

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2017 (PL nº 1.562, de 2015, na origem), do Deputado Celso Jacob, que *disciplina o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos*.

Relator: Senador **CHICO RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 74, de 2017 (Projeto de Lei nº 1.562, de 2015, na origem), de autoria do Deputado Celso Jacob, que *disciplina o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos*.

O art. 1º da proposição estabelece seu objetivo: disciplinar o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos.

O art. 2º assegura a todos o livre trânsito em bens de propriedade privada, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios naturais públicos de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública.

Os §§ 1º e 2º do art. 2º estabelecem que esses caminhos, trilhas, travessias e escaladas podem ser os existentes tradicionalmente utilizados por montanhistas e demais praticantes de esportes ao ar livre, e que sua delimitação pode ser estabelecida pelos proprietários privados no caso de acessos a sítios ainda não explorados. Nesses casos, a delimitação das vias de acesso deve garantir mínimo impacto e assegurar a participação da sociedade civil, em especial de representantes de associações de



praticantes de esportes ao ar livre interessadas, ressalvada a competência de órgãos ambientais.

O § 3º do art. 2º da proposição autoriza a eventual exigência de prévio pagamento de módica e determinada quantia em dinheiro para uso dos bens, justificada por obras e serviços de conservação e manutenção das vias necessárias para o acesso a sítios naturais públicos.

O art. 3º determina que as pessoas que transitarem pelos caminhos, trilhas, travessias e escaladas que permitem o acesso aos sítios naturais públicos devem zelar pela conservação dos ecossistemas locais, bem como respeitar os limites e regras estabelecidos pelos proprietários privados e órgãos ambientais competentes.

O art. 4º possibilita que o trânsito por bens de propriedade privada para acesso a sítios naturais públicos pode ser feito sem o acompanhamento ou a contratação de guia turístico local, desde que o interessado cumulativamente atenda às exigências listadas em quatro incisos: i) manifestação expressa de sua vontade; ii) declaração de capacidade técnica para realizar o acesso pretendido; iii) respeito ao plano de manejo e conservação dos bens e a outras normas pertinentes; e iv) assinatura de termo de reconhecimento de riscos, com declaração de plena ciência dos possíveis riscos envolvidos.

O parágrafo único do art. 4º permite aos proprietários privados condicionar o acesso aos sítios naturais públicos à contratação pelo interessado de seguro de danos pessoais ou para assegurar o respectivo resgate em caso de sinistro.

Finalmente, o art. 5º prevê que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição foi originalmente apresentada pelos Deputados Federais Fernando Gabeira e Alfredo Sirkis, em legislaturas anteriores, com o objetivo de regulamentar o acesso a atividades esportivas e lúdicas em sítios naturais de grande beleza cênica, como cumes de montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e muitos outros. O atual autor, Deputado Celso Jacob, pondera que são locais historicamente utilizados para a prática do montanhismo, de forma amadora e profissional, e para atividades de turismo de aventura ou ecológico. Citando diversos casos do estado do Rio de Janeiro, informa sobre crescentes conflitos para



acesso a esses sítios naturais, por exemplo em função da implantação de condomínios residenciais. Segundo a justificação da matéria:

As pessoas que praticam esses esportes desenvolvem uma plena consciência da importância da preservação dos ambientes naturais e, através das ações das instituições historicamente existentes e organizadas para a promoção dessas atividades, têm contribuído de forma efetiva para a promoção da conservação da natureza e do desenvolvimento social e econômico de inúmeras localidades. Infelizmente, o intenso processo de apropriação privada de áreas naturais, em particular a constituição de loteamentos e condomínios, vem dificultando e, muitas vezes, impedindo, de forma crescente, o acesso dos cidadãos às montanhas e a outros sítios naturais de grande interesse público, o que, não raro, vem gerando conflito entre proprietários privados e esportistas.

A proposição foi encaminhada para análise das Comissões de Meio Ambiente e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre matérias atinentes à proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação da natureza e dos recursos naturais.

De acordo com a Constituição, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, inciso III). Ainda conforme o texto constitucional, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, bem como proteção ao patrimônio turístico e paisagístico (art. 24, incisos VI e VII).

