



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA 03/2022 – 4ª CCR

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.776/2020, o qual altera os limites da Floresta Nacional de Brasília, amplia e desafeta o perímetro de algumas áreas, além de excluir parcela da unidade de conservação para fins de regularização urbana.

1. INTRODUÇÃO

Em sua 22ª Sessão Ordinária de Coordenação, realizada em 15 de agosto de 2022, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF deliberou, à unanimidade, pela análise do Projeto de Lei nº 2.776/2020 e emissão de Nota Técnica, a ser submetida à aprovação do Colegiado.

Referido projeto de lei, que foi aprovado pelo Senado no dia 10/08/2022 e seguiu para sanção presidencial¹, altera os limites da Floresta Nacional de Brasília, amplia e desafeta o perímetro de algumas áreas, além de excluir parcela da unidade de conservação para fins de regularização urbana.

Este expediente busca contribuir com o processo legislativo, tendo em vista a atribuição deste órgão em zelar pela proteção dos temas relacionados à flora, fauna, áreas de preservação, gestão ambiental, e outros.

Seguem as principais preocupações relativas à aprovação e sanção do PL nº 2.776/2020.

1 Projeto de Lei nº 2.776/2020. Disponível em:
<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/10/aprovado-projeto-que-altera-os-limites-da-flona-de-brasil>> . Acesso em 18 ago. 2022.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2.1. Processo Legislativo

O Projeto de Lei nº 2.776/2020, de autoria da Deputada Flávia Arruda, exclui algumas áreas dos limites da Floresta Nacional de Brasília, atualmente ocupadas por assentamentos rurais.

Em sua justificativa, a autora registrou que *“a Floresta Nacional de Brasília está inserida formalmente como unidade de conservação de domínio público, situação que tem acarretado dificuldades a que os moradores tenham acesso à prestação de certos serviços, tais como licenciamento ambiental e licenciamento urbano para empreendimentos”*².

Sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e ao regime ordinário de tramitação, a matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e Constituição e Justiça e de Cidadania, tendo sido aprovada nas referidas comissões.

Após obter, em 03/05/2022, aprovação na Câmara dos Deputados, o PL nº 2.776/20 foi encaminhado ao Senado, tendo sido discutido em turno único e aprovado pelos parlamentares em 10/08/2022. O projeto agora aguarda sanção presidencial.

2.2. A Floresta Nacional de Brasília

A Floresta Nacional (Flona) de Brasília foi criada com o objetivo de promover o manejo de uso múltiplo e de forma sustentável dos recursos naturais renováveis, bem como dos recursos hídricos e da biodiversidade do Cerrado.

Segundo o art. 17 da Lei nº 9.985/2000, a Floresta Nacional integra o Grupo das Unidades de Uso Sustentável, definida como área de *“cobertura florestal de espécies predominantemente nativas”*, tendo como *“objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”*. A posse e o domínio são sempre públicos, de sorte que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. É possível a permanência de populações tradicionais assentadas na Floresta Nacional no momento da sua criação, em conformidade com seu regulamento e plano de manejo.

2 Projeto de Lei nº 2.776/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node08nsou0abltwbiuqpb0nhqdvw4932937.node0?codteor=1943454&filename=Avulso+-PL+2776/2020. Acesso em: 17 ago. 2022.

Administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio), a Flona de Brasília conta com aproximadamente 9.300 hectares, divididos em Área 1, com 3.353 hectares (36% do total); Área 2, com 996 hectares (11%); Área 3, com 3.071 hectares (33%); e Área 4, com 1.926 hectares (20%).

A região constitui verdadeiro cinturão verde, que preserva mananciais da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto e o Parque Nacional de Brasília. Nessa unidade de conservação estão as nascentes que irrigam as duas maiores represas que abastecem o Distrito Federal: Descoberto e Santa Maria. No entanto, devido à ausência de fiscalização, nos últimos anos, ocupações desordenadas afetaram boa parte da Floresta, comprometendo a preservação ambiental na região.

3. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 2.776/2020

3.1. Do retrocesso ambiental

As áreas naturais são bens extremamente valiosos para a humanidade. Sua especial proteção surgiu a partir da necessidade de preservação desses locais para lazer, reserva alimentar, proteção das águas, preservação da fauna e da flora, assim como manutenção do meio biótico e abiótico.

A Floresta Nacional de Brasília, além de seu papel essencial na preservação do meio ambiente, ganha especial relevo no que diz respeito à proteção dos lençóis freáticos do Distrito Federal, cuja integridade é fundamental em tempos de mudanças climáticas³.

