

## **PARECER Nº           , DE 1999**

Da **COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**, sobre as **EMENDAS DE PLENÁRIO NºS 05 A 09 APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 27**, de 1999 (nº 892, de 1992, na Casa de origem), que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

**RELATOR: Senador JUVÊNCIO DA FONSECA**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1999 (PLC nº 27/99) , que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação da natureza, foi submetido ao exame das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Sociais do Senado Federal. Em ambas as Comissões técnicas recebeu pareceres favoráveis à sua aprovação na forma do texto oriundo da Câmara dos Deputados exceto à correição de erro redacional.

Lido os pareceres sob os números 174, 175 e 176, os dois primeiros de autoria da CCJ, o último da CAS, foram apresentadas em plenário 05 emendas ao projeto e direcionadas às comissões técnicas para manifestação sobre as mesmas.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em reunião realizada a 24 de maio do corrente, já se manifestou sobre as emendas, considerando-as adequadas do ponto de vista jurídico-constitucional mas rejeitando-as todas, quanto ao mérito.

## II – ANÁLISE DAS EMENDAS

São, em resumo, do seguinte teor as modificações propostas em plenário:

**EMENDA Nº 5:** Altera o inciso XIII do art. 2º do projeto determinando a largura máxima da zona de amortecimento definida na proposição em 02 (dois) quilômetros.

**EMENDA Nº 06:** Acrescenta inciso XIV ao artigo 4º, com os seguintes termos:

“XIV – garantir a **indenização** justa e prévia pelas propriedades cuja desapropriação seja necessária à criação de unidades de conservação, abarcando suas respectivas **zonas de amortecimento** ou corredores ecológicos”.

**EMENDA Nº 07:** A proposição pretende alterar o projeto no seu art. 22 para exigir que a criação de unidades de conservação com áreas superiores a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares só poderá realizar-se por lei e não mais por ato do poder executivo, como na proposta original.

**EMENDA Nº 08:** Propõe a inclusão de § 3º no art. 25 determinando a prévia indenização das zonas de amortecimentos incidentes sobre áreas privadas, e condicionando a imposição das limitações do uso da propriedade à sua consecução.

**EMENDA Nº 09:** Esta emenda praticamente inverte o artigo original já aprovado na Câmara dos Deputados que trata da não indenização de áreas inexploráveis e lucros cessantes colocando-os como elementos básicos de indenização em face da criação de unidades de conservação em áreas particulares:

### Quadro comparativo:

<b>TEXTO ORIGINAL:</b>	<b>EMENDA PROPOSTA:</b>
<p>Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:</p> <p>.....</p> <p>XVIII - ZONA DE AMORTECIMENTO: 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; e</p>	<p>Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:</p> <p>XVIII – ZONA DE AMORTECIMENTO: o entorno de uma unidade de conservação constituída por faixa marginal com largura máxima de até dois quilômetros, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e</p>
<p><b>Art. 4º</b> O SNUC tem os seguintes objetivos:</p> <p>I</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>XIV</p>	<p><b>Art. 4º</b> O SNUC tem os seguintes objetivos:</p> <p>EMENDA PROPOSTA – o acréscimo de um inciso ao artigo 4º, com os seguintes termos:</p> <p>XIV – garantir a indenização justa e prévia pelas propriedades cuja desapropriação seja necessária à criação de Unidades de Conservação, abarcando suas respectivas zonas de amortecimento ou corredores ecológicos.</p>

<b>TEXTO ORIGINAL:</b>	<b>EMENDA PROPOSTA:</b>
<p><b>Art. 22.</b> As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.</p>	<p><b>Art. 22.</b> As unidades de conservação com áreas superiores a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares são criadas por lei proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, podendo ser criadas por decreto no caso de áreas de dimensões inferiores.</p>
<p><b>Art. 25.</b> As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.</p>	<p><b>EMENDA PROPOSTA – a inclusão de um parágrafo ao art. 25, com a seguinte redação:</b></p> <p>§ 3º. No caso dos corredores ecológicos ou zonas de amortecimento incidentes sobre áreas privadas, que tornem inviável a exploração econômica da gleba, <b>as limitações somente poderão ser impostas após prévia e justa indenização.</b></p>
<p><b>Art. 45.</b> Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação :</p> <p>I - as áreas que contenham vegetações consideradas de preservação permanente, conforme descritas no art. 2º da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965;</p> <p>II - as áreas de reserva legal que não forem objeto de plano de manejo florestal sustentado ou estudo de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente;</p> <p>III - as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público.</p> <p>IV - expectativas de ganhos e lucro cessante;</p> <p>V - o resultado de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;</p> <p>VI - as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.</p>	<p><b>Art. 45.</b> Constituem elementos básicos de indenização referente à criação ou regularização fundiária de unidades de conservação:</p> <p>I – as áreas que contenham vegetações consideradas de preservação permanente, conforme descritas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;</p> <p>II – as áreas de reserva legal reguladas pelos artigos 16 e 44 da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965;</p> <p>III – as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;</p> <p>IV – a expectativa de ganhos e lucro cessante;</p> <p>V – os juros moratórios e/ou compensatórios.</p>

