



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EXMO. SR. PRESIDENTE DO CONAMA, MIN. CARLOS MINC
BAUMFELD,

EXMA. SRA. SECRETÁRIA-EXECUTIVA DO CONAMA, DRA.
IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA

Autos nº 02000.000229/2009-16
ZEE da Área de Influência da Rodovia BR-163
Parecer do Ministério Público Federal

Trata-se de pleito de Recomendação ao Poder Executivo Federal no sentido de reduzir área de reserva legal em parte do território do Pará, de 80% até 50%, conforme indicação do Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Influência da Rodovia BR-163, aprovado pela Lei Estadual do Pará nº 7.243/2009.

Diante do pedido de vista do Procedimento supra referido, realizado na última reunião ordinária do CONAMA, ocorrida em 11 de março de 2009, vem o Ministério Público Federal apresentar tempestivamente seu parecer, nos termos do art. 16, §1º, do Regimento Interno do CONAMA.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive 'W' or similar shape.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

I. DA COMPETÊNCIA DO CONAMA

Compete ao CONAMA manifestar-se nos pleitos de redução de reserva legal, nos termos do artigo 16 § 5º, do Código Florestal. Para tanto foi requerida sua manifestação no presente processo.

Compete igualmente ao CONAMA deliberar, sob forma de recomendação, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 7º, XVIII, do Decreto 99.274/90). Outrossim, o próprio Regimento Interno do CONAMA prevê a Recomendação acerca da implementação de políticas, programas públicos e normas com repercussão na área ambiental (art. 10, III).

Assim, uma vez que aqui se requer diminuição de área especialmente protegida, num dos Estados da Federação onde os índices de desmatamento continuam alarmantes, como se demonstrará, não pode este Conselho ater-se apenas ao exame do pleito referente à redução da reserva legal na Zona I, sobretudo quando se verifica afronta aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente. Cumpre ao Colegiado também recomendar todas as medidas necessárias ao alcance de tais objetivos, sob pena de verdadeira omissão de suas atribuições legais.

II. DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO ZEE

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'W' or similar shape.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Estado do Pará instituiu Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará pela Lei nº 6745, de 6 de maio de 2005, realizado em escala de 1:1.000.000. Outrossim, instituiu Zoneamento Ecológico Econômico regional, objeto de análise deste procedimento, com escala de 1:250.000, através da Lei Estadual n. 7.243/2009.

O Decreto Federal n. 4.297/2002, que regulamenta o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE admite a definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE regional (art. 6-A§1º, II). Exige, entretanto, a compatibilidade do ZEE regional com ZEE Estadual (art. 6-B, III).

Diante da magnitude dos estudos do instrumento estadual e regional, bem como do prazo regulamentar para oferta de parecer, não foi possível análise profunda da compatibilidade entre ambos.

Há que se considerar, outrossim, que o Zoneamento ora trazido ao CONAMA abrange um terço do território do Estado do Pará, com área de mais de 300.000 Km², área esta superior a vários outros Estados da Federação.

Deste modo, o ZEE regional, na escala realizada, é instrumento formal legítimo para o pleito de redução de reserva legal, desde que compatível com o ZEE estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

III. DA REDUÇÃO DA RESERVA LEGAL

Pleiteia o Estado do Pará a redução da reserva legal, de 80% para até 50%, na área desflorestada em 2005, dentro da Zona de Consolidação. Segundo apresentado na última reunião do CONAMA, esta área corresponderia a 20.267, 82 Km².

Fundamenta tal pedido na classificação da referida área como Zona de Consolidação. Utilizou como comprovação base de dados de satélite do ano de 2005, ano da aprovação do Macrozoneamento Estadual.

III.1. Da falta de informações necessárias no ZEE

Os estudos realizados não detalharam as áreas por microbacias abrangidas no território zoneado. O detalhamento dos estudos evidenciando as microbacias é necessário, sobretudo para permitir a compensação prevista no inciso III, do art. 44 do Código Florestal, admitida expressamente pela Lei Estadual do ZEE regional em tela.

