLEN**, também de autoria da Senadora Eliziane Gama, altera a redação dos dois incisos incluídos no Estatuto da Cidade pelo PL nº 380, de 2023. No inciso XXI do art. 2º, inclui as palavras “social e ambiental” para qualificar os contextos de vulnerabilidade que devem ser priorizados na diretriz voltada à adoção de medidas integradas de adaptação e mitigação na política urbana. Consideramos essa alteração meritória, de forma a não deixar dúvida sobre as duas vertentes de vulnerabilidade a serem atacadas nas ações de adaptação e de mitigação dos impactos da mudança do clima no âmbito da política urbana.

A outra alteração proposta pela Emenda nº 3-PLEN, incide no inciso VII do art. 4º do Estatuto da Cidade, que inclui os estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas entre os instrumentos da política urbana. A emenda específica que em tais estudos devem ser incluídos *fatores sociais com o olhar diferenciado para as mulheres, raça e pobreza*.

Entendemos a intenção da autora, que vai na direção de privilegiar, nos estudos, um enfoque nas populações sujeitas a maior vulnerabilidade social e econômica. Sabemos que a vulnerabilidade climática é maior nas populações negras e periféricas, como consequência do que tem sido chamado de “racismo ambiental”. Assim, **é meritória a iniciativa** da Senadora Elizane Gama, mas nos parece que a redação proposta para o inciso VII do art. 4º não é a mais adequada de acordo com a boa técnica legislativa, de modo que propomos um ajuste no texto por meio de subemenda.

III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela **rejeição** da Emenda nº 1-PLEN e pela regimentalidade, boa técnica legislativa, juridicidade e constitucionalidade e, no mérito, pela **aprovação** das Emendas nºs 2 e 3-PLEN, com as seguintes subemendas que apresentamos:

SUBEMENDA Nº - CMA (à Emenda nº 2-PLEN ao PL nº 380, de 2023)

Dê-se a seguinte redação ao § 4º do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma da Emenda nº 2-PLEN ao Projeto de Lei nº 380, de 2023:

“Art. 4º

.....

§ 4º Os estudos referidos no inciso VII do *caput* deste artigo devem, prioritariamente, apontar as medidas necessárias à mitigação dos riscos para garantia da permanência da população nos territórios e, em caso de impossibilidade, propor ações ao Poder Público para reassentamento nas proximidades, em conformidade com a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.” (NR)

SUBEMENDA Nº - CMA (à Emenda nº 3-PLEN ao PL nº 380, de 2023)

Dê-se a seguinte redação ao inciso VII do *caput* do art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma da Emenda nº 3-PLEN ao Projeto de Lei nº 380, de 2023:

“Art. 4º

.....

VII – estudos de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas, que abordem, entre outros, fatores sociais, com destaque ao acometimento diferenciado das populações de acordo com recortes de gênero, raça e renda.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

5



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 5720, DE 2023

Disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus tutores, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável.

AUTORIA: Senador Jayme Campos (UNIÃO/MT)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do senador JAYME CAMPOS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus tutores, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Estabelece que na dissolução do casamento ou da união estável, sem que haja entre as partes acordo quanto à custódia de animal de estimação de propriedade em comum, o juiz de família determinará o compartilhamento da custódia e das despesas de manutenção do animal de forma equilibrada entre as partes.

§ 1º Considera-se de propriedade comum o animal de estimação cujo tempo de vida tenha transcorrido majoritariamente na constância do casamento ou da união estável.

§ 2º A custódia compartilhada, o tempo de convívio com o animal de estimação, deve ser dividido à luz das condições fáticas, entre as quais, o ambiente adequado para a morada do animal, a disponibilidade de tempo e as condições de trato, de zelo e de sustento que cada uma das partes apresenta.

§ 3º Incumbe àquele que estiver exercendo a custódia do animal as despesas ordinárias de alimentação e de higiene, bem como as demais despesas de manutenção, como aquelas realizadas com consultas veterinárias, internações e medicamentos, que serão divididas igualmente entre as partes.

§ 4º Acarretará a perda definitiva, sem direito a indenização, da posse e da propriedade do animal de estimação em favor da outra parte,



encerrando-se o compartilhamento da custódia, o descumprimento imotivado e reiterado dos termos da custódia.

§ 5º A parte punida, nos termos do § 4º deste artigo, responderá por eventuais débitos a seu cargo, relativos ao compartilhamento da custódia, pendentes até a data do encerramento da mesma.

§ 6º Caso o juiz identifique histórico ou risco de violência doméstica e familiar não será deferida a custódia compartilhada do animal de estimação, hipótese em que a posse e a propriedade serão atribuídas exclusivamente, sem direito a indenização, a quem demonstrar maior vínculo afetivo com o animal e maior capacidade para o seu exercício responsável.

§ 7º A qualquer momento, o compartilhamento da custódia poderá ser renunciado por uma das partes que perderá a posse e a propriedade do animal de estimação em favor da outra parte, sem direito a indenização, respondendo pelos débitos relativos ao compartilhamento a seu cargo, pendentes até a data da renúncia.

§ 8º A ocorrência de maus-tratos contra o animal de estimação acarretará para o agressor a perda, sem direito a indenização, da posse e da propriedade do animal de estimação, sem prejuízo da responsabilidade pelos débitos pendentes e da apuração da responsabilidade criminal.

Art. 2º O art. 693 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 693.** As normas deste Capítulo aplicam-se aos processos contenciosos de divórcio, separação, reconhecimento e extinção de união estável, guarda, visitação, filiação e custódia de animais de estimação.

.....” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

Verifica-se que os animais de estimação ocupam um espaço afetivo privilegiado dentro das famílias brasileiras, sendo por muitas pessoas considerados membros da entidade familiar. Segundo o IBGE, há mais cães de estimação do que crianças nos lares brasileiros. Apesar disso, o ordenamento jurídico ainda não possui previsão normativa para regular o direito à convivência com os animais de estimação após o fim do casamento ou da união estável.