Na esteira das decisões anteriores da CCJ e desta Comissão de Assuntos Sociais, que aprovaram o projeto sem modificações e na decisão última da CCJ que rejeitou as emendas apresentadas em plenário, somos contrários a aprovação das emendas ora sob análise.

#### **RAZÕES PARA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 05:**

Os impactos negativos gerados pelas ações antrópicas nas regiões de entorno de unidades de conservação, os quais devem ser minimizados pela zona de amortecimento, variam de acordo com uma série de fatores, tais como, por exemplo: a densidade populacional e a presença de atividades potencialmente poluidoras na região de entorno; os recursos ambientais a serem protegidos pela unidade de conservação; e a categoria da unidade de conservação.

Portanto, a definição dos limites da zona de amortecimento deve dar-se concretamente, caso a caso, por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a partir das especificidades de cada região, considerando os objetivos para os quais a unidade foi criada, bem como sua categoria.

#### **RAZÕES PARA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 06:**

A Constituição Federal já garante, em seu artigo 5º, XXIV, a indenização justa e prévia como requisito aos processos de desapropriação. Ademais, em virtude dos argumentos expostos nas razões para rejeição da Emenda nº 04, o estabelecimento de zonas de amortecimento e de corredores ecológicos não gera direito à indenização, visto que não são unidades de proteção integral.

#### **RAZÕES PARA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 07:**

O art. 22 diz que as unidades de conservação são criadas por Ato do Poder Público.

Contudo no seu § 1º já exterioriza:

*“Na lei de criação devem constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da*

*área , o órgão responsável por sua administração e, .....” .*

Com tal afirmação legal entendemos que o projeto restringe a criação das unidades de conservação ao processo legislativo. De tal forma que não restou outro ato do poder público, senão a lei, competente para a criação de unidades de conservação”.

### **RAZÕES PARA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 08:**

Esta emenda repete o intento da Emenda nº 06 buscando a indenização das zonas de amortecimento. As zonas de amortecimento representam o mero ordenamento do uso privado da terra em uma faixa ao redor das unidades de conservação. Caracterizam-se, portanto, como limitações administrativas que, ao condicionar o exercício de atividades particulares ao bem-estar social, apenas conformam o direito de propriedade, não o diminuindo.

Cabe repetir que zona de amortecimento não se confunde com unidade de conservação com preservação integral.

### **RAZÕES PARA REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 09:**

Indenizar significa reparar o dano. Se a criação de uma determinada unidade de conservação alcançou áreas sem valor econômico, não utilizáveis por determinação legal, não há dano a ser reparado.

A indenização, portanto, pressupõe a prova do dano, do prejuízo efetivo, não podendo incidir sobre ganhos futuros incertos. Não se deixa alguém indene de uma mera intenção de utilização do bem imóvel. Esta utilização tem que ser, ainda, juridicamente viável, ou seja, a exploração deve ser admissível legalmente, sendo vedada nas áreas de preservação permanente e de reserva legal, por exemplo.

### **III – VOTO**

Com base no exposto somos pela rejeição das Emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1999. O projeto dispensa inclusive a emenda correicional proposta pela CCJ, como já salientado, o erro foi sanado por ofício da casa de origem e há informação à página 117 do processado no sentido de providências para nova publicação de avulsos.

Sala da Comissão, 7 DE JUNHO DE 2000.

Senador OSMAR DIAS, Presidente.

Senador JUVÊNCIO DA FONSECA, Relator