Não obstante, **o que se tem visto no decorrer desses mais de 20 anos desde que a Floresta foi criada é uma transformação que caminha na direção oposta à sua preservação. A Flona de Brasília vem sofrendo com medidas reiteradas de dilapidação do patrimônio público:** queimadas criminosas, desmatamentos bem como ocupações desordenadas e irregulares. Apenas em 2020 e 2021, foram desmatados algo em torno de 30 mil m² da unidade de conservação, segundo noticiado pelo Deputado Distrital Fábio Felix Silveira, durante audiência que debateu, em setembro do ano passado, o manejo sustentável da Flona⁴

A Floresta já foi inclusive alvo de matéria no Fantástico, que noticiou, também em 2021, a extração ilegal de madeira na localidade⁵. Uma estimativa feita pela Associação Brasileira

3 Disponível em: < <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/175198> >. Acesso em: 18 ago. 2022.

4 Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=SHadsmeX-3I&list=PLgjufDVoPk_NJlqfd9x5KyI80FcsTb1eW&index=3 >. Acesso em 16 ago. 2022.

5 Disponível em: < <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/06/27/madeira-de-desmatamento-ilegal-e-retirada-de-floresta-nacional-e-transportada-a-luz-do-dia.ghtml> >. Acesso em: 18 ago. 2022.

de Engenheiros Florestais do DF à época apontou que a madeira ilegalmente extraída somava um valor calculado de cerca de R\$ 5,3 milhões (cinco milhões e trezentos mil reais).

Como deixam à mostra os fatos, é um espaço que carece de proteção efetiva, de medidas públicas positivas, e que agora, na contramão do que seria esperado do Poder Público para a preservação de uma área com tanto valor para o Distrito Federal, sofrerá com verdadeira medida de retrocesso ambiental, que descarta a sua importância ao reduzir aproximadamente 40% da sua área.

O princípio da proibição de retrocesso ambiental evidencia a essencialidade da proteção ambiental, uma vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, diretamente ligado à dignidade humana, ao direito à vida e à saúde. Tal diretriz já foi considerada violada pelo STF em diversas oportunidades e aos poucos começa a se consolidar também nas decisões do STJ.

Segundo Herman Benjamin, o princípio da proibição de retrocesso, embora não expressamente previsto na Constituição da República, assume papel de verdadeiro princípio geral, à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do direito ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção” (Benjamin, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: **Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle** (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, p. 62).

Por outro lado, o aprimoramento de mecanismos que tornam o sistema legal um aliado à promoção da sustentabilidade é consequência do dever de progressividade em matéria ambiental, consagrado expressamente no artigo 3, c, do Acordo de Escazú (2018). Nesse caso, **tão importante quanto a proteção do pouco que dispomos na defesa do meio ambiente, está o correlato dever de progressiva materialização desses direitos**, na busca por um ambiente não mais degradado às futuras gerações, com o que parece contrastar integralmente o projeto de lei sob análise.

3.2. Da violação às diretrizes do Decreto Presidencial que criou a Flona de Brasília

O Projeto de Lei nº 2.776/2020 reduz em 3,7 mil hectares o território da Flona de Brasília, o equivalente a quase 40% da unidade de conservação. Essa alteração nos limites da Floresta tem como objetivo resolver um conflito antigo de sobreposição com assentamentos, mas também exclui áreas naturais sem ocupação humana onde ainda existe cerrado nativo.

Referido projeto amplia o perímetro da Área 1, desafeta as Áreas 2 e 3 (arts. 3º e 4º do PL nº 2.776/2020), e ajusta o perímetro da Área 4 da unidade de conservação. Dessa forma, ficam excluídas a área 2, de 996,47 hectares (ha), e a área 3, de 3.071 ha, para fins de regularização urbana.

Cuida-se de medida que esvazia o Plano de Manejo⁶ bem como as diretrizes previstas no art. 3º do Decreto de criação da Flona:

Art. 3º Efetivada a doação de que tratam os artigos anteriores, fica criada a Floresta Nacional de Brasília, em Brasília, no Distrito Federal, com o objetivo de promover o 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.

Além disso, **a completa desafetação da Área 3**, atualmente apenas parcialmente ocupada por assentados, **contraria estudos técnicos e diversas manifestações do ICMBio**, inclusive Nota Técnica elaborada pelo ente federal em fevereiro de 2020⁷.

