



# PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL

Reflexões do FOPEMA sobre mudanças  
climáticas e combate ao desmatamento



**Catalogação na Fonte**  
**Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO**

Perspectivas jurídicas para um futuro sustentável: reflexões do FOPEMA sobre mudanças climáticas e combate ao desmatamento / Mello, Andréia (Coord.). \_ Rio de Janeiro: FUNBIO, 2024.

176p. : il. ; 16x23 cm \_ (Diálogos pelo Clima ; 1)

ISBN (Impresso): 978-85-89368-41-4

ISBN (PDF): 978-85-89368-40-7

1. Meio Ambiente. 2. Mudanças Climáticas. 3. Sustentabilidade. I. Vegas, Daniel. II. Neves, Rodrigo II. Nóbrega, Gabriel. IV. Pamplona, Tátilla. V. Oliveira, Thiago Emmanuel. VI. Nunes, Isac. VII. Passos, Júlia Gruppioni. VIII. Mello, Andréia. IX. Coleção.

CDD 333.72

**REALIZAÇÃO**

Programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos biomas Amazônia e Cerrado (COPAÍBAS)  
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)

**FINANCIAMENTO**

Iniciativa Internacional da Noruega para Clima e Florestas – NICFI  
Ministério das Relações Exteriores da Noruega

**COMITÊ TÉCNICO  
DO COMPONENTE 3 |  
COPAÍBAS**

HELIO HARA  
GABRIELA YAMAGUCHI  
PEDRO REISS  
DANIELLE DE ANDRADE  
MOREIRA  
RAFAEL CORRÊA

**EQUIPE FUNBIO/  
COPAÍBAS**

ROSA LEMOS DE SÁ  
Secretária-geral  
MANOEL SERRÃO  
Superintendente de Programas

HELIO HARA  
Gerente da Assessoria de Comunicação e Marketing

FERNANDA MARQUES  
Gerente de Portfólio

PAULA CEOTTO  
Gerente do Programa COPAÍBAS

MANUELA TAMBELLINI  
Analista do Programa COPAÍBAS/Diálogos pelo Clima

MICHELLE DANTAS  
Analista de Comunicação do Programa COPAÍBAS de 2021 a 2023

MARIANA LEOPOLDO  
Analista de Comunicação do Programa COPAÍBAS a partir de 2023

**EDIÇÃO E COORDENAÇÃO****EDITORIAL**

ANDRÉIA MELLO  
Gerente de Projetos FUNBIO

**APOIO TÉCNICO**

CARLOS ARAGON  
Coordenador Geral no Brasil do GCF Task Force

**CONSULTORIA**

ISABELLE COSTA  
ICOSTA Consultoria

NICIA COUTINHO  
Harmonia Consultoria Socioambiental



COMUNIDADES TRADICIONAIS,  
POVOS INDÍGENAS E  
ÁREAS PROTEGIDAS NOS BIOMAS  
AMAZÔNIA E CERRADO



FUNDO BRASILEIRO PARA  
A BIODIVERSIDADE  
FUNBIO



Norway's  
International Climate  
and Forest Initiative

Governos Estaduais:  
Goiás, Maranhão,  
Mato Grosso e Minas Gerais

**AGRADECIMENTOS**

Agradecemos a todas as pessoas e instituições que de alguma forma nos apoiaram na construção de ideias, encaminhamentos e soluções presentes neste livro.