Outrossim, chama atenção que nos três volumes dos estudos apresentados, não se evidencia o total da área a qual se pretende suprimir a reserva legal. Apesar de apresentado este total em transparências na última reunião do Conselho (como sendo de no máximo 6.080,35 Km²) tal informação essencial – visto que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

se trata do principal objeto deste processo perante o CONAMA – não consta formalmente dos autos.

Há que se exigir, portanto, a complementação de tais dados.

III.2. Da inadequação dos dados de 2005

Dispõe a Lei Estadual n. 7.243/2009, a qual aprovou o ZEE regional em análise, no que tange a redução da reserva legal:

*Art. 8º Nos imóveis rurais situados nas zonas de consolidação delimitadas no Mapa de Subsídios à Gestão do Território deste ZEE fica indicado o **redimensionamento da reserva legal de 80% para até 50%**, para fins de recomposição, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.*

§ 1º

§ 2º O disposto no caput deste artigo somente se aplica aos imóveis rurais com passivo florestal adquirido antes da entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, aprovado pela Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

...

§ 7º Os imóveis onde tenham ocorrido desmatamentos após a data de entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, não serão beneficiados pelo disposto no caput deste artigo e estarão submetidos à restrição de crédito público até a sua regularização ambiental.

Ouvidos os representantes do Estado do Pará responsáveis pelo ZEE na sede da Procuradoria Geral da República, em 12 de março de 2009, foi justificada a escolha dos dados de 2005 para a configuração das diversas Zonas, inclusive da Zona de Consolidação, por ser este um “marco legal”, o ano da publicação do macrozoneamento do Estado do Pará, além da qualidade das informações a partir desta data.

Há que se considerar, entretanto, que a primeira edição da Medida Provisória, a qual aumentou a proporção da reserva legal prevista no Código Florestal, data de agosto de **1996**. A partir deste momento, o desmatamento superior a 50% do imóvel na Amazônia tornou-se ilegal.

O próprio **Código Florestal**, após a consolidação de suas alterações, **exclui do benefício da compensação da reserva legal** prevista no art. 44, III, os proprietários ou possuidores que tenham desmatado sem autorização a partir de **14 de dezembro de 1998** (Art. 44-C).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ora, se o Código Florestal torna ilícito o desmatamento em 80% da propriedade a partir de 1996, se este mesmo instrumento legal nega benefício a desmatador ilegal a partir de 1998, porque o CONAMA deveria acolher situação consolidada em 2005, recomendando a redução de reserva legal de modo a legitimar desmatamento ilegal por nove anos?

Não há qualquer fundamentação jurídica válida para aceitar o desmatamento ilegal de 1996 até 2005. Trata-se de dispositivo estadual em verdadeira afronta à legislação federal, contra a qual este Colegiado deve se posicionar, dentro de sua atribuição legal.

Tampouco há fundamentação técnica para tal. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE dispõe de dados sobre o desmatamento e a degradação ambiental da Amazônia **desde 1998**, em seu sistema PRODES. Utilizam escala de 1:100.000, ou, na sua impossibilidade, 1:250.000. A partir de 2001 já utiliza imagens Landsat.

Cumpra relembrar que compete ao CONAMA deliberar, sob forma de recomendação, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 7º, XVIII, do Decreto 99.274/90). Entre estes, a imposição, ao predador, da obrigação de recuperar os danos ambientais causados (art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981).

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Se este CONAMA deve exigir a recuperação dos danos ambientais, não pode recomendar a redução da reserva legal em imóvel cujo desmatamento ilegal se deu após 1996.

Diante de eventual inexistência de dados referentes a esta época, há que se exigir, no mínimo, comprovação da situação do imóvel em 1998. Somente à luz destes dados que deverá ser acolhida a pretensão de redução da reserva legal, nas localidades já desmatadas desde então.

Ademais, diante da própria limitação do art. 44-C, é preciso, para a concessão do benefício do art. 44, III (compensação da área de reserva florestal), a comprovação de legalidade do desmatamento desde 1998. Portanto, há que se concluir que o levantamento de dados a partir de 2005, por si só, não é suficiente para a utilização do referido benefício.