Ressalte-se que em junho de 2018, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou um recurso especial em que reconheceu, mesmo sem previsão normativa, o direito de visitas de um ex-companheiro ao animal de estimação adquirido na constância da união estável (Superior Tribunal de Justiça, REsp nº 1.713.167, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, julgamento em 19-06-2018, DJe de 09-10-2018).

O STJ, neste caso, manteve decisão oriunda do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que reconheceu como competente o juízo de família para a solução deste tipo de controvérsia e estabeleceu regime próprio de visitação para o animal de estimação por meio da aplicação analógica das regras de posse e guarda de crianças e adolescentes, por entender que a relação afetiva entre seres humanos e animais não foi regulada pelo Código Civil.

O TJSP reconheceu que existe sobre o tema uma verdadeira lacuna legislativa, pois “a lei não prevê como resolver conflitos entre pessoas em relação a um animal adquirido com a função de proporcionar afeto, não riqueza patrimonial.”

Ressalte-se que na decisão do STJ, acima citada, embora se tenha ressalvado que as regras sobre guarda propriamente dita não podem ser simples e fielmente aplicadas aos animais de estimação, por se tratar de guarda de um *munus* exercido no interesse tanto dos pais quanto dos filhos, prevaleceu o entendimento segundo o qual a “ordem jurídica não pode, simplesmente, desprezar o relevo da relação do homem com seu animal de estimação, sobretudo nos tempos atuais. Deve-se ter como norte o fato cultural e da pós-modernidade, de que há uma disputa dentro da entidade familiar sobre quem



prepondera o afeto dos cônjuges pelo animal de estimação. Portanto, a solução deve perpassar pela preservação e garantia dos direitos à pessoa humana, mais precisamente, o âmago de sua dignidade.”

Assim é que o presente projeto busca resolver essa lacuna legislativa propondo a custódia compartilhada como regra para os casais que se separam sem que tenham chegado a um acordo sobre como deve ser dividida a convivência com o animal de estimação de propriedade comum.

Trata-se de uma solução que considera as diretrizes do entendimento do STJ sobre o assunto e que está de acordo com o Enunciado nº 11 do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), aprovado por ocasião do X Congresso Brasileiro de Direito de Família, segundo o qual, “na ação destinada a dissolver o casamento ou a união estável, pode o juiz disciplinar a custódia compartilhada do animal de estimação do casal”.

A opção pelo termo custódia tem por objetivo diferenciar claramente o regime proposto em relação ao instituto da posse e guarda, que diz respeito apenas às crianças e adolescentes dos cuidados com os animais.

Verifica-se que, na linha do IBDFAM, o presente projeto de lei prevê a competência da Vara de Família para decidir sobre a custódia dos animais de estimação, sendo que o direito ao compartilhamento da custódia dos animais vem acompanhado do dever de contribuir para as suas despesas de manutenção.

Por outro lado, a divisão do tempo de convívio deve ter em vista as condições fáticas, dentre as quais, o ambiente adequado para a morada do animal, a disponibilidade de tempo e as condições de trato, de zelo e de sustento que cada uma das partes apresenta, sendo que as despesas ordinárias de alimentação e de higiene incumbirão àquele que estiver exercendo a custódia, as demais despesas de manutenção do animal, como aquelas realizadas com consultas veterinárias, internações e medicamentos, deverão ser divididas equitativamente entre as partes.

Ainda, com o objetivo de promover a pacificação familiar nos casos em que o compartilhamento de custódia não seja recomendado ou não esteja funcionando, o projeto prevê quatro hipóteses de perda da posse e da propriedade dos animais de estimação em favor da outra parte, quais sejam: a) descumprimento imotivado e reiterado dos termos da custódia compartilhada; b) indeferimento do compartilhamento de custódia nos casos de risco ou



histórico de violência doméstica ou familiar; c) renúncia ao compartilhamento da custódia por uma das partes; e d) comprovada ocorrência de maus-tratos contra o animal de estimação.

O presente projeto de lei contribui significativamente para o regramento equilibrado de uma questão importante para diversas famílias brasileiras, razões pelas quais contamos com o apoio dos nossos nobres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **JAYME CAMPOS**



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>
- art693



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 5.720, de 2023, do Senador Jayme Campos, que *disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus tutores, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei (PL) nº 5.720, de 2023, de autoria do Senador Jayme Campos, que *disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus tutores, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável*.

A proposição possui três artigos. O *caput* do artigo 1º estabelece que o juiz de família determinará o compartilhamento da custódia e das despesas de manutenção de forma equilibrada entre as partes.

O § 1º desse mesmo art. 1º do PL determina como sendo de propriedade comum o animal cujo tempo de vida tenha sido majoritariamente passado durante o relacionamento. O § 2º delibera que a divisão do tempo de convívio com o animal será decidida com base em condições como ambiente adequado, disponibilidade de tempo e condições de trato e sustento. Já o § 3º exige que a parte responsável pela custódia deva arcar



SENADO FEDERAL

com as despesas ordinárias e extraordinárias do animal, que serão divididas igualmente entre as partes.

O § 4º ordena que o descumprimento reiterado dos termos da custódia acarretará a perda definitiva da posse e propriedade do animal, sem direito a indenização, enquanto o § 5º preceitua que a parte punida responderá por eventuais débitos a seu cargo, relativos ao compartilhamento da custódia, pendentes até a data do encerramento dela.

O § 6º demanda que a custódia compartilhada não será concedida, sendo atribuída exclusivamente à parte com maior vínculo afetivo e capacidade para cuidar do animal, caso haja histórico ou risco de violência doméstica. O § 7º permite a renúncia do compartilhamento da custódia a qualquer momento por uma das partes, que perderá a posse e propriedade do animal.

Finalmente, o § 8º implica que maus-tratos contra o animal resultarão na perda da posse e propriedade, sem direito a indenização, além de responsabilidade pelos débitos pendentes e possível responsabilidade criminal.