A Constituição Federal previu que, nos espaços territoriais especialmente protegidos, é *“vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”* (art. 225, III). Nesse sentido, **o STF também decidiu que é vedada qualquer alteração** (redução de limites, recategorização ou extinção) **nas unidades de conservação que comprometa o cumprimento dos objetivos de criação.**

Tal entendimento foi firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF. No acórdão, que discutia alterações no antigo Código Florestal, entendeu-se que *“é lícito ao poder público (...) autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, §1º, III)”*.

É compreensão que está em linha com o princípio constitucional da precaução, o qual exige que a tomada de decisão com potencial de causar impactos ambientais significativos seja orientada por ideais de segurança, da garantia das futuras gerações, da deliberação democrática e informada assim como da inação em caso de dúvida.

6 Site: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/flona-de-brasilia/arquivos/dcom_plano_de_manejo_flona_de_brasilia_diagnostico.pdf>. Acesso em 19/08/2022.

7 Site: <<https://oeco.org.br/noticias/projeto-reduz-em-um-terco-area-da-floresta-nacional-de-brasilia/>>. Acesso em: 19/08/2022.

3.3. Da legalização de ocupações irregulares

Ao longo dos anos é possível observar o rápido crescimento populacional nas cidades, o que indica a necessidade de, cada vez mais, aliar políticas de proteção ao meio ambiente com planejamento urbano.

Contudo, não se pode perder de vista que, segundo a Constituição, a preservação e a defesa do meio ambiente é requisito tanto para a ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170, VI), quanto para a função social da propriedade (art. 186, II). É dizer: **interesses econômicos e privados**, tais como usos e/ou ocupações irregulares em unidades de conservação, **não podem prevalecer diante do direito de todos ao meio ambiente sadio e equilibrado**.

E ainda que o Poder Legislativo esteja autorizado a editar normas que consolidam usos ou ocupações irregulares em áreas protegidas, entendemos, na linha de compreensão de Paulo Affonso Leme Machado, que *“não se pode ‘consolidar’ ou anistiar procedimentos totalmente errados ecologicamente, que degradam a qualidade de vida das gerações presentes e das gerações futuras (art. 225, caput, da CF)”*⁸.

No caso da Flona de Brasília, parece claro que certa fragilidade protetiva favoreceu a ocupação irregular de parte de sua área, o que enseja, agora, um **processo de flexibilização legislativa que surge não como alternativa ou solução para o problema posto, mas como resultado da ausência ou ineficácia de gestão**.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil atualmente desempenha papel significativo no âmbito das ações de preservação e conservação dos recursos naturais, principalmente quando se considera a relevância dos biomas brasileiros no contexto mundial. Não obstante, o problema da fragilidade e ineficiência protetiva das unidades de conservação é comum e recorrente em todo o País, o que demanda dos agentes públicos uma conduta ainda mais alinhada com o arcabouço legal ambiental.

A alteração promovida pelo Projeto de Lei nº 2.776/2020, **proposto e aprovado sem qualquer consulta pública**, não apenas degrada o meio ambiente e contraria normativas de gestão e criação da Flona, que contém as nascentes das duas maiores represas que abastecem o Distrito Federal, como também contraria os princípios da precaução, prevenção e proibição do retrocesso ambiental.

Especificamente no que diz respeito aos arts. 3º e 4º do PL nº 2.776/2020, que promovem a exclusão total das áreas 2 e 3 da Floresta Nacional de Brasília (essa última inclusive con-

8 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ªed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 882.

trariando expressa manifestação do ICMBio), há consolidação de moradias urbanas irregulares que geram riscos ambientais relevantes para o bioma cerrado.

Ante o exposto, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) sugere que se oficie o Presidente da República, encaminhando as presentes considerações em relação ao Projeto de Lei nº 2.776/2020, para fins de apreciação antes da sanção presidencial, bem como recomenda seja o referido projeto vetado *in totum* ou, subsidiariamente, receba veto parcial em relação aos seus arts. 3º e 4º, pelas razões já expostas.

É a nota.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00352979/2022 NOTA TÉCNICA**

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **01/09/2022 14:07:43**

Assinado em nuvem

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **01/09/2022 15:35:30**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **01/09/2022 13:52:25**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **CLAUDIO DUTRA FONTELLA**

Data e Hora: **01/09/2022 13:36:00**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 223666e6.3706409a.3d7cfef4.88f709ac