

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 486, de 2022, do Senador José Serra, que *altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que “dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”, para estabelecer a destinação de florestas públicas; 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, para tipificar o crime de inscrição fraudulenta no Cadastro Ambiental Rural; 11.284, de 2 de março de 2006, que “dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável”, para vedar a conversão para uso alternativo do solo de florestas públicas não destinadas; e 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa”, para vedar o registro no Cadastro Ambiental Rural de imóveis rurais localizados em áreas protegidas e em florestas públicas não destinadas.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 486, de 2022, de autoria do Senador JOSÉ SERRA, que veda a titulação de terras com florestas públicas não destinadas (FPND) em favor de pessoas físicas e de pessoas jurídicas de direito privado; obriga a destinação dessas terras a unidades de conservação da natureza (UC) de domínio público, a terras indígenas (TI), a concessão florestal ou a concessão de uso para comunidades locais que nelas habitam; e estabelece que as florestas públicas não destinadas até o final de 2026 estarão sujeitas, até que seja determinada sua destinação, ao mesmo regramento aplicável às estações ecológicas (ESEC), que são as UC



com um dos regimes de uso mais restritivos entre todas as categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Tais disposições são veiculadas pelo art. 1º do PL, que altera o art. 13 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que *dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária*.

O projeto também altera, em seu art. 3º, os arts. 6º e 72 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (Lei de Florestas Públicas), para, respectivamente, vedar a destinação de FPND à reforma agrária e sua conversão para uso alternativo do solo em qualquer hipótese.

O art. 4º do PL nº 486, de 2022, acrescenta o § 5º no art. 29 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para proibir a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), por particulares, de imóveis rurais com área localizada em UC de domínio público, TI, terras quilombolas, FPND ou qualquer área para a qual a transferência para o domínio privado seja vedada por lei. Complementarmente, mediante inclusão do art. 69-B na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), por meio do art. 2º, a proposição tipifica penalmente a conduta proibida pelo novo § 5º do art. 29 do Código Florestal.

O mesmo art. 4º do projeto em análise dispõe, por meio do acréscimo dos §§ 6º a 9º no art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012, que é nula a inscrição no CAR em desacordo com o § 5º do mesmo artigo, devendo essa inscrição ser cancelada, e que deverá ser mantido, pelo Poder Público, banco de dados de acesso público, integrado ao Sistema Nacional de CAR (SICAR), com os limites georreferenciados das áreas para as quais a inscrição no CAR é vedada.

A justificação apresentada pelo autor da iniciativa demonstra que a grilagem em terras públicas representa cerca de 50% do desmatamento anual no bioma Amazônia, sendo que 30% do desmatamento ocorrem em florestas públicas não destinadas, o que torna urgente legislar no sentido de promover a rápida destinação das florestas públicas não destinadas a finalidades conservacionistas.

A proposição foi distribuída para análise da Comissão de Meio Ambiente (CMA), na qual está sob minha relatoria, e após deliberação desta comissão, será apreciada em decisão terminativa pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

O PL nº 486, de 2022, não recebeu emendas.



II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente defesa, exploração, conservação e manejo das florestas e da biodiversidade, temas do projeto em análise.

O PL nº 486, de 2022, é meritório, e sua justificação está muito bem fundamentada em dados oficiais e outros produzidos pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), todos atuais, o que dispensa a apresentação de argumentos, números e dados que seriam repetitivos. O Senador José Serra chegou a publicar um artigo no jornal O Estado de São Paulo, em março do ano passado, com muita propriedade, no qual refletiu acerca dos temas em discussão no âmbito do PL em análise, o que foi uma importante contribuição ao debate público sobre tão relevante pauta. Assim, trataremos de complementar as alegações do autor e reforçar seu raciocínio, com alguma atualização das informações.

A maior parte do desmatamento da Amazônia tem sua origem na questão fundiária. É a apropriação ilegal de terras públicas com cobertura florestal, o que conhecemos por grilagem, que dá origem à degradação do bioma amazônico. O CAR, instrumento criado com a finalidade de aumentar o controle ambiental sobre a utilização dos imóveis rurais, tem sido usado muitas vezes para a prática e a consolidação da grilagem, mediante registros fraudulentos de áreas públicas.

A aprovação do PL nº 486, de 2022, tem grande potencial de combater essa atividade ilegal, uma das maiores causas de desmatamento na Amazônia. As ocupações irregulares 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. Com a futura lei decorrente do PL nº 486, de 2022, acabariam de uma vez as expectativas de sucessivas regularizações fundiárias sobre florestas públicas e, conseqüentemente, seria suprimido um dos grandes motivadores do desmatamento e da grilagem.