O artigo 2º do Projeto de Lei nº 5.720, de 2023, propõe uma alteração no artigo 693 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), com o intuito de incluir a questão da custódia de animais de estimação no âmbito dos processos contenciosos envolvendo divórcio, separação, reconhecimento e extinção de união estável, guarda, visitação e filiação.

O art. 3º determina que a lei que resultar da aprovação do PL entrará em vigor na data de sua publicação oficial.

Segundo o autor, a proposição busca resolver uma lacuna legislativa, propondo a custódia compartilhada como regra para os casais que se separam sem que tenham chegado a um acordo sobre como deve ser dividida a convivência com o animal de estimação de propriedade comum.



SENADO FEDERAL

O projeto foi despachado à CMA e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CMA opinar sobre a defesa da fauna. A CCJ examinará a proposição no tocante aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, incluída a técnica legislativa, e regimentalidade.

Com relação ao mérito, é evidente que os animais de estimação ocupam um lugar especial afetivo entre os seres humanos, em especial nas nossas famílias, onde os laços emocionais entre os donos e seus animais se tornam fortes, uma vez que estão presentes diariamente no cotidiano, trazendo companhia e afeto a todos, podendo influenciar totalmente na dinâmica de hábitos e rotinas.

Em razão de ser positiva a presença dos animais domésticos nos lares brasileiros, precisamos garantir que esse cuidado perdurará durante toda a sua vida, ainda que haja dissolução do vínculo conjugal de seus donos. Nesse sentido, é importante que as famílias tenham uma custódia responsável de seus animais, evitando assim, um possível abandono.

No entanto, após o término de uma união conjugal, não é raro não se chegar a um acordo amigável sobre o destino do animal de estimação, havendo falta de consenso entre os responsáveis pela separação. Como resultado, temos observado um aumento de litígios judiciais nos quais os tribunais são chamados a decidir sobre a custódia de animais de estimação em casos de separação, levando magistrados a decidirem, devido à ausência de uma legislação específica, com base em princípios legais e valores sociais, bem como empregando de forma análoga a guarda compartilhada prevista no Código Civil.

A necessidade de regulamentação do tema já foi objeto de discussão em junho de 2018, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que julgou o Recurso Especial nº 1.713.167/SP, que reconheceu, mesmo sem previsão legal, o direito de visita de um ex-companheiro ao animal de estimação adquirido na constância da união estável. No mesmo debate, a Ministra Maria Isabel Gallotti apontou que o Judiciário não deveria



SENADO FEDERAL

estabelecer regras sobre o assunto antes de uma lei específica que tratasse sobre o tema.¹

Isso significa que as decisões sobre a custódia e visitação devem ser tomadas considerando o interesse das partes envolvidas, observando-se os laços afetivos das pessoas com seus animais de estimação. Isso não equipara os direitos dos animais aos das pessoas; contudo, o bem-estar deles também deve ser considerado, conforme preceitua o art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal, assegurando a proteção e a defesa dos animais, bem como a vedação à crueldade.

Compete, portanto, ao Poder Legislativo, em uma de suas funções institucionais essenciais, regulamentar o assunto, aprovando uma legislação atual e equilibrada que traga solução para essa questão.

Desse modo, o Projeto de Lei nº 5.720, de 2023, propõe uma legislação mais abrangente e específica para lidar com essas questões, garantindo a proteção dos interesses dos donos, o bem-estar dos animais de estimação em casos de separação, bem como a responsabilidade financeira de seus donos nos cuidados e necessidades do animal em face de algum imprevisto, acidente ou agravo de saúde.

Portanto, a aprovação dessa iniciativa do Senador Jayme Campos é importante para proteger os direitos dos donos e assegurar o cuidado adequado dos animais de estimação em momentos de ruptura conjugal.

Com a intenção de aprimorar a matéria e facilitar a sua tramitação nas comissões, apresento pontuais contribuições que condenso numa emenda substitutiva.

A primeira consideração consiste em separar as despesas ordinárias que devem ser custeadas pelo responsável da custódia e as despesas extraordinárias que serão compartilhadas de forma proporcional aos recursos de cada parte.

A segunda alteração relaciona-se a estipular que a renúncia à custódia do animal deve ser feita de forma expressa, sendo concedida

¹ Consultor Jurídico: “**STJ se divide sobre dever de o Judiciário regulamentar guarda de animais.**” Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-23/stj-divide-dever-judiciario-regular-guarda-animais/>. Acesso em: 26/04/2024.



SENADO FEDERAL

somente após ouvir a outra parte, além de determinar que a parte que renunciar à custódia será responsável pelos débitos pendentes relativos ao compartilhamento até a data da renúncia.

Outra mudança consiste na inclusão da definição do que constitui maus-tratos, sendo qualquer ato que cause sofrimento ao animal, abrangendo a negligência, abandono ou exposição a condições inadequadas de vida.

Por fim, a última alteração consiste em incluir os casos de custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus donos, entre os casos de aplicação dos procedimentos de jurisdição voluntária.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PL nº 5.720, de 2023, na forma da seguinte Emenda Substitutiva:

EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 5.720, de 2023

Disciplina a custódia compartilhada dos animais de estimação nos casos de separação dos seus donos, em decorrência da dissolução do casamento ou da união estável.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe que, em casos de dissolução do casamento ou da união estável e na ausência de acordo entre as partes



SENADO FEDERAL

sobre a custódia de animais de estimação de propriedade em comum, o juiz determinará, de forma equilibrada, o compartilhamento da custódia e das despesas de manutenção do animal entre os envolvidos.

§ 1º Considera-se de propriedade comum o animal de estimação cujo tempo de vida tenha transcorrido majoritariamente na constância do casamento ou da união estável.

§ 2º O tempo de convívio com o animal de estimação, considerado como parte da custódia compartilhada, deve ser dividido entre as partes levando em consideração critérios como:

I – o ambiente mais adequado para a moradia do animal;

II – a disponibilidade de tempo de cada custodiante;

III – as condições de cuidado, zelo e sustento que cada parte oferece.

§ 3º Considera-se como ambiente adequado para a moradia do animal aquele que atenda às suas necessidades físicas e emocionais, garantindo-lhe bem-estar e segurança.