**AUTORES**

**DANIEL VIEGAS**  
Procurador do Estado do Amazonas | Presidente do FOPEMA até 2023

**RODRIGO FERNANDES DAS NEVES**  
Procurador do Estado do Acre | Presidente do FOPEMA a partir de 2023

**GABRIEL NÓBREGA**  
Procurador do Estado do Maranhão

**TÁTILLA PAMPLONA**  
Procuradora do Estado do Pará

**THIAGO EMANUEL OLIVEIRA**  
Procurador do Estado do Tocantins

**ISAC NUNES**  
Procurador do Estado de Rondônia

**JÚLIA GRUPPONI PASSOS**  
Procuradora do Estado de Rondônia

**ANDRÉIA MELLO**  
Gerente de Projetos FUNBIO

**COLABORADORES**

**DAVI FERREIRA**  
Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso

**DALCIRENE LOPES**  
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade/PA

**FERNANDA ROLIM**  
Procuradora do Estado do Tocantins

**FRANCISCO EDILTON LIMA DE OLIVEIRA**  
Procurador do Estado do Maranhão

**HADAMILTON SALOMÃO**  
Procuradoria-Geral do Estado do Amapá

**IBRAIM JOSÉ DAS MERCÊS ROCHA**  
Procurador do Estado do Pará

**SILVIA MORAES**  
Assessora do GCF Task Force

**WAGNER NOGUEIRA**  
Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos/RR

**WELLINGTON ALMEIDA**  
Procurador do Estado do Amapá

**Realização****Parceria**

**FÓRUM DE PROCURADORES DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA LEGAL (FOPEMA)**





# PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL

Reflexões do FOPEMA sobre mudanças  
climáticas e combate ao desmatamento





**E**m junho de 2022, foi constituído em Brasília o Fórum de Procuradores de Estado do Meio Ambiente da Amazônia Legal (FOPEMA). Muito mais que a simples formalização do coletivo de procuradores e procuradoras dos nove estados que compõem a região, o FOPEMA promoveu a compreensão conjunta de desafios que impactam a região e as cerca de 30 milhões de pessoas que nela vivem e, em grande parte, dela dependem. Foi um marco que, ao longo de apenas dois anos, contribuiu para a melhor compreensão e formulação de ideias e ações relacionadas aos quatro temas determinados como prioritários:

- mercados de carbono e pagamentos por serviços ambientais;;
- debate sobre a proposta de projeto para adoção de ferramenta informatizada para a cobrança de multas ambientais e as possibilidades de conversão;
- segurança pública e meio ambiente;
- áreas protegidas.

Para o FUNBIO, é uma grande satisfação poder contribuir para o fomento dessas trocas e parcerias, que resultam em potenciais redes de intercâmbio e conhecimento. Por meio da iniciativa Diálogos pelo Clima, parte do programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos biomas Amazônia e Cerrado (COPAÍBAS, financiado pelo Ministério das Relações Exteriores da Noruega) e em parceria com o FOPEMA e o GCF Task Force, organizamos a publicação Perspectivas jurídicas para um futuro sustentável: reflexões do FOPEMA sobre mudanças climáticas e combate ao desmatamento.

Aqui, estão reunidos artigos de procuradores que permitem contextualizar temas intrinsecamente ligados à mitigação do desmatamento ilegal e das mudanças climáticas na Amazônia, assim como entender a atuação do FOPEMA como promotor de mudanças. O conhecimento promovido pelo fórum possibilita extrapolar políticas estaduais, numa visão regional alinhada com o trabalho do Consórcio de Governadores da Amazônia Legal.

Essa cooperação entre diferentes organizações, movidas pelo objetivo comum de conservação e desenvolvimento sustentável, constitui um inestimável avanço para a compreensão mais clara e o direcionamento mais efetivo de obrigações legais para a mitigação das mudanças climáticas.

**ROSA LEMOS DE SÁ**

Secretária-geral do FUNBIO

**A** Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas – GCFTF foi criada em 2008 pelos governos subnacionais da Califórnia, Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Illinois, Aceh e Papua, como espaço e plataforma inovadora de cooperação e fortalecimento de capacidades visando à transição para um modelo de desenvolvimento de baixas emissões, em um contexto de reconhecimento da relevância da ação subnacional para alcançar as metas climáticas nacionais e globais. O protagonismo dos governos subnacionais ficou evidente com a aprovação de legislação sobre mudança do clima, inclusive antes da promulgação de leis nacionais. No caso do Brasil, o estado do Amazonas saiu na frente com a aprovação, em 2007, da Política Estadual sobre Mudança do Clima, tendo como um dos seus objetivos o fomento à criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos e a regulação de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação – REDD. Pouco tempo depois os estados do Tocantins, Amapá e Acre seguiram os passos do Amazonas, aprovando as suas políticas correspondentes.

Desde a criação do GCFTF, os estados mergulharam em um esforço sem precedentes para efetivar mecanismos que possibilitem o fluxo de financiamentos suficientes e regulares para enfrentar os desafios do combate à ilegalidade ambiental, reconhecendo os seus impactos de curto prazo, e ao mesmo tempo para promover as mudanças necessárias no modelo de desenvolvimento conhecido como *business as usual*, explorando alternativas econômicas geradoras de emprego e renda para a população local que valorizem a manutenção da floresta em pé. A Declaração do GCFTF de Rio Branco, aprovada em 2014, consolidou essa visão subnacional e estabeleceu as diretrizes estratégicas e prioridades a serem trabalhadas em conjunto, conectando as oportunidades associadas ao financiamento climático com a decisão de promover um novo modelo de desenvolvimento. Essa aprovação ocorreu um ano depois do reconhecimento, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, do incentivo financeiro denominado REDD+ (redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal).