O objetivo da proposição é assegurar ao praticante de esportes da natureza e cidadãos em geral o trânsito, no interior de propriedades privadas, pelos caminhos, trilhas, travessias e escaladas já constituídas que conduzem a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios naturais públicos de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública. Pretende, ainda, possibilitar esse acesso por meio de

novas vias, delimitadas pelo proprietário do bem privado onde se localizem.

Entendemos que a prática de atividades ao ar livre, como por exemplo o montanhismo e as caminhadas em trilhas, em geral é associada ao ecoturismo, uma das principais formas de convívio com a natureza. O ecoturismo é uma das áreas mais dinâmicas da economia do turismo e as despesas de turistas com a atividade crescem em torno de 20% ao ano, segundo a Organização Mundial de Turismo. Nos Estados Unidos da América (EUA), atividades de turismo associadas à natureza responderam por aproximadamente 1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2006, totalizando US\$ 122 bilhões, de acordo com o Serviço de Pesca e Vida Selvagem.

Os EUA são um dos países que mais incentivam a visita à natureza, em especial a visita aos parques nacionais. No Brasil, uma estimativa desenvolvida pelo Ministério do Meio Ambiente sobre contribuição econômica de unidades de conservação avalia que:

a visita nas 310 unidades de conservação federais consideradas pelo estudo tem potencial de atrair cerca de 17,5 milhões de pessoas em 2016. O impacto econômico estimado por esse turismo é de, aproximadamente, entre R\$ 1,8 (cenário conservador) e R\$ 2 bilhões (cenário otimista) nas regiões onde estão localizadas essas unidades de conservação, garantindo recursos para sua manutenção e dinamizando a economia local.

Embora essas sejam estimativas muito otimistas, é certo que, ainda que em menor grau, as atividades ligadas ao turismo na natureza têm o condão de dinamizar economias locais e, ao mesmo tempo, promover a conscientização ambiental. A proposição em análise caminha no sentido de viabilizar o acesso a sítios de grande beleza natural. Entendemos que as pessoas que praticam essas atividades desenvolvem uma plena consciência da importância da proteção dos ambientes naturais e têm contribuído de forma efetiva para a promoção da conservação da natureza e do desenvolvimento social e econômico de inúmeras localidades.

Muitas dessas vias de acesso atravessam propriedades privadas e o projeto pretende conciliar o interesse privado e o acesso a esses sítios naturais, considerando crescentes conflitos entre proprietários e usuários desses caminhos.

E não há obstáculo jurídico algum a essa busca de conciliação. É que a concepção individualista de direito de propriedade já foi abolida do ordenamento jurídico há tempos, seja por força do reconhecimento de sua função social, seja em razão da necessidade de respeito aos direitos dos demais proprietários.

Um exemplo disso é o instituto da passagem forçada previsto no art. 1.285 do Código Civil, que estabelece que o titular de um imóvel encravado (assim entendido o imóvel sem acesso direto às vias de circulação) tem o direito de atravessar o imóvel vizinho em direção às vias de circulação mediante o pagamento de indenização.

Outro exemplo são as limitações administrativas que o Poder Público pode impor às propriedades privadas, como as restrições impostas por lei à exploração dos recursos naturais – por exemplo a exigência de manutenção de Reserva Legal em propriedades rurais – ou à edificação de prédios de altura superior a um gabarito. Nesses casos de limitação administrativa, sequer há necessidade de o Poder Público indenizar o particular, salvo se a limitação administrativa esvaziar totalmente o aproveitamento econômico da propriedade.

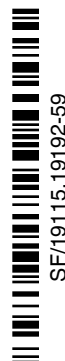
No presente caso, o projeto de lei está a estabelecer um tipo de “limitação administrativa” para garantir uma espécie “passagem forçada” em favor de turistas indeterminados que tenham o interesse de acessar um sítio natural público, o qual é em geral propriedade do Poder Público. Trata-se de medida plenamente viável juridicamente.

Cabe, porém, ao legislador cogitar formas não apenas de ressarcir o proprietário particular pelos gastos que terá com o trânsito de pessoas através de sua propriedade, mas também de municiá-lo com ferramentas para impedir danos ao seu imóvel. Nesse sentido, apresentamos ajustes ao projeto.