§ 4º As despesas ordinárias de alimentação e higiene ficarão à cargo do responsável pela custódia.

§ 5º As despesas extraordinárias, tais como tratamentos médicos não rotineiros e procedimentos veterinários emergenciais, serão compartilhadas de forma proporcional aos recursos de cada parte.

§ 6º O descumprimento imotivado e reiterado dos termos da custódia acarretará a perda da posse e da propriedade do animal de estimação em favor da outra parte, encerrando-se o compartilhamento da custódia.

§ 7º A parte que deu causa à perda da posse do animal, nos termos do § 6º deste artigo, responderá por eventuais débitos a seu cargo, relativos ao compartilhamento da custódia, pendentes até a data do encerramento dela.

§ 8º Em casos de histórico ou risco de violência doméstica, a custódia compartilhada do animal de estimação não será concedida,



SENADO FEDERAL

atribuindo-se a posse e a propriedade exclusivamente à parte com maior vínculo afetivo e capacidade para o cuidado responsável do animal.

§ 9º A ocorrência de maus-tratos contra o animal de estimação resultará na perda imediata da posse e da propriedade do animal, além da responsabilidade pelos débitos pendentes e da apuração da responsabilidade criminal.

§ 10. Para os fins do § 9º, maus-tratos são definidos como qualquer ato que cause sofrimento ao animal, abrangendo, mas não se limitando a, negligência, agressão física, abandono ou exposição a condições inadequadas de vida.

§ 11. Qualquer parte poderá renunciar, a qualquer momento, à custódia compartilhada, transferindo a posse e a propriedade do animal para a outra parte, sem direito a indenização.

§ 12. A parte que renunciar à custódia do animal será responsável pelos débitos pendentes relativos ao compartilhamento até a data da renúncia.

§ 13. A renúncia mencionada no § 11 deve ser feita de maneira expressa e somente será concedida após ouvida a outra parte.

Art. 2º O art. 693 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 693.** As normas deste Capítulo aplicam-se aos processos contenciosos de divórcio, separação, reconhecimento e extinção de união estável, guarda, visitação, filiação e custódia de animais de estimação.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



SENADO FEDERAL

, Relatora

6



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 6134, DE 2023

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e a Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para disciplinar a declaração de compropriedade sobre animal de estimação.

AUTORIA: Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº DE 2023

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e a Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para disciplinar a declaração de compropriedade sobre animal de estimação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 1.722-A a 1.722-E, compondo um Subtítulo V do Título II do Livro IV de sua Parte Especial:

“PARTE ESPECIAL

LIVRO IV Do Direito de Família

TÍTULO II Do Direito Patrimonial

SUBTÍTULO V Da Compropriedade sobre Animal de Estimação

Art. 1.722-A. A compropriedade sobre animal de estimação será declarada quando se fizer necessário solucionar judicialmente conflitos de que sejam partes cônjuges em processo de dissolução da sociedade conjugal e que digam respeito à posse sobre animais domésticos ou domesticados, sem finalidade econômica e relacionados à família por afetividade.

Art. 1.722-B. Caso não haja acordo entre as partes quanto ao exercício da posse do animal de estimação, o juiz o atribuirá a quem demonstrar capacidade para tanto.



Parágrafo único. Entende-se como capacidade para o exercício da posse do animal de estimação o conjunto de atributos e condições, de natureza material e emocional, exigíveis do possuidor e necessários ao cumprimento de seus deveres e obrigações dirigidos à saúde e ao bem-estar do animal de estimação ao longo do tempo de vida comum à espécie, a exemplo de:

I - estima ao animal, a ser aferida por depoimentos de testemunhas, vídeos, fotos e pelo comportamento do animal em sua presença;

II - espaço suficiente e apropriado no local de sua residência para a correspondente acomodação, considerando-se o tamanho, a fisiologia e outras peculiaridades do animal, em especial quando adulto;

III - compreensão das características comportamentais próprias do animal;

IV - tempo disponível para interagir com o animal, cuidando de sua higiene, alimentando-o e dedicando-lhe atenção;

V - condições financeiras para arcar com os custos permanentes e esporádicos típicos da criação do animal, como os de alimentação de qualidade, produtos de higiene, vacinação, tratamentos de saúde, eventuais medicamentos de administração continuada e sepultamento ou cremação;

VI - comprometimento com a reprodução controlada do animal;

VII - aceitação de convivência com o animal por todos aqueles com quem o possuidor venha a dividir moradia.

Art. 1.722-C. A posse do animal de estimação poderá ser:

I – unilateral, quando somente uma das partes demonstrar suficiente capacidade para exercê-la; ou

II – compartilhada, quando as partes demonstrarem capacidades equivalentes e suficientes para exercê-la.

§ 1º Na posse unilateral, a parte que não tenha logrado demonstrar capacidade para o exercício da posse e à qual tenha sido atribuído o direito a visitas, de que trata o art. 1.722-D, não se exonera de contribuir com os custos para a criação do animal, o que deverá ser disciplinado em cláusula de posse.

§ 2º Se ambas as partes demonstrarem capacidade para o exercício da posse sobre o animal, mas apenas uma delas comprovar ser seu proprietário legítimo, com esta deverá permanecer o animal.

Art. 1.722-D. Na audiência de conciliação, o juiz informará às partes o significado da posse do animal de estimação, os deveres e direitos que sua concessão implica e as sanções pelo descumprimento das cláusulas que acerca dela serão estabelecidas.



§ 1º O juiz deferirá à parte a quem não tenha sido concedida a posse unilateral do animal de estimação o direito a visitas regulares, durante as quais ela poderá, a critério do juiz, ter o animal em sua detenção exclusiva e deverá fiscalizar o exercício da posse pela outra parte, de acordo com os parâmetros estipulados no parágrafo único do art. 1.722-B, comunicando ao juízo qualquer irregularidade que esteja a comprometer o bem-estar e a saúde do animal.