Sobre tal benefício, a própria Lei Estadual do Macrozoneamento assim dispõe: *Art. 17. Será permitida a compensação da reserva legal por outra área, na forma da lei. Se é na forma da lei, deve sê-lo primeiramente na forma da Lei Federal, por força do art. 24 § 1º da Constituição Federal.*

Assim, além de necessário o levantamento dos dados de 1996, ou, no mínimo os de 1998 para a admissão da redução de reserva legal, tal informação é imprescindível ao órgão ambiental do Estado, na análise de pleito de compensação que se pretende facultar, seja para as áreas onde aqui se pleiteia a redução



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

da reserva legal, seja para as demais áreas abrangidas pelo ZEE em apreço.

III.3. Da magnitude de reserva legal perdida

O acolhimento da redução da reserva legal pleiteada representaria, conforme apresentação à plenária, na perda de até 6.080,35 Km² de área de reserva legal da Amazônia.

Segundo dados do INPE, a área desmatada no Pará em 2007 foi de 5.425 Km². Em 2008, de 5.180 Km². Vê-se, portanto, que o pleito trazido a este Conselho é de redução de reserva legal maior que o desmatamento anual no Estado!

Ainda que em área consolidada (parte de forma ilegal, pois os dados se referem a 2005), a magnitude dos valores gera a obrigação de se adotar mecanismos de precaução.

O Zoneamento Ecológico Econômico é importante instrumento de planejamento de política pública e ordenamento do território. Entretanto, diferentemente do Zoneamento Urbano, por exemplo, não detém instrumentos próprios de sanção, em caso de inobservância. E, apesar de orientador da ação governamental, é meramente indicativo para o particular, como dispõe, no presente caso, o art. 6º da Lei Estadual n. 7.243/2009.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Por isso, a recuperação que se calcula no instrumento, a qual é noticiada a este Conselho como vantagem ambiental, não é garantida de modo algum.

Há que se considerar, a respeito, que os ZEEs já aprovados em outros Estados não foi instrumento suficiente para reverter o quadro da perda anual de área de floresta.

Rondônia, por exemplo, teve seu ZEE aprovado em 2005 e Decreto admitindo a redução de área de reserva legal (com apoio deste Conselho) em 2006. Apesar disso, quatro de seus municípios estão na lista dos maiores desmatadores (Machadinho do Oeste, Nova Mamoré, Pimenta Bueno e Porto Velho). Segundo o INPE, 1611 km² foram desmatados naquele Estado em 2007 e 1061 km² em 2008. Serviu então tal redução para incrementar a floresta?!

Vem agora o Estado do Pará afirmar a este Colegiado que a redução da reserva legal possibilitará o aumento da área florestada de seu território. Ora, um Estado que não é capaz nem mesmo de combater o desmatamento ilegal crê que, com instrumentos meramente facultativos, atingirá tais objetivos! Três dos 19 municípios abrangidos no ZEE em tela constam da lista federal de maiores desmatadores da amazônia (Altamira, Brasil Novo e Novo Progresso). O índice de desmatamento do Pará foi de 5.425 km² em 2007 e 5.180 km² em 2008, ou seja, praticamente 5 vezes maior que a área de Rondônia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Cabe ao CONAMA, nos termos do art. 2º, XI, de seu Regimento Interno, avaliar regularmente a implementação e a execução da política ambiental no país. Há que se exigir, portanto, apresentação a este Conselho de relatórios anuais dos imóveis regularizados, com averbação das reservas legais e comprovação da recomposição, regeneração ou compensação das reservas legais por meio de dados georeferenciados. Tal medida possibilitará, inclusive, melhor apreciação de posteriores pedidos de redução de reserva legal no restante do Estado e nos demais Estados da Federação.