A institucionalização da Comissão Nacional de REDD+ em 2015 e a aprovação da Estratégia Nacional de REDD+ estabeleceram marcos fundamentais para o caminhar dos estados rumo a efetivar o acesso ao financiamento climático e possibilitaram a implementação dos projetos denominados REDD Early Movers nos estados do Acre e Mato Grosso. Abriu-se, assim, a perspectiva de acessar outras modalidades de financiamento para toda a região.

Em 2019, com a instalação do Consórcio Interestadual para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, é formalizado o papel do Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, que atua também como instância executiva do GCFTF e Câmara Setorial de Meio Ambiente do Consórcio. Nessa data, na perspectiva de explorar o acesso dos estados a outras modalidades de financiamento climático, os secretários de Meio Ambiente, com o endosso dos governadores, criaram o Grupo de Trabalho das Procuradorias do Estado de Meio Ambiente para explorar e propor o aprimoramento da base regulamentar jurisdicional dentro do arcabouço jurídico vigente, levando em consideração os resultados e avanços dos projetos em implementação para o desenvolvimento de baixas emissões e considerando as oportunidades e desafios associados ao Código Florestal.

O Grupo de Trabalho de Procuradores Estaduais de Meio Ambiente participou ativamente do diálogo e da construção conjunta de estratégias de acesso ao financiamento climático, liderado pelos secretários de Meio Ambiente, com o apoio da Secretaria Executiva do GCFTF no Brasil, e contou com a contribuição relevante de juristas especializados nesse tema atuantes no país. Concentrou as suas atenções inicialmente na elaboração de uma proposta de regulamentação do Art. 41 do Código Florestal. Entre 2020 e 2022, os procuradores receberam também a missão de explorar soluções para fortalecer a arrecadação de multas ambientais e o combate à ilegalidade ambiental.

Em 2022, com o advento de novos instrumentos regulatórios, o Grupo de Trabalho com o suporte dos secretários de Meio Ambiente foi transformado no Fórum de Procuradores Estaduais de Meio Ambiente da Amazônia, com o objetivo geral de orientar os tomadores de decisão sobre aspectos jurídicos chave vinculados à gestão ambiental e, especificamente, para o acesso dos estados às oportunidades do mercado de carbono de REDD+. As discussões e análises foram orientadas a atender três prioridades: a) definir os aspectos legais requeridos para o acesso dos estados ao mercado de carbono jurisdicional (J-REDD+); b) definir mecanismos inovadores para cobrança de multas ambientais; e c) explorar sob o ponto de vista jurídico as alternativas para o aninhamento de projetos privados dentro dos Programas Jurisdicionais de REDD+. As interpretações consensuadas sobre o mercado de carbono e aninhamento têm sido registradas em Manifestações Conjuntas apresentadas em 10/05/22 e 07/06/22.

Desde 2022, o posicionamento e a orientação do FOPEMA têm sido essenciais para nortear as decisões dos estados para o atendimento dos requerimentos de caráter legal, institucional e em alguns casos técnicos estabelecidos pelo Padrão TREES para acesso ao Mercado Voluntário de Carbono. O cruzamento dos subsídios gerados pelo FOPEMA com os outros Grupos de Trabalho Técnico específicos criados no âmbito do GCFTF, como é o caso do GT Salvaguardas, GT Monitoramento, Relatório e Verificação – MRV e GT REDD+, tem sido a base de sustentação das decisões dos secretários de Meio Ambiente e das propostas apresentadas aos governadores.

O ano de 2023 foi intensivo na identificação dos arranjos estaduais institucionais, técnicos e jurídicos para acesso aos diversos mecanismos do financiamento climático, sempre levando em conta as particularidades locais, e possibilitou a assinatura do primeiro acordo subnacional no mundo para comercialização de créditos de carbono de REDD+. Em um contexto de avanços regulatórios nesse segmento, como é o caso da tramitação do Projeto Lei 2148/2015, as contribuições dos Procuradores Estaduais de Meio Ambiente a partir da perspectiva legal são um insumo essencial para as decisões subnacionais sobre o tema e devem compor, em conjunto com as contribuições dos outros Grupos de Trabalho, as análises de viabilidade técnica, econômica e institucional lideradas pelos secretários de Meio Ambiente para subsidiar as decisões dos governadores e as coordenações com o Governo Federal.