§ 2º Havendo inquérito policial ou processo penal em curso para a apuração de crime imputado a alguma das partes, com violência de caráter doméstico e familiar, contra a pessoa dos descendentes ou de qualquer dos titulares do respectivo poder familiar, ou contra sua dignidade sexual, a posse do animal de estimação poderá ser deferida a qualquer das partes, mas será necessariamente unilateral, observando-se em princípio o disposto no inciso I do art. 1.722-C, e o exercício do direito a visitas pela parte adversa ficará sobrestado, até a conclusão do feito.

§ 3º Deixa de ser aplicável a vedação contida no § 2º em caso de sentença penal absolutória que tenha por fundamento o inciso I, II, III, IV, V ou VII do art. 386 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), ou reconheça a legítima defesa, ainda que não tenha ocorrido o correspondente trânsito em julgado.

§ 4º A condenação transitada em julgado por algum dos crimes a que se refere o § 2º ou pelo crime tipificado no art. 32 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, impede a concessão ao condenado da posse do animal de estimação, unilateral ou compartilhada, e do direito a visitas, enquanto durarem os efeitos da pena.

§ 5º Se, depois de concedida a posse compartilhada do animal de estimação ou o direito a visitas, o juiz tomar ciência de que sobreveio e está em curso, contra qualquer dos proprietários, inquérito policial ou ação penal de mesma natureza daqueles descritos no § 2º, ele deverá pronunciar-se acerca dos efeitos desse fato sobre a concessão, devendo adequá-la à regra do referido dispositivo.

§ 6º Durante o compartilhamento da posse do animal, nenhuma das partes poderá, sem a anuência da outra, alienar o animal, realizar seu cruzamento ou alienar os filhotes deste resultantes, sob pena de reparação de danos.

§ 7º Os filhotes resultantes do cruzamento dos animais de estimação submetidos à posse compartilhada deverão ser divididos entre as partes em igual número, quando possível, ou em igual montante em dinheiro, calculado com base na média do preço por filhote praticado no mercado; no caso da posse unilateral, a divisão será proporcional à contribuição regular, por cada uma das partes, com os custos para a criação do animal genitor, salvo estipulação diversa em cláusula de posse.



§ 8º Caso pretenda alienar o animal de estimação, o possuidor unilateral deverá notificar o outro proprietário dessa intenção, a fim de oportunizar-lhe, no prazo de trinta dias, o exercício de seu direito de preferência, sendo que, se este não quiser exercê-lo ou permanecer silente, a alienação do animal poderá ser feita a outrem.

§ 9º O descumprimento imotivado de cláusula de posse de animal de estimação, unilateral ou compartilhada, poderá implicar a redução proporcional de prerrogativas anteriormente atribuídas ao infrator.

§ 10. Se o juiz verificar que o animal não deve permanecer sob a posse de nenhuma das partes, deferi-la-á a pessoa que revele compatibilidade com a natureza da medida, considerando, para tanto, a natureza de sua relação com as partes e sua capacidade para a posse, ou a instituição protetora de notório reconhecimento e reputação ilibada que tenha, entre suas finalidades, o acolhimento de animais, ficando assegurado às partes o direito de renunciar, a qualquer tempo, à propriedade sobre o animal.

Art. 1.722-E. Não se aplicará o disposto neste Subtítulo em desfavor da parte que renunciar à propriedade sobre o animal de estimação em favor da outra parte.

Parágrafo único. Se ambas as partes renunciarem à propriedade sobre o animal de estimação, os deveres de que trata o presente Subtítulo serão aplicáveis até que o animal de estimação seja transferido gratuitamente a terceiro interessado.”

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se seu atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 7º**

.....

§ 2º Salvo contrato escrito entre as partes, aos conflitos relativos a animais de estimação entre conviventes em rescisão de união estável aplicam-se, no que couber, as disposições do Código Civil referentes à posse de animal de estimação.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Do cotejo entre os dados colhidos, em 2013, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a Pesquisa Nacional de



Saúde (PNS2013), e os dados do mesmo ano obtidos pela *Euromonitor International* (provedora global de inteligência estratégica de mercado, que analisa dados de produtos e serviços em todo o mundo), conclui-se que o Brasil contava, já àquela época, com a segunda maior população de cães, gatos e aves canoras e ornamentais do mundo, sendo o quarto país em população total de animais de estimação: eram, então, 52,2 milhões de cães, 37,9 milhões de aves, 22,1 milhões de gatos, 18 milhões de peixes e 2,2 milhões de outros animais, entre répteis e pequenos mamíferos.

Esses números fazem um contraponto aos índices descendentes de natalidade em todo o País. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, havia, nos lares brasileiros, em 2013, 44,9 milhões de crianças de até quatorze anos, com tendência à diminuição dessa população. Isso nos leva a refletir sobre o fenômeno da crescente ocupação, pelos bichos domésticos, de um certo limbo emocional de que se ressentem a família brasileira, cada vez mais carente de suficientes destinatários a quem devotar o amor e a afetividade que lhe são iminentes, a amalgamam e lhe conferem um pleno sentido.

Surtem, por via de consequência, conflitos típicos dessas novas circunstâncias, entre os quais sobressaem precisamente aqueles atinentes ao direito de família. Um bom exemplo é a causa com que se deparou o Superior Tribunal de Justiça (STJ), cuja Quarta Turma foi instada, de modo inédito, a se pronunciar acerca da possibilidade de regulamentação de visitas a uma cadela da raça *yorkshire*, após a dissolução da união estável entre seus donos (REsp nº 1.713.167/SP).

Embora versasse sobre matéria aparentemente simples e a identidade das partes estivesse protegida pelo sigilo próprio das ações de família, esse processo chamou a atenção da imprensa nacional, o que decerto reflete o fato de que é vastíssimo o universo de interessados nessa espécie de questão. O STJ, por meio do ministro Luis Felipe Salomão, relator do recurso especial, sinalizou, antes mesmo do julgamento realizado em 19 de junho de 2018, que, para solucionar o litígio, a egrégia Corte teria de valer-se da legislação aplicável a situações análogas, por causa da inexistência de lei específica sobre a matéria.