III.4. Da necessidade de compatibilização com os planos de manejo das Unidades de Conservação

O já transcrito art. 8º da Lei Estadual que aprovou o presente ZEE prevê, em seu parágrafo 5º, que os planos de manejo das Unidades de Conservação poderão estabelecer restrição territorial ou condições especiais para a aplicação da redução da reserva legal nas respectivas zonas de amortecimento, conforme exige a Lei Federal.

Se assim o é, não é possível admitir a efetiva redução de reserva legal sem que os planos de manejo de todas as Unidades de Conservação da região abrangida estejam concluídos, visto que sua dimensão pode ser variável.

Assinatura manuscrita localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

III.5. Das áreas prioritárias de conservação e dos ecótonos, sítios e ecossistemas especialmente protegidos, locais de expressiva biodiversidade e corredores ecológicos

O ZEE aponta a existência de 21 áreas prioritárias para conservação da biodiversidade total ou parcialmente inseridas na sua área de abrangência. Nelas identifica inclusive espécies propensas à extinção, informando ainda não haver listagem oficial de espécies em extinção do Estado.

Não há análise de eventual sobreposição de tais áreas com aquelas onde se pleiteia a redução da reserva legal. Se são áreas já identificadas como prioritárias para a conservação da biodiversidade, com presença de espécies propensas à extinção, tais áreas devem ser consideradas como “locais de expressiva biodiversidade”.

Tampouco se constata nos estudos a existência de eventuais ecótonos, sítios e ecossistemas especialmente protegidos, outros locais de expressiva biodiversidade e corredores ecológicos, nos quais é excluída a possibilidade de redução da reserva legal.

III.6. Da inconstitucionalidade da compensação de reserva legal com área em UC

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'h' or similar shape.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Não bastasse a magnitude da reserva legal que expressamente se pretende ver reduzida, o dispositivo previsto no art. 44, § 6º, do Código Florestal e repetido no art. 8º §6º da Lei Estadual 7243/2009, do Zoneamento em exame possibilita que área desmatada nenhuma seja recomposta, regenerada, ou compensada!!!

Assim dispõe o parágrafo 6º do art. 44 do Código Florestal, com a redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006:

Art. 44 § 6º: O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo.

Por sua vez, dispõe o paragrafo 6º do já transcrito art. 8º, da Lei Estadual:

Art. 8º § 6º A regularização da reserva legal de que trata o inciso II do § 1º deste artigo poderá contemplar as hipóteses de regeneração, compensação e desoneração de reservas legais previstas respectivamente nos incisos II e III e § 6º do art. 44 do Código Florestal, Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965, desde que atendidos os critérios e respeitadas as limitações previstas na referida Lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Aceita-se, em troca do necessário florestamento, a doação de terra no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária.

A própria lei estadual evidencia verdadeiro estímulo do Estado do Pará para a compensação da reserva legal por área em parque já criado. Desmente-se, assim, o que se quer fazer crer este Conselho: que a redução da reserva legal levará a um maior florestamento da região. Assim dispõe:

Art. 10. As florestas existentes nas unidades de conservação federais ou estaduais criadas no território paraense a partir da entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, aprovado pela Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005, serão preferencialmente utilizadas para fins de compensação de reserva legal de assentamentos de reforma agrária e propriedades ou posses rurais familiares, nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 4.771, de 25 de setembro de 1965, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ressalvado o disposto no art. 18 da Lei do Macrozoneamento.

Há que se reconhecer, entretanto, que o dispositivo do art. 44, §6º é inconstitucional, pois permite a utilização de espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos (reserva legal) modo a comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção, com consequente perda de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

espécies e ecossistemas, contrariamente ao art. 225, I e III, da Constituição Federal.

A reserva legal tem função ambiental distinta das Unidades de Conservação - UC. Enquanto esta cria ilhas de preservação, são aquelas que permitem a conexão das diversas ilhas, de modo a possibilitar a troca de material genético através dos corredores criados. Sem tais conexões garantidas pela reserva legal, as Unidades de Conservação, isoladas, não atingirão seus objetivos de preservação das espécies e ecossistemas. Outrossim, permeando as áreas de reserva legal todas as microbacias, possibilita-se maior quantidade de espécies, as quais muitas vezes não estão presentes nas partes do território onde se localizam as UCs.

