

# PARECER N° , DE 2021

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 407, de 2018, do Senador Hélio José, que *define os limites da Floresta Nacional de Brasília.*

SF/21539.02083-65



Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 407, de 2018, que *define os limites da Floresta Nacional (FLONA) de Brasília*, determina, em seu art. 1º, que a unidade de conservação (UC) em tela passa a ser composta apenas pelas áreas 1 e 4 estabelecidas em seu decreto de criação, de 10 de junho de 1999, ficando desafetadas suas áreas 2 e 3.

O art. 2º estabelece, no *caput*, o tamanho da superfície e os imóveis que compõem a área 1 da Flona, e traz, em seu parágrafo único, o memorial descritivo dessa área. Esse artigo é transcrição literal da descrição e do memorial estabelecidos originalmente para a área 1 no decreto de criação da UC.

A proposição determina, ainda, por meio de seu art. 3º, a descrição da área 4, nos mesmos moldes utilizados para o art. 2º, com dimensão da superfície e indicação dos imóveis que a compõem, no *caput*, e memorial descritivo no parágrafo único, em cópia do conteúdo da delimitação original estabelecida no Decreto sem número de 10 de junho de 1999.

O art. 4º traz a cláusula de vigência, que se inicia na data da publicação da lei em que a proposição for convertida.

A matéria foi distribuída exclusivamente à Comissão de Meio Ambiente (CMA) para decisão terminativa e não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre assuntos pertinentes à conservação da natureza, à defesa dos recursos naturais, das florestas, da fauna, da flora e dos recursos hídricos, e à exploração e manejo de florestas e da biodiversidade, temas que constituem o objeto da proposição em análise.

Tratando-se da única Comissão que analisará a matéria, o que será feito em caráter terminativo, cumpre ao colegiado avaliar também os aspectos de constitucionalidade e de juridicidade, nesta incluída a apreciação da técnica legislativa. Faremos esse exame após o juízo de mérito.

A Flona de Brasília foi criada por meio de Decreto sem número, de 10 de junho de 1999, com quatro glebas (ou áreas, conforme consta de seu decreto de criação) não contíguas, totalizando aproximadamente 9.336,14 ha e tem como objetivo a promoção do manejo de uso múltiplo e de forma sustentável dos recursos naturais renováveis, a manutenção e proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade do Cerrado, a recuperação de áreas degradadas, a educação florestal e ambiental, a manutenção de amostras do fragmento do ecossistema e o apoio ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais das áreas limítrofes. As Áreas 1, 3 e 4 estão totalmente inseridas na Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto.

Essa unidade de conservação tem grande importância na proteção de mananciais: na Área 1, a UC protege nascentes e trechos de córregos da bacia do rio Descoberto, como o córrego dos Currais e o Ribeirão das Pedras, principais contribuintes do lago do Descoberto; na Área 2, protege nascentes e trechos de córregos da Bacia do Paranoá, como o ribeirão Bananal, o córrego do Valo e o córrego Cana-do-Reino; na Área 3 são protegidos afluentes do Alto Rio Descoberto, como os córregos Zé Pires, Cortado e Chapadinha, bem como o córrego Capãozinho, afluente do Chapadinha, todos com grande importância para o abastecimento do lago do Descoberto; na Área 4 estão cabeceiras e trechos dos córregos Bucanhão e Capão da Onça, também afluentes do Rio Descoberto.

Evidencia-se, portanto, que a proteção dos recursos hídricos constante dos objetivos da Flona de Brasília, estabelecidos em seu decreto de criação, foi um dos principais motivos para a criação dessa unidade de conservação. A Flona protege os principais mananciais hídricos do Distrito Federal (DF): o lago do Descoberto – responsável pelo abastecimento de

SF/21539.02083-65

aproximadamente 60% da população do DF – e o sistema Santa Maria/Bananal, que abastece cerca de 20% da população do DF.

O PLS nº 407, de 2018, propõe a exclusão das Áreas 2 e 3 da Flona, reduzindo a unidade para suas atuais Áreas 1 e 4 apenas. O que motivou a apresentação da proposição são as ocupações humanas existentes nas Áreas 2 (Assentamento 26 de Setembro) e 3 (Assentamento Maranata).

No Plano de Manejo da Flona de Brasília, publicado em 2016, há um levantamento do tempo de permanência ou moradia nas Áreas 2 e 3, que o projeto pretende desafetar. Esse levantamento demonstrou que apenas 18% dos moradores da Área 2 e 24% dos que residem na área 3 estão na unidade antes de sua criação. Portanto, a grande maioria da população que se pretende beneficiar com a eventual aprovação do PLS nº 407, de 2018, invadiu as áreas em questão quando elas já estavam sob o regime jurídico de unidade de conservação da natureza.

O art. 17 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), estabelece que a floresta nacional é uma unidade de posse e domínio públicos, e as áreas particulares incluídas em seus limites **devem ser desapropriadas**, sendo **admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação**, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade. Portanto, a rigor, não deveria haver ocupação em Floresta Nacional, salvo nos casos de populações tradicionais.

Populações tradicionais ou comunidades tradicionais são, de acordo com definição do art. 2º, inciso IV, da Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015:

grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição

Por se tratar de ocupação recente e bastante próxima a núcleos urbanos, a população residente na Flona de Brasília não se caracteriza como população tradicional. Ademais, conforme demonstrado no levantamento constante do Plano de Manejo, a grande maioria dessa população passou a ocupar a unidade após sua criação, o que inviabiliza a permanência dessas

pessoas no interior da Flona, ainda que pertencessem a populações tradicionais.