Rio Branco, maio de 2024.

#### **JULIE MESSIAS E SILVA**

Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Acre | Presidente do GCFTF Brasil | Presidente do Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia | Presidente da Câmara Setorial de Meio Ambiente do Consórcio da Amazônia Legal



<b>12</b>	<b>Apresentação</b>
<b>15</b>	<b>O FOPEMA como propulsor de mudanças</b>
<b>17</b>	<b>Mudanças climáticas e as estratégias de enfrentamento</b>
<b>20</b>	<b>Prioridades 20-30</b>
<b>21</b>	<b>Mercado de carbono</b>
21	ENTENDENDO O TEMA
29	DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE MERCADO DE CARBONO
29	PARTICULARIDADES DOS ESTADOS
40	A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA
<b>43</b>	<b>Conversão de multas</b>
44	ENTENDENDO O TEMA
47	DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE CONVERSÕES DE MULTA
49	PARTICULARIDADES DOS ESTADOS
54	A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA
<b>57</b>	<b>Segurança Pública</b>
58	ENTENDENDO O TEMA
61	DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA
63	PARTICULARIDADES DOS ESTADOS
70	A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA
<b>71</b>	<b>Unidades de Conservação</b>
72	ENTENDENDO O TEMA
77	DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
78	PARTICULARIDADES DOS ESTADOS
86	A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA

# Apresentação

POR ANDRÉIA MELLO

**E**m 2020 o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), um mecanismo financeiro e operacional nacional privado, sem fins lucrativos, que trabalha em parceria com os setores governamental e privado e a sociedade civil para destinar recursos estratégicos e financeiros a iniciativas efetivas de conservação da biodiversidade,<sup>1</sup> firmou com o Ministério das Relações Exteriores da Noruega uma parceria para a execução do programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos Biomas Amazônia e Cerrado, também conhecido como COPAÍBAS.<sup>2</sup> O programa visa a reduzir a taxa de desmatamento e a consequente emissão de gases de efeito estufa, por meio de estratégias que contribuam para a conservação de florestas e vegetação nativa nos biomas Amazônia e Cerrado.

Idealizado com base em quatro diferentes e conectadas linhas de ação, o programa COPAÍBAS envolve:

- o fortalecimento das áreas protegidas do Cerrado;
- o fortalecimento da gestão ambiental e territorial dos Povos Indígenas;
- a disseminação de informação sobre os riscos das mudanças climáticas e os instrumentos de apoio ao combate ao desmatamento; e
- a melhoria da eficiência econômica das cadeias de valor e arranjos produtivos locais dos produtos da sociobiodiversidade.

Dentro da terceira linha de ação surge a iniciativa Diálogos pelo Clima, que visa a engajar diferentes profissionais que atuam no sistema de justiça brasileiro no tema mudanças climáticas e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia e no Cerrado. Por meio da viabilização de diálogos, trocas de informações e ideias entre diferentes atores, a iniciativa busca a construção de soluções e/ou orientações acerca de como as obrigações legais podem se tornar mais eficazes e efetivas no contexto das mudanças climáticas.

Idealizada como uma iniciativa com diferentes fases e atores a serem mobilizados e engajados, o Diálogos pelo Clima identifica oportunidades de parcerias e conexão, que buscam dar visibilidade aos principais debates que envolvem as mudanças climáticas e o combate ao desmatamento. Um dos resultados dessas parcerias é a produção de livros, que apresentam a visão e o posicionamento de diferentes representantes de carreiras jurídicas, com competência para atuar na Amazônia Legal e Cerrado. Uma produção conceitual que tem como objetivo dar transparência às ações em andamento, mas também fornecer material sobre os entendimentos acerca das inovações, demonstrando os desafios e oportunida-

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), acesse: [funbio.org.br](http://funbio.org.br).

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o Programa COPAÍBAS, acesse: <https://copaibas.org.br>.

des existentes, bem como permitindo uma maior capilarização e reflexão sobre os temas.