Isso não significa, no entanto, que o Congresso Nacional esteja se furtando a cumprir seu papel legiferante. Já há mais de uma década, o então Deputado Márcio França apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 7.196, de 2010, que pretendia, nos termos de sua ementa, dispor *sobre a guarda dos animais de estimação nos casos de*



dissolução litigiosa da sociedade e do vínculo conjugal entre seus possuidores. Conquanto tal projeto nem sequer chegasse a ser votado em nenhuma das comissões temáticas para as quais havia sido distribuído, haja vista o teor do art. 105 do Regimento Interno daquela Casa (que determina o arquivamento de parcela considerável das proposições submetidas à deliberação da Câmara, ao fim de cada legislatura), dele derivaram outros, dentre os quais se destaca o PL nº 1.058, de 2011, do Deputado Ubiali – bem como a subsequente emenda substitutiva do Deputado Ricardo Tripoli –, igualmente arquivado.

Todas essas proposições foram evidentemente inspiradas no Capítulo XI (Da Proteção da Pessoa dos Filhos) do Subtítulo I (Do Casamento) do Título I (Do Direito Pessoal) do Livro IV (Do Direito de Família) da Parte Especial do Código Civil, o qual trata da guarda de crianças e adolescentes quando da dissolução da sociedade conjugal.

Saiba-se, todavia, que a doutrina, no Brasil, tem se dividido em três correntes, no que concerne à proteção dos animais: a mais arrojada, por assim dizer, que pretende elevar os animais a um *status* análogo ao da pessoa natural, qualificando-os como detentores de personalidade e de direitos subjetivos; a mais irresoluta, que entende ser melhor protegê-los na qualidade de sujeitos sem personalidade, mas com direitos; e a mais conservadora, para a qual os animais devem permanecer como objetos de direito das relações jurídicas cujos titulares são mesmo as pessoas.

Diversos ordenamentos jurídicos alienígenas, a exemplo do austríaco, o alemão e o suíço, têm assentado de modo expresso que os animais domésticos não são simples coisas, e a Quarta Turma do STJ não foi muito além desse posicionamento, pois entendeu que, apesar de não se poderem considerar os bichos de estimação como meras coisas inanimadas, eles estão juridicamente enquadrados na categoria de bens semoventes, sendo, portanto, passíveis de posse e propriedade, mesmo que, caso a caso, devam ser levados em conta aspectos outros, como a proteção do ser humano e o vínculo afetivo estabelecido com o animal. Em suma, a postura dessa egrégia Corte pareceu aderir à corrente conservadora, no que diz respeito à proteção dos animais.

Com efeito, se admitissem os ministros que os animais de estimação são sujeitos de direito, e isso com a finalidade de resolver uma questão de complexidade e contornos tão limitados quanto os daquela lide, escancarar-se-ia uma larga porteira através da qual poderia passar em disparada feroz mais do que somente uma singela cadela *yorkshire*. Vale



dizer, inaugurar-se-ia um novíssimo panorama no ordenamento jurídico pátrio e, com ele, não tardariam a exigir apreciação ou revisão intrincadas questões sobre a utilização de animais pela ciência para fins de pesquisa ou sobre o uso econômico de animais na agropecuária, inclusive para abate, entre muitas outras.

Não pretendemos, com isso, dizer que a sociedade ou nós, seus representantes na esfera política, devamos nos furtar a realizar discussões dessa natureza e, conforme o caso, promover mudanças no trato da matéria. Mas isso tem de ser feito de forma ampla, mediante debates ponderados e cabais, e nunca com o fito de solucionar conflitos pontuais, como os relativos à posse sobre animais de estimação por cônjuges ou conviventes que decidam se separar.

Cremos que, ao buscar inspiração direta no instituto de guarda de crianças e adolescentes e explorar, no texto de suas propostas, certas minudências dispensáveis e potencialmente polêmicas, abstendo-se, em contrapartida, de contemplar determinados aspectos por demais relevantes, os mencionados parlamentares proponentes acabaram por inclinar-se para a mais explosiva das mencionadas correntes – que busca caracterizar os animais como sujeitos de direitos –, além de para outras controvérsias.

Semelhantes equívocos ocorrem, por exemplo, nos dispositivos daquelas proposições nos quais o objeto da pretendida lei é excessivamente dissecado; ou no alvitramento de uma singular gradação dos vínculos afetivos mantidos entre cada litigante e o animal, a qual deveria, ademais, ser empregada como parâmetro para a definição e qualificação da dita guarda; ou quando, para definir o compartilhamento ou a unilateralidade na posse do animal, adotam-se critérios muito próprios às relações humanas; ou, sobretudo, na omissão em relação ao fato de que o exercício da posse de animais de estimação por alguém que haja perpetrado atos de agressão contra seu cônjuge ou companheiro pode concorrer para a exacerbação da violência, pois há de impedir o necessário afastamento que, com frequência, deve haver entre o agressor e o agredido.

A fim de evitar semelhantes armadilhas, vimos agora apenas explicitar na lei um instituto definitivamente distinto da guarda de menores, visto que a posse de animal de estimação se relaciona, de modo indubitável, à esfera patrimonial da família e se submete a disposições próprias, que tornam patente a peculiaridade das relações afetivas estabelecidas entre os animais e seus donos. Esperamos que nosso esforço se revele, enfim, útil e



que possamos contar com o apoio de nossos nobres Pares na aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador CARLOS VIANA



LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:lei:1941;3689>
 - art386
- Lei nº 9.278, de 10 de Maio de 1996 - Lei da União Estável; Lei dos Conviventes; Lei do Concubinato; Lei dos Concubinos - 9278/96
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1996;9278>
 - art7
- Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei da Natureza; Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente - 9605/98
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1998;9605>
 - art32
- Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002 - Código Civil (2002) - 10406/02
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2002;10406>



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 6.134, de 2023, do Senador Carlos Viana, que *altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e a Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para disciplinar a declaração de compropriedade sobre animal de estimação.*

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente o Projeto de Lei (PL) nº 6.134, de 2023, do Senador Carlos Viana, que *altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e a Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, para disciplinar a declaração de compropriedade sobre animal de estimação.*

O art. 1º do PL altera a Lei nº 10.406, de 2002, para acrescentar o “Subtítulo V – Da Compropriedade sobre Animal de Estimação” no Título II, Livro IV da Parte Especial do Código Civil. O Subtítulo compõe-se dos arts. 1.722-A a 1.722-E.