Além disso, propomos alguns reparos no sentido de especificar que os sítios naturais atingidos pela proposição são apenas aqueles abertos à visitação pública, de modo a evitar conflitos em relação a unidades de conservação que não podem receber visitantes, a exemplo de estações ecológicas e reservas biológicas, de acordo com as regras do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2.000).

Em resumo, apresentaremos, como emendas, as seguintes modificações:

- a) O art. 2º merece ajuste para especificar que os sítios naturais passíveis de acesso são apenas os abertos à visitação pública, adequando-se ainda a ementa e o art. 1º para especificar que a proposição regula o acesso a “sítios naturais abertos à visitação pública”.
- b) Convém esclarecer o conceito de “mínimo impacto” previsto no § 2º do art. 2º.
- c) O § 3º do art. 2º merece ser ajustado para permitir que, na módica quantia eventualmente cobrada, sejam incluídas também despesas com funcionários e com razoável lucro do próprio proprietário. É razoável que o proprietário tenha lucro com a passagem de pessoas através de seu imóvel, especialmente porque esse lucro compensará a desvalorização inevitável advinda da limitação administrativa e os dispêndios de energia, tempo e recursos que o proprietário terá para administrar a região de travessia.
- d) É importante inserir um § 4º no art. 2º regulando a situação de haver mais de um imóvel apto a servir de acesso.
- e) O inciso III do art. 4º merece ajuste para assegurar que sejam cumpridas as regras dos planos de manejo de unidades de conservação abertas à visitação pública.
- f) Quanto ao dever de contratar um seguro obrigatório, é importante restringir esse seguro aos sinistros ocorridos dentro da propriedade privada e impor ao próprio proprietário privado o dever de viabilizar o recolhimento do prêmio do seguro pelo interessado no dia da travessia.



SF/19115.19192-59

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2017, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº -CMA**

Substituam-se na Ementa e nos arts. 1º e 4º e no do Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2017, os termos “sítios naturais públicos” por “sítios naturais abertos à visitação pública”.

#### **EMENDA Nº -CMA**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2017, a seguinte redação:

“**Art. 2º** É assegurado a todos o livre trânsito, em bens de propriedade privada, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios naturais de grande beleza cênica que sejam abertos à visitação pública.

.....  
§ 2º A delimitação de caminhos, trilhas, travessias e escaladas necessários para o acesso a sítios ainda não explorados pode ser estabelecida pelos proprietários privados de acordo com boas práticas que garantam mínimo impacto ao meio ambiente, ao proprietário e aos atravessadores, assegurada a participação da sociedade civil, em especial de representantes de associações de praticantes de esportes ao ar livre interessadas, ressalvada a competência de órgãos ambientais.

§ 3º O direito ao livre trânsito de que trata o caput deste artigo não constitui empecilho a eventual exigência de prévio pagamento de módica e determinada quantia em dinheiro para uso dos bens, que seja justificada por despesas com pessoal e obras pertinentes e por razoável compensação devida ao próprio proprietário pela limitação administrativa e pelos seus trabalhos de gestão do local.

§ 4º Na hipótese de inexistir percurso tradicionalmente utilizado e de haver mais de um imóvel privado por meio do qual a travessia possa ser realizada, a limitação administrativa poderá recair sobre apenas um

dos imóveis ou sobre ambos a depender dos critérios previstos no § 2º deste artigo.”

## EMENDA Nº -CMA

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 4º .....

.....

III - respeite os planos de manejo de unidades de conservação da natureza, as regras de conservação dos bens e, se existentes, outras normas legais e regulamentares pertinentes;

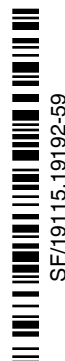
.....

*Parágrafo único.* Os proprietários privados podem condicionar o trânsito de que trata esta Lei à contratação pelo interessado de seguro de danos pessoais ou para assegurar o respectivo resgate em caso de sinistro, mas, nesse caso, deverá o próprio proprietário disponibilizar aos interessados que não disponham de um seguro próprio condições para, no próprio dia da travessia, pagar o prêmio de um seguro específico para sinistros ocorridos durante essa travessia.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19115.19192-59