Uma dessas parcerias ocorre com o GCF Task Force<sup>3</sup> e o Fórum de Procuradores de Estado do Meio Ambiente da Amazônia Legal (FOPEMA), ligado ao Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal.<sup>4</sup> Uma parceria que busca fortalecer a conexão e a ação conjunta dos procuradores de Estado da Amazônia Legal com o tema das mudanças climáticas, para que deem suporte jurídico aos estados, por meio de entendimentos com potencial repercussão regional, tanto em âmbito judicial quanto extrajudicialmente.

No contexto das ações em prol do combate às mudanças climáticas, o GCF Task Force ou Força-Tarefa do GCF é um parceiro. É formado por uma coalizão de 39 estados membros e províncias, cobrindo mais de um terço das florestas tropicais do mundo, que se uniram aos principais parceiros da sociedade civil em seus estados ou províncias para desenvolver estratégias jurisdicionais direcionadas e planos de investimento para REDD+ e desenvolvimento de baixas emissões (Janela A), além de apoiar um grupo seletivo de abordagens ousadas e inovadoras para lidar com as causas do desmatamento em escala nos principais estados membros e províncias (Janela B). A força-tarefa foi criada para responder aos problemas fundamentais do desmatamento tropical e das ações climáticas, assim como abordar as complexidades correspondentes de ruptura ecológica, perda de biodiversidade, insegurança alimentar, energética e hídrica e pobreza rural.

Uma importante atuação do GCF Task Force tem sido no apoio à estruturação do FOPEMA. Esse fórum agrupa procuradores de Estado da Amazônia Legal que possuem experiência prática e teórica no bioma, com vistas a ampliar e harmonizar, no que for possível, entendimentos e atuações consultivas e contenciosas, prevendo inclusive a elaboração de enunciados doutrinários. Uma atuação conjunta, que visa a ir além das políticas estaduais, observando os macrodesafios e apoiando soluções efetivas.

Por serem um braço jurídico do Estado que apoia a estruturação de políticas públicas estaduais, avaliando riscos e oportunidades, possuem atribuições específicas que são trabalhadas em conjunto para dar suporte aos estados, mas também às discussões do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal. Um consórcio que tem um importante fórum de diálogo entre diferentes setores dos Poderes Executivos Estaduais e que foi criado como uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento sustentável dos estados membros, buscando a ampliação dos fatores de competitividade e sustentabilidade da região, com base em agendas comuns de programas e projetos prioritários.

Nesse contexto é que surge esta publicação, fruto de um trabalho conjunto, que se propõe a dar transparência aos debates que estão ocorrendo no âmbito do FOPEMA e apoiar a ampliação de novas soluções para o combate ao desmatamento e o enfrentamento às mudanças climáticas.

**3** Para mais informações sobre a Força-Tarefa para o Clima (GCF Task Force), acesse: [gcftf.org](http://gcftf.org).

**4** Para mais informações sobre o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, acesse: [consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br](http://consorcioamazonialegal.portal.ap.gov.br).



# O FOPEMA como propulsor de mudanças

POR DANIEL VIEGAS

**M**uitas vezes confundidos com membros do Ministério Público, os procuradores de Estado são advogados dos estados e Distrito Federal, integrantes de uma carreira que tem como função a representação em juízo e a consultoria das respectivas unidades federadas. Como dispõe a respeito o art. 132 da Constituição Federal:

**“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.”**

A Constituição Federal consagra a carreira de procurador dos Estados e do Distrito Federal como essencial à justiça. Essa caracterização demonstra a relevância da instituição, não propriamente para a administração da justiça, mas pelo patrocínio de relevantes bens jurídicos, que envolvem a defesa do interesse público.

Na maioria das Procuradorias de Estado existem quadros especializados em atuar especificamente com as questões ambientais, o que engloba um universo de temas que transitam desde o meio ambiente do trabalho dos servidores públicos, patrimônio histórico e paisagístico, Unidades de Conservação e demais políticas públicas desenvolvidas pelas Secretarias de Meio Ambiente e por outras secretarias que repercutam na seara ambiental, até programas de governo que proponham novos vetores econômicos de transição para uma economia de baixo carbono.

Como as Procuradorias de Estado sempre priorizaram estabelecer uma maior articulação entre as Procuradorias Fiscais e Administrativas, as Procuradorias de Meio Ambiente nunca foram estimuladas a estabelecer uma relação mais próxima que permitisse intercambiar experiências práticas e doutrinárias. Entretanto, a partir da 18ª edição do Fórum de Governadores da Amazônia Legal, que ocorreu em Palmas (TO), os procuradores de Estado do Meio Ambiente da Amazônia Legal começaram a se reunir periodicamente, em encontros presenciais e virtuais, formando inicialmente um grupo de trabalho (GT) para assessorar os governadores e secretários de Meio Ambiente. Com o apoio GCF Task Force, que vem facilitando os encontros, e do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, que viabiliza a ação conjunta, foram eleitos assuntos prioritários e estratégias de atuação.