O art. 1.722-A estabelece que a compropriedade sobre animal de estimação será declarada quando se fizer necessário solucionar judicialmente conflitos de que sejam partes cônjuges em processo de dissolução da sociedade conjugal e que digam respeito à posse sobre animais domésticos ou domesticados, sem finalidade econômica e relacionados à família por afetividade.



SENADO FEDERAL

O art. 1.722-B regula o exercício da posse do animal de estimação, que será decidida pelo juiz a quem possuir capacidade, quando não houver acordo entre as partes. Seu parágrafo único define condições de capacidade como: estima e conhecimento sobre o animal, espaço físico adequado, tempo disponível, disponibilidade financeira.

O art. 1.722-C elenca as possibilidades de posse do animal: unilateral ou compartilhada. Ressalva que, na unilateral, a parte que não detiver a posse não se exime de contribuir financeiramente para a manutenção do animal. Quando ambas as partes demonstrarem interesse, prevalece o direito àquele que demonstrar ser proprietário legítimo.

O 1.722-D traz regras relativas à posse, direitos, deveres, sanções quando houver descumprimento de cláusulas, visitas, situação de guarda unilateral em razão de processo penal, impedimento da posse por condenação por crime, vedação da alienação do animal não consentida, direito de preferência para compra pela outra parte. Além disso, prevê regras relativas às crias decorrentes do cruzamento do animal. Esse conjunto de regras não se aplica caso uma das partes renuncie ao direito de propriedade, conforme previsto no art. 1.722-E.

O art. 2º do PL acrescenta o § 2º ao art. 7º da Lei nº 9.278, de 10 de maio de 1996, que *regulamenta a entidade familiar*, para determinar que se aplica o Código Civil nos conflitos relativos a animais de estimação decorrentes de dissolução de união estável.

O art. 3º estabelece vigência imediata para a lei que resultar da aprovação do projeto.

Na justificção, o autor menciona o crescente interesse de brasileiros pelo convívio com animais de estimação e o surgimento de conflitos no caso de dissoluções de união estável relativos ao direito de visita, rateio de custos para manutenção do animal e posse unilateral ou compartilhada. Destaca a importância de regulamentação desses temas, ainda não constantes no Código Civil.

O PL foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa.



SENADO FEDERAL

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, particularmente a proteção à fauna e o direito ambiental, nos termos dos incisos I e VI do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. Dispensamos a análise quanto à constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, pois esses atributos serão examinados pela CCJ, a quem cabe apreciá-la em caráter terminativo.

Cumprimentamos o Senador Carlos Viana pelo meritório projeto apresentado. O PL possui fundamento no inciso VII do § 1º do art. 225 da Constituição Federal (CF), que atribui ao poder público a missão de proteger a fauna e a flora, sendo vedadas na forma da lei, práticas que submetam animais à crueldade. Isso é o mínimo, mas o projeto vai muito além: inaugura conjunto de regras que elevam o nível de respeito por animais de companhia, garantindo direito de visita, rateio de despesas, proteção em casos de violência, entre outros direitos que propiciam condições mais dignas e menos traumáticas para os animais nos casos de divórcio. De forma primorosa, o projeto introduz novo Subtítulo no Código Civil com normas que delineiam caminho a ser trilhado pelos posseiros do animal no pós-divórcio e uma previsibilidade quanto ao processo, insegurança jurídica que atualmente impacta milhares de brasileiros.

Estima-se que o Brasil possua mais de 168 milhões de pets, situando-se entre os 5 países com a maior população, composta majoritariamente por cães, seguidos de aves canoras (de canto harmonioso) e de gatos, de acordo com dados da Euromonitor. Muitos buscam ter animais para diminuir a sensação de isolamento e solidão em casa. Embora seja positiva a presença desses animais nos lares brasileiros, precisamos garantir que essa posse perdurará durante toda a vida do animal, ainda que haja dissolução do vínculo conjugal de seus donos. A Organização Mundial da Saúde calcula que só no Brasil existam mais de 30 milhões de animais abandonados, entre 10 milhões de gatos e 20 milhões de cães. O projeto, a nosso ver, contribui em muito para evitar o abandono no contexto pós-dissolução.



SENADO FEDERAL

Desse modo, este Projeto de Lei tem potencial de mitigar diversos conflitos decorrentes do contexto de dissolução de união estável, beneficiando os animais em primeiro lugar e, também, os seus posseiros.

A necessidade de regulamentação do tema já foi objeto de discussão em junho de 2018, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que julgou o Recurso Especial nº 1.713.167/SP, que reconheceu, mesmo sem previsão legal, o direito de visita de um ex-companheiro ao animal de estimação adquirido na constância da união estável. No mesmo debate, a Ministra Maria Isabel Gallotti apontou que o Judiciário não deveria estabelecer regras sobre o assunto antes de uma lei específica que tratasse sobre o tema.¹

Isso significa que as decisões sobre a posse, custódia e visitação devem ser tomadas considerando o interesse das partes envolvidas, observando-se os laços afetivos das pessoas com seus animais de estimação. Isso não equipara os direitos dos animais aos das pessoas; contudo, o bem-estar deles também deve ser considerado, conforme preceitua o art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal, assegurando a proteção e a defesa dos animais, bem como a vedação à crueldade.

Compete, portanto, ao Poder Legislativo, em uma de suas funções institucionais essenciais, regulamentar o assunto, aprovando uma legislação atual e equilibrada que traga solução para essa questão.