Justamente por ser inviável a permanência dessas populações no interior da Flona é que a proposição pretende desafetar as áreas nas quais elas se encontram. Entretanto, medida dessa natureza consistiria em premiação a pessoas que invadiram terras públicas que já estavam afetadas pela UC, muitas vezes mediante processos de grilagem das terras.

Mesmo áreas degradadas pela ocupação humana podem ser de interesse para a conservação, pois podem ser recuperadas com um conjunto de técnicas de recomposição da paisagem caso haja interesse ambiental estratégico nessas áreas. E a importância da Flona de Brasília, principalmente para a proteção dos recursos hídricos e para a conservação da biodiversidade do Cerrado, pode justificar essa recuperação. Portanto, a avaliação sobre a desafetação de determinadas áreas de uma unidade de conservação vai além da simples presença ou ausência de ocupação humana ou de erosão dos atributos naturais característicos de uma área protegida.

A Área 3 da Flona de Brasília situa-se na bacia hidrográfica do rio Descoberto, especificamente a montante do reservatório de mesmo nome, principal manancial para abastecimento do DF. Em vista da pressão já existente sobre os recursos hídricos dessa bacia, dos conflitos já instalados entre a agricultura irrigada e o abastecimento humano, e das recentes crises hídricas que o DF tem enfrentado, entendemos ser vital a manutenção do *status* de Flona a fim de preservar a vegetação ainda não desmatada na Área 3 e de recuperar áreas sensíveis já desmatadas.

A desafetação integral das Áreas 2 e 3 pode comprometer importantes fragmentos de vegetação de Cerrado para a conservação da biodiversidade da Flona de Brasília, especialmente na Área 3, que ainda se encontra com poucas ocupações.

As unidades de conservação federais do Distrito Federal têm vários problemas relacionados a um quadro de grande pressão urbana e especulação imobiliária, caracterizado por constantes invasões, grilagem e conflitos agrários. Soma-se a isso a existência de políticas setoriais eventualmente contraditórias entre si. A solução desses problemas extrapola a competência da União, pois há questões fundiárias que envolvem o Governo do Distrito Federal (GDF).

SF/21539.02083-65

Ainda que se admita, do ponto de vista ambiental e social, alterações nos limites da Flona de Brasília, tais ajustes não devem ocorrer de forma precipitada, sem os devidos estudos e sem o acompanhamento técnico da autarquia responsável pela gestão dessas áreas. Trata-se de assunto extremamente técnico e, por isso, proposição dessa natureza deveria ser precedida de análises conduzidas pelo Poder Executivo.

Não é razoável que seja dado tratamento igual (desafetação integral) às áreas 2 e 3 por serem áreas com características distintas, especialmente a área 3, pela sua importância para a preservação das águas do reservatório do Descoberto.

As exclusões de áreas promovidas pelo PLS nº 407, de 2018, extrapolam em muito o que seria razoável para resolver problemas pontuais de conflitos oriundos de ocupação humana irregular. A forma como foram tratados esses problemas leva ao seu agravamento e não à sua solução, podendo trazer consequências graves para a população do DF, como, por exemplo, a degradação de mananciais importantes para o abastecimento de água à população de Brasília.

Ponderamos que a desafetação total das áreas 2 e 3 é uma medida açodada, pois seriam necessárias avaliações mais detalhadas sobre essas áreas que especifiquem quais frações estão comprometidas ambientalmente pelas ocupações e quais deveriam ser mantidas como protegidas por serem fundamentais para a preservação de fragmentos de vegetação nativa e para a proteção de mananciais, como o lago do Descoberto. Ademais, o PLS nº 407, de 2018, não apresenta propostas de ampliação de áreas protegidas para compensar as áreas que seriam desafetadas.

Ante os argumentos expostos, concluímos que, no mérito, a aprovação do PLS nº 407, de 2018, seria extremamente prejudicial ao meio ambiente e, portanto, o projeto deve ser rejeitado.

Em tempo: o projeto é consignado em boa técnica legislativa, porém, apresenta vício de constitucionalidade, o que também compromete sua juridicidade. Esse vício se manifesta no § 2º do art. 1º do PLS nº 407, de 2018, que condiciona a desafetação à regularização fundiária das ocupações preexistentes. Ocorre que boa parte das terras da Flona não foram tituladas à União, como prevê o decreto de criação da Flona. O GDF, por meio da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), detém a titularidade dessas terras. Determinar que, em caso de desafetação, o DF seja obrigado a

promover regularização fundiária em suas terras por força de lei federal nos parece uma interferência indevida da União em outro ente federativo, o que seria uma afronta ao pacto federativo e, portanto, à Constituição Federal. Cabe ao DF dispor de seus bens da maneira que lhe for mais conveniente, respeitada a legislação vigente, não cabendo à União determinar como será essa destinação. Se após a desafetação das áreas da Flona o GDF decidir afetá-las como UC distrital, é um direito que lhe cabe.

Assim, além dos problemas de mérito, o projeto é inconstitucional, o que impede a sua aprovação.

### **III – VOTO**

Com base no exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 407, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21539.02083-65