O funesto mecanismo de compensação de reserva legal com regularização fundiária permite que se abra mão de área de área onde deveria haver floresta, em troca de recurso para aquisição de área já incluída em UC, ou seja, onde a preservação já se impõe, independentemente da titularidade. Trata-se de verdadeira compra do direito de destruir a natureza.

Tal instrumento, se aplicado nos 20 mil Km² de área já identificados como desmatados até 2005, não acarretaria o acréscimo de 10 mil Km² de floresta, como anunciado à plenária deste Conselho, mas sim na **perda definitiva de muito mais que os 20 mil Km² de floresta** que deveriam ser preservados na Zona I, mas também de perda de reserva legal nas demais áreas onde, em tese, o ZEE não recomenda desmatamento. Tal perda não representaria, entretanto, qualquer ganho de floresta



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

em outro local, mas apenas regularização fundiária de área já preservada.

Tratando-se de mera faculdade do órgão ambiental competente, cabe ao CONAMA exigir que não seja utilizado tal mecanismo na área onde se dará a redução da reserva legal, bem como de recomendar que não seja aplicado em toda a área de abrangência do presente ZEE, por sua por contrariedade à Constituição e aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente expressos nos incisos I, II, IV, VIII, IX, do art. 2º da Lei n. 6938/1981.

IV. CONCLUSÕES

Considerando a atribuição do CONAMA a se manifestar sobre a redução da área de reserva legal, bem como a expedir recomendação para o alcance dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, opina o Ministério Público Federal:

1. Face à aprovação do Macrozoneamento Estadual do Pará, bem como à extensão abrangida pelo presente ZEE regional, pela **admissão do ZEE regional da Área de Influência da Rodovia BR-163** como instrumento hábil para a análise do pedido de redução da reserva legal, ressalvada eventual incompatibilidade entre o instrumento estadual e o regional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

2. Pela **Recomendação ao Poder Executivo Federal das seguintes condicionantes** à redução de reserva legal dos imóveis situados na Zona I do presente ZEE, de 80% para 50%:

a) Que o Estado do Pará apresente **estudo** da Zona I que detalhe, **por microbacia, a cobertura florestal em 1996, ou subsidiariamente, em 1998.**

b) Que seja admitida a **redução da reserva legal apenas em área já desmatada até 1996, ou, na falta de dados de desmatamento relativos a esta data, naquelas desmatadas até 1998;** bem como seja **especificada a área máxima de redução de reserva legal** assim admitida.

c) Que seja apresentado ao CONAMA **relatório anual** demonstrativo das áreas de reserva legal averbadas, da recomposição, regeneração ou compensação de reserva legal efetuadas pelos proprietários, com dados georreferenciados.

d) Que sejam **concluídos os planos de manejo das Unidades de Conservação** constantes do território abrangido pelo ZEE **previamente** a qualquer redução de reserva legal.

e) Que sejam sejam identificadas as áreas de proteção permanente e os eventuais ecótonos, sítios e ecossistemas especialmente protegidos, locais de expressiva biodiversidade e corredores ecológicos nos imóveis da Zona I, nos quais se exclui a redução da reserva legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

f) Que sejam excluídas da redução da reserva legal as **21 áreas identificadas como prioritárias para a conservação da biodiversidade;**

g) Que **não seja concedida a faculdade prevista no art. 44, §6º, do Código Florestal**, nas áreas objeto de redução de reserva legal.

3. Pela Recomendação ao Estado do Pará:

a) Que se realize **estudo por microbacias das área onde se pretenda a concessão de compensação de reserva legal**, evidenciando a cobertura florestal em 1996, ou subsidiariamente, em 1998.

b) Que **não seja concedida a faculdade prevista no art. 44, §6º, do Código Florestal**, em toda a área objeto do presente Zoneamento.

São Paulo, 24 de abril de 2009.

ANA CRISTINA BANDEIRA LINS
Procuradora da República
Representante do Ministério Público Federal no CONAMA