

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2022, do Senador José Serra e outros, que *altera o art. 188 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para disciplinar a destinação de florestas públicas*.



SF/202036.53604-00

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 7, de 2022, ementada à epígrafe, de autoria do Senador JOSÉ SERRA e outros, compõe-se de três artigos, adiante explicitados.

Para alcançar o objetivo proposto, pretende-se, por meio do art. 1º da proposição, alterar o art. 188 da Constituição Federal para compatibilizar a destinação de terras públicas, inclusive as terras devolutas, com a conservação ambiental (*caput*). Almeja-se também acrescentar quatro parágrafos ao dispositivo constitucional a ser alterado para vedar a titulação de terras públicas cobertas por vegetação nativa a pessoas físicas e a pessoas jurídicas de direito privado (§ 3º); proibir a conversão de terras públicas com vegetação nativa para uso alternativo do solo (§ 4º); garantir a manutenção do *status* protetivo a essas terras mesmo quando tenham sua vegetação destruída (§ 5º); e vincular sua destinação a unidades de conservação da natureza (UC), terras indígenas (TI), concessão florestal e concessão a povos ou comunidades tradicionais (§ 6º).

Além disso, a PEC intenta, por meio de seu art. 2º, inserir o art. 119 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para estabelecer prazo para a destinação das terras que a proposição sugere até 31 de dezembro de 2026.

Por fim, o art. 3º determina que a Emenda Constitucional (EC) que resultará da PEC sob análise entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, os eminentes autores principiam por aludir à necessidade de providências para reduzir o desmatamento nas florestas públicas e desestimular novas invasões das terras que as abrigam e os desmatamentos a elas associados, o que seria conseguido pela vedação da regularização futura das ocupações ilegais, decorrente da aprovação da matéria.

A PEC nº 7, de 2022, foi distribuída somente à CCJ. Não foram apresentadas emendas a essa proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, PEC devem ser despachadas para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer.

Quanto à admissibilidade, a PEC nº 7, de 2022, atende os requisitos previstos no art. 60 da CF. Mais especificamente, 30 Senadores assinaram a proposta, número acima dos 27 exigidos pelo inciso I do *caput* do referido art. 60. A PEC também atende ao disposto nos §§ 1º e 5º, que vedam, respectivamente, a apreciação de emenda em vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e apresentação, na mesma sessão legislativa, de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada. Em relação ao § 4º do mencionado dispositivo constitucional, que trata das cláusulas pétreas, é importante destacar que a PEC não viola nenhum de seus incisos.

A motivação da PEC é meritória. A aprovação da proposição tem grande potencial de combater uma das maiores causas de desmatamento na Amazônia, que é a grilagem de terras, atividade ilegal que vem sendo exercida inclusive por meio do registro fraudulento de áreas no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Como relator da avaliação de política pública empreendida pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) neste ano, que abordou a política de “regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal brasileira”, destaquei esse problema do uso indevido do CAR e recomendei como medida legislativa, em meu



relatório, entre outras, a aprovação da PEC nº 7, de 2022, como forma de combater a grilagem e o desmatamento.

As ocupações irregulares, fraudulentas e criminosas de terras públicas cobertas por vegetação nativa são seguidas de desmatamento e ocorrem devido à expectativa de regularização futura por meio da titulação das terras ocupadas aos seus ocupantes, prática que infelizmente tem sido reiteradamente adotada pelo poder público.

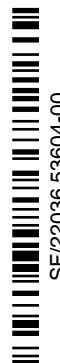
Muitos registros no CAR estão sendo feitos relativamente a terras indígenas, unidades de conservação de domínio público e, principalmente, florestas públicas não destinadas, que são áreas para as quais o domínio privado é legalmente vedado.

Como bem apontado pelo Senador José Serra, autor e primeiro subscritor da PEC, em sua justificção, em 2020, 18 milhões de hectares de áreas de florestas públicas não destinadas (FPND) na Amazônia estavam registrados como propriedades privadas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), o que se caracteriza como uma verdadeira fraude. Quase metade desse total é ocupada por grandes propriedades. Comparada a 2016, a área declarada no CAR em florestas públicas não destinadas aumentou 232%, um forte indício de grilagem. Trata-se de uma estratégia de tentar legitimar, por meio do CAR, a ocupação irregular de terras públicas.

Essa ocupação irregular tem efeitos que vão além da apropriação do patrimônio público. A ela estão associados impactos ambientais altíssimos, caracterizados principalmente pelo desmatamento. A mera vinculação de uma gleba a determinado CPF, ou seja, o registro e a identificação de um responsável pela área no CAR, não inibe o desmatamento e a degradação ambiental.

As florestas públicas não destinadas têm crescente participação no desmatamento na Amazônia: 29% do total em 2019 e 32% em 2020. Em 2020, 72% do desmatamento nas FPND ocorreu em áreas com registro no CAR; no 1º trimestre de 2021, o índice subiu para 79%.

Adotar uma política de vedação de conversão de florestas públicas não destinadas ao uso privado é uma medida que carece ser tratada com a máxima urgência. Essas florestas ainda sem destinação deveriam ser alocadas, o mais rapidamente possível, a finalidades conservacionistas. Nesse sentido, a PEC em análise é certa ao propor a proibição de sua titulação ou designação a pessoas físicas e jurídicas privadas, vinculando sua



destinação à criação de unidades de conservação da natureza, à homologação de terras indígenas e à concessão florestal, com estabelecimento de prazo para essa destinação.

A EC decorrente da aprovação da PEC nº 7, de 2022, acabaria de uma vez por todas com as expectativas de sucessivas regularizações fundiárias sobre florestas públicas e, conseqüentemente, suprimiria um dos grandes motivadores do desmatamento e da grilagem.

Por fim, devido à promulgação de duas emendas constitucionais posteriores à apresentação da PEC nº 7, de 2022, que acrescentaram artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é necessário atualizar o art. 2º da proposição em análise para adequar o número do dispositivo a ser incluído no ADCT, o que propomos por meio da emenda que apresentamos.

III – VOTO

À vista do exposto, concluímos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2022, aperfeiçoada com a seguinte emenda de relator:

EMENDA Nº –CCJ

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 121:

‘**Art. 121.** A destinação de terras de que trata o § 6º do art. 188 da Constituição Federal ocorrerá até 31 de dezembro de 2026.’”

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



SF/2036.53604-00