Muitos registros no CAR estão sendo feitos relativamente a terras indígenas, unidades de conservação de domínio público e, principalmente,



florestas públicas não destinadas (FPND), que são áreas para as quais o domínio privado é legalmente vedado. Ao vedar esses registros, determinar seu cancelamento e imputar sanção penal a quem os faz de maneira intencional, a proposição avança no controle sobre a grilagem e o crime ambiental.

O projeto também cuida de instituir banco de dados integrado ao Sicar para que todos, poder público e administrados, saibam com precisão onde estão as áreas protegidas e detectem sobreposições com os cadastros. O cruzamento de dados do CAR, com bases georreferenciadas dos limites de terras e florestas públicas, tem sido defendido por especialistas como medida importante de combate à grilagem.

Como bem apontado pelo Senador José Serra, autor do projeto, em sua justificção, em 2020, 18 milhões de hectares de áreas de florestas públicas não destinadas na Amazônia estavam registrados como propriedades privadas no Sicar, o que se caracteriza como fraude. Para se ter uma ideia dessa dimensão, equivale a pouco menos que a área do Estado do Paraná, que é de 199.315 km². 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.

Segundo o Ipam, as florestas públicas não destinadas apresentam uma concentração considerável de alertas de desmatamento na Amazônia compilados pelo Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Em 2020, essas áreas responderam por 32% do desmatamento no bioma – em 2019, a contribuição já era alta, de 29%, com a quase totalidade dos registros em FPND federais.

Entre 1997 e 2020, 87% do desmatamento nas terras públicas atingiram as florestas públicas não destinadas, e 52% deste desmate ocorreram nos últimos dez anos. As terras indígenas e unidades de conservação são as terras públicas menos desmatadas, o que reforça a necessidade de destinação das áreas ainda não destinadas para finalidades conservacionistas.

O impacto ambiental da ocupação e do desmatamento nas florestas públicas não destinadas é enorme e de difícil reversão. Das áreas desmatadas nessas florestas, cerca de 75% viraram pasto – geralmente após a extração ilegal das madeiras nativas de maior interesse econômico – e se mantiveram assim



após dez anos da conversão. Em média, 22% da área desmatada nas glebas públicas não destinadas são abandonadas, apresentando algum grau de regeneração da vegetação após cinco anos. As emissões de carbono estimadas do desmatamento ocorrido em florestas públicas não destinadas de 1997 a 2018 foram de 1,2 bilhão de toneladas, valor equivalente a 60% do total de emissões reportadas pelo Brasil em 2018.

Impedir que florestas públicas não destinadas tenham como finalidade o uso privado e vedar sua conversão para uso alternativo do solo, como pretende o PL nº 486, de 2022, é medida que merece ser implementada com a máxima urgência. É mais do que necessário que essas florestas sejam alocadas, o mais rapidamente possível, a finalidades conservacionistas, como forma de combater o desmatamento. Nesse sentido, o PL em análise é certo ao propor a proibição de sua titulação ou a 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.

Nos termos do projeto, ainda que o Poder Público não dê às FPND o destino determinado, estas passariam a se submeter ao regime jurídico das Estações Ecológicas, o que lhes garantiria proteção legal integral.

O texto da proposição em análise normatiza de maneira positiva uma importante ação da política de combate ao desmatamento.

Portanto, o Brasil só tem a ganhar com a aprovação dessa matéria, a não ser na óptica daqueles que lucram com a degradação ambiental em detrimento da vida, da conservação da biodiversidade e da estabilidade climática. Considerando que o PL tem grande potencial de combate ao desmatamento e à grilagem, é direcionado a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, nos termos da Constituição Federal (CF).

Na medida em que combate o desmatamento, a proposição é positiva até mesmo para a economia, ao contrário do que muitos pensam. O valor da Floresta Amazônica preservada supera em até sete vezes os lucros potencialmente obtidos por meio de diferentes formas de exploração econômica privada que envolvam desmatamento na região, como agricultura extensiva, exploração madeireira ou mineração. A estimativa foi divulgada em recente relatório do Banco Mundial, intitulado *Equilíbrio Delicado para a Amazônia Legal Brasileira: Um Memorando Econômico*, que defende uma



revisão do modelo de crescimento da Amazônia a fim de possibilitar uma maior proteção da floresta e da biodiversidade.

De acordo com esse estudo, a floresta preservada vale, ao menos, 317 bilhões de dólares (cerca de R\$ 1,5 trilhão) por ano. Por outro lado, a derrubada de 20% a 35% da Floresta Amazônica para a exploração agropecuária renderia lucros de 25 a 75 bilhões de dólares por ano, ao passo que a extração de madeira renderia lucros anuais de 10 a 15 bilhões de dólares e, a mineração, de 8 bilhões de dólares. Por conseguinte, a conservação é muito mais vantajosa do ponto de vista econômico do que qualquer atividade degradadora.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 486, de 2022.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