Conforme esse coletivo de procuradores e procuradoras foi aprofundando a relação e o diálogo, inclusive com o surgimento de novas temáticas ambientais que preocupavam a todos em suas atuações cotidianas, foi formalmente constituído na cidade de Brasília, nos dias 6 e 7 de junho de 2022, o Fórum de Procuradores de Estado do Meio Ambiente da Amazônia Legal – FOPEMA. Com isso amplia-se a possibilidade de entendimentos conjuntos sobre temas que impactam direta e

indiretamente a biodiversidade e a vida de cerca de 30 milhões de pessoas, permitindo maior eficiência, efetividade e eficácia das ações.

Como exemplo da atuação e do impacto das ações do FOPEMA pode-se destacar a participação e influência no debate sobre o Projeto Lei (PL) 412, que regula o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões, relatado no Senado Federal pela senadora Leila Barros. A redação originalmente proposta aumentava a insegurança jurídica dos sistemas jurisdicionais de REDD+ dos estados da Amazônia, potencialmente criando obstáculos ao financiamento climático na região por meio do mercado voluntário de créditos de carbono. Nesse contexto, o FOPEMA discutiu e preparou uma robusta nota técnica, apresentada aos secretários de Meio Ambiente ligados ao Consórcio da Amazônia Legal. O Consórcio emitiu nota conjunta dos nove governadores da Amazônia Legal, abrindo espaço para negociações com a senadora relatora e com o governo federal, para alterar, de forma relevante, o PL proposto, de forma a garantir a harmonia e a colaboração federativa, ao mesmo tempo em que manteve as condições jurídicas para avanço de financiamento dos sistemas estaduais de REDD+.

Evidencia-se, portanto, que a governança que une ação técnica robusta e vontade política consolidada tem o potencial de alavancar os interesses legítimos da região, estabelecendo um lócus de articulação federativa, de forma a se viabilizar políticas públicas de desenvolvimento sustentável na região.

# Mudanças climáticas e as estratégias de enfrentamento

POR ANDRÉIA MELLO E DANIEL VIEGAS

**D**esde a década de 1990 discussões internacionais vêm ocorrendo sobre as repercussões das mudanças climáticas no mundo e a construção de estratégias para seu enfrentamento, um movimento que visa a entendimentos mundiais, iniciados a partir da publicação do primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCCC), que indicou que a mudança do clima poderia significar uma ameaça aos sistemas terrestres. Um alerta que fez com que fosse assinada, em 1992, durante a Conferência do Rio, a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC).<sup>5</sup>

A UNFCCC visa à estabilização das concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, com vistas a impedir uma interferência antrópica perigosa no sistema climático do planeta. Inclusive, os consensos realizados indicam que a estabilização deve ser alcançada em um prazo que permita aos ecossistemas da Terra se adaptarem naturalmente à mudança do clima, assegurando a produção de alimentos e um desenvolvimento econômico sustentável.

Cerca de 30 anos após a assinatura da Convenção, o Sexto Relatório de Avaliação (IPCC/2021) trouxe alguns aspectos importantes: indicou que a influência humana no aquecimento do planeta é inequívoca; que as mudanças recentes não têm precedentes ao longo de séculos; e que todas as regiões do globo já são afetadas por eventos (alguns extremos) provocados pelo aquecimento global. Indicou ainda que muitos ecossistemas terrestres e oceânicos, além de alguns dos serviços que eles fornecem, já se alteraram devido ao aquecimento global.

Com a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, o principal objetivo passou a ser a manutenção do aumento da temperatura do planeta bem abaixo dos 2°C e a garantia dos esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C. O Brasil ratificou o compromisso de redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa em 48% até 2025 e assumiu o compromisso de reduzir em 53% as emissões brasileiras, em relação a 2005, até 2030. Além disso, em 2021, durante a 26ª Conferência de Partes da Convenção (COP26), o país se vinculou à Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, que prevê a destinação de cerca de R\$ 108 bilhões em financiamento público e privado para, entre outros compromissos:

---

**5** A II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou Cúpula da Terra, foi realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 e reuniu 108 chefes de Estado dos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Os participantes buscavam meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra. A Rio-92 resultou na elaboração dos seguintes documentos oficiais: Carta da Terra; Convenções: Biodiversidade, Desertificação e Mudanças climáticas; Declaração de princípios sobre florestas; Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento; e Agenda 21. Informações disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/sites-tematicos/rio20/eco-92>.

- reverter a perda florestal e a degradação do solo até 2030;
- zerar o desmatamento ilegal até 2028; e
- recuperar 30 milhões de hectares de pastagens degradadas.

Mas os compromissos internacionais têm esbarrado nos dados sobre o desmatamento e os desafios para implementar ações efetivas de enfrentamento. Esse ponto ganha especial destaque quando se observa a Amazônia, maior bioma brasileiro, que corresponde a cerca de 59% do território nacional, com cerca de 30 milhões de habitantes.

Em 2022, segundo dados do PRODES,<sup>6</sup> o desmatamento avançou em 11.568 km<sup>2</sup>, sendo 34,61% no Pará, 31,56% em Mato Grosso, 13,72% em Rondônia, 6,93% no Amazonas, 5,47% no Maranhão, 3,63% no Acre, 1,91% em Roraima, 1,82% no Tocantins e 0,35% no Amapá.<sup>7</sup> A dinâmica de conversão do uso da terra influencia diretamente a quantificação das emissões de gases de efeito estufa do setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF). O setor LULUCF emitiu 637.039 Gg CO<sub>2</sub>eq em 2020, representando 38,0% do total de emissões brasileiras, tendo havido um aumento de 56,8% das emissões líquidas em comparação a 2016.<sup>8</sup>

Ainda segundo dados do PRODES, desde 2019 o desmatamento na Amazônia atingiu o nível de 10 mil km<sup>2</sup>. Essa transformação do bioma ganha especial destaque, pois estudos indicam que a floresta está se aproximando de um *tipping point* (ponto sem retorno), em que a floresta poderia ser substituída por uma savana, impactando a biodiversidade, ciclos hidrológicos, estoques de carbono e bem-estar humano.

Com uma enorme biodiversidade e um imenso estoque de carbono e de recursos naturais, entende-se que não há uma única forma de atuar e que o trabalho em rede é essencial para a construção de ações conjuntas que diminuam a forte pressão que tem havido sobre áreas imprescindíveis para a mitigação climática. Uma dessas ações se consolida por meio do FOPEMA, que possui profissionais integrantes do sistema de justiça brasileiro e que dão suporte jurídico para as políticas públicas estaduais e regionais.

A criação desse fórum e o reconhecimento da importância de uma estratégia conjunta de representantes do sistema de justiça brasileiro que apoiam a estruturação de políticas públicas com repercussões climáticas vêm no âmbito da movimentação dos estados da Amazônia de buscar explorar mecanismos que permitam a transição de um modelo tradicional de desenvolvimento conhecido como *business as usual* para um modelo baseado na valorização e no uso sustentável dos ativos ambientais da Amazônia. Nesse sentido, diversos mecanismos vêm sendo explorados e esforços significativos têm sido feitos para aproveitar as oportunida-

---

**6** PRODES é um projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, calculando as taxas anuais de desmatamento na região, que são usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas. As informações podem ser obtidas por meio do link: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

**7** Os dados sobre a Amazônia Legal e por estados podem ser consultados pelo link: [http://terra-brasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terra-brasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates).

**8** Brasil. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil, 6. ed., 2022. Link: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee/arquivos/6a-ed-estimativas-anuais.pdf>.

des associadas ao financiamento climático de REDD+, tendo como inspiração as contribuições do estado da Califórnia, que promulgou em 2006 a mais ambiciosa legislação subnacional sobre mudança do clima.

Os estados Amazônicos vêm buscando inovar e Amazonas, Tocantins, Amapá e Acre saíram na frente nessa empreitada, aprovando legislação específica para tratar da temática nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 respectivamente. A elaboração desses atos normativos contou com o apoio dos procuradores estaduais de Meio Ambiente, que tiveram um papel essencial na análise do marco regulatório nacional aplicável e no desenho desses instrumentos, formulados inclusive antes da aprovação da Política Nacional de REDD+, com a criação da Comissão Nacional de REDD+ em 2015.