Desse modo, o Projeto de Lei nº 6.134, de 2023, do Senador Carlos Viana, propõe, em boa hora, uma legislação mais abrangente e específica para lidar com essas questões, garantindo a proteção dos interesses dos donos, o bem-estar dos animais de estimação em casos de separação, bem como a responsabilidade financeira de seus donos nos cuidados e necessidades do animal em face de algum imprevisto, acidente ou agravo de saúde.

¹ Consultor Jurídico: “STJ se divide sobre dever de o Judiciário regulamentar guarda de animais.” Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-23/stj-divide-dever-judiciario-regular-guarda-animais/>. Acesso em: 26/04/2024.



SENADO FEDERAL

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 6.134, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

7



SENADO FEDERAL
Gabinete Senadora Tereza Cristina

REQUERIMENTO Nº DE - CMA

Senhora Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 93, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 2215/2022, que “altera a categoria da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, para Parque Nacional e modifica sua denominação para Parque Nacional Marinho do Arvoredo; e dá outras providências”.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

- a Doutora Bárbara Segal Ramos, Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenadora do Laboratório de Ecologia de Ambientes Recifais e do Projeto de Monitoramento Ambiental da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e Entorno (MAArE);
- o Senhor Mauro Oliveira Pires, Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- a Senhora Paulinha, Deputada Estadual de Santa Catarina;
- o Senhor Rogério Peninha Mendonça, Ex-Deputado Federal e autor do Projeto de Lei nº 2.215, de 2022.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.215, de 2022, apresentado na Câmara dos Deputados como PL nº 4.198, de 2012, de autoria dos Deputados Rogério Peninha Mendonça e Esperidião Amin, altera a categoria da Reserva Biológica Marinha do



Arvoredo, criada pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, para Parque Nacional e modifica sua denominação para Parque Nacional Marinho do Arvoredo.

O processo de criação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo teve início em meados da década de 1980, quando o movimento ambientalista reivindicava a proteção dos ecossistemas marinhos e a manutenção dos estoques pesqueiros da costa catarinense. Pedia-se a criação de um parque nacional englobando as ilhas ao norte da ilha de Santa Catarina: Ilhas do Arvoredo, Deserta, Galé e Calhau de São Pedro.

Como decorrência desse movimento, foi publicado o Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, assinado pelo Presidente José Sarney, que criou não um parque nacional, mas a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.

Embora a categoria Reserva Biológica esteja, da mesma forma que a categoria Parque Nacional, no grupo de unidades de conservação da natureza (UC) de proteção integral, o manejo permitido nas reservas biológicas é mais restritivo do que o dos parques nacionais, não admitindo, por exemplo, o ecoturismo, a visitação pública e a recreação em contato com a natureza.

Para viabilizar o turismo e atividades associadas, como o mergulho, foi apresentado o PL nº 2.215, de 2022. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2021 e se encontra sob análise da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado.

Em sua versão original, o projeto delimitava a zona de amortecimento do futuro parque nacional a ser instituído mediante recategorização da atual reserva biológica e determinava a prorrogação da vigência do plano de manejo da unidade até que este seja atualizado para compatibilização com a nova categoria.

Contudo, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, os dispositivos que tratavam desses dois aspectos, delimitação da zona de amortecimento e prorrogação da vigência do plano de manejo, foram suprimidos.



Ambos os instrumentos são legalmente obrigatórios e fundamentais para a proteção de unidades de conservação. Segundo o art. 2º, inciso XVII, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o plano de manejo, exigível nos termos de seu art.27, é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

A zona de amortecimento, definida pelo art. 2º, inciso XVIII, da Lei do SNUC como 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, é obrigatória para todas as categorias de UC, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 25).

Como o PL nº 2.215, de 2022, chegou ao Senado sem prever a solução desses dois problemas que serão causados pela recategorização da reserva, tem-se um impasse, especialmente porque haveria dificuldade de solucioná-los após a aprovação da proposição legislativa.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), autarquia que administra as unidades de conservação federais, tem mantido entendimento no sentido de que as zonas de amortecimento de vem ser instituídas por instrumento de idêntica natureza hierárquica àquela do ato instituidor da respectiva unidade de conservação. Essa interpretação decorre de decisões judiciais aplicáveis ao Parque Nacional Marinho de Abrolhos, localizado na Bahia. De acordo com essa tese, se aprovada a recategorização proposta pelo PL nº 2.215, de 2022, sem a delimitação de sua zona de amortecimento, somente outra lei poderia delimitá-la futuramente, o que levaria o futuro Parque Nacional Marinho do Arvoredo a estar desprotegido e em desacordo com a legislação por todo o longo período que transcorrerá até a viabilização da nova lei.



Essa interpretação adotada pelo Instituto Chico Mendes é questionável, pois, após a discussão jurídica em torno do caso do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, em 2006, foi produzida nova jurisprudência no sentido de reconhecer a competência da autarquia para delimitação de zona de amortecimento mediante portaria própria, independentemente do instrumento legal de instituição da unidade de conservação.

Nesse sentido, entendemos que é necessária a realização de audiência pública, no âmbito da CMA, para ser debatida a necessidade de reinserir, ou não, no PL nº 2.215, de 2022, os dispositivos suprimidos pela Câmara dos Deputados que garantiriam a instituição da zona de amortecimento da unidade de conservação em comento, bem como a prorrogação da vigência de seu plano de manejo.

Além disso, a referida audiência é uma oportunidade para que o Instituto Chico Mendes preste informações acerca dos requisitos administrativos para a delimitação de zona de amortecimento nas unidades de conservação.

Certa da importância desse debate para essa relevante unidade de conservação do nosso país, conto com os votos dos ilustres Parlamentares para a aprovação deste requerimento.

Sala da Comissão, 6 de junho de 2024.

Senadora Tereza Cristina
(PP - MS)



8



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº DE - CMA

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 76, § 1º, I, do Regimento Interno do Senado Federal, a prorrogação da Subcomissão Temporária para Discutir e Analisar o Mercado de Ativos Ambientais Brasileiros por 40 (quarenta) dias.

Sala da Comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Jorge Kajuru
(PSB - GO)