Dado esse reconhecimento, os procuradores estaduais de Meio Ambiente receberam em 2019 o desafio dos secretários de Meio Ambiente de elaborar uma proposta de regulamentação do Art. 41 do Código Florestal,<sup>9</sup> tendo em vista terem identificado a necessidade de superar desafios de caráter regulatório para um efetivo acesso dos estados às oportunidades de financiamento climático do mercado de carbono de REDD+.

As contribuições dos procuradores foram chave para identificar os principais aspectos limitantes e para a elaboração de uma proposta com reivindicações que deveriam ser atendidas para intensificar o fluxo de financiamentos para a Amazônia. Espera-se que o Fórum de Procuradores Estaduais de Meio Ambiente da Amazônia Legal, que vem incorporando às suas prioridades de discussão e análise outros temas prioritários da agenda ambiental e climática da região, possam contribuir para o apoio a políticas públicas consistentes e eficientes.

---

<sup>9</sup> Também tratado como Código Florestal, a Lei nº 12.651/12 dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Em seu art. 41 trata do programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como da adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo algumas linhas de ação, que são: pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais; dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008; utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.

# Prioridades 20-30

POR FOPEMA

**O** FOPEMA elegeu quatro temáticas prioritárias para o debate entre os procuradores de Estado do meio ambiente:

- mercados de carbono e pagamentos por serviços ambientais;
- debate sobre a proposta de projeto para adoção de ferramenta informatizada para a cobrança de multas ambientais e as possibilidades de conversão;
- segurança pública e meio ambiente;
- áreas protegidas.

Os principais aspectos que vêm sendo discutido sobre esses temas, as características dos estados e as ações conjuntas que estão sendo pensadas, são apresentadas nesta publicação. Todos os temas contribuem direta ou indiretamente para as ações climáticas e trazem uma importante análise jurídica para o desenvolvimento de políticas públicas na região.

# Mercado de carbono

**U**ma das principais discussões da Convenção do Clima é sobre os formatos possíveis para a criação de ferramentas que possibilitem a limitação e/ou redução das emissões dos gases de efeito estufa, também conhecidos como GEE, para adoção pelos países. Dentre os acordos assinados, o Protocolo de Quioto teve uma importância fundamental nesse cenário, ao estabelecer mecanismos que dão valor econômico às reduções das emissões.

Nesse contexto é que surge o mercado de crédito de carbono, como um modelo de compensações de emissão de carbono ou equivalente de gases de efeito estufa, em que uma tonelada de dióxido de carbono (CO2) corresponde a um crédito de carbono. Cada crédito desses pode ser negociado no mercado internacional, com vistas a ajudar os países a alcançar suas metas de emissões e para encorajar o setor privado e os países em desenvolvimento a contribuir nos esforços de redução das emissões.

A regulamentação desses mercados nos países e as repercussões para as pessoas que vivem nos territórios ainda estão sendo discutidas. No Brasil esse é um tema de valioso debate, que exige de todos reflexões sobre formas de atuação e avaliação dos riscos associados.

## ENTENDENDO O TEMA

POR RODRIGO FERNANDES DAS NEVES

Desde a assinatura da Convenção Quadro das Mudanças Climáticas na Rio 92, a comunidade internacional vem buscando alternativas de acordos internacionais e de execução de políticas públicas que lidem com um dos mais desafiadores e complexos problemas já enfrentados pela humanidade: as mudanças climáticas resultantes da ação humana.

Após anos de debate, alcançou-se, em 1997, o primeiro tratado internacional sobre o tema, o chamado Protocolo de Quioto, que viria a entrar em vigor somente no ano de 2005 com a criação do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), tomando-se por base o princípio das “reponsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

Criados os procedimentos, métodos, padrões e governança de implementação do referido acordo, viabilizou-se a geração de um sistema que reconhecia esforços de redução de emissões e de sequestro de carbono, com efetivas transações de “créditos de carbono” entre países industrializados e países do Anexo B (aqueles compradores, estes vendedores).

Para o Brasil, em especial, o Protocolo de Quioto gerou inúmeros projetos e oportunidades, principalmente na Região Sudeste, destacadamente na redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) dos chamados “lixões”, bem como em iniciativas de sequestro de GEE por meio de novas florestas (sendo estas a principal fonte de créditos de carbono por esse mecanismo no Brasil). Nesse sentido, é de se destacar que o tratado apenas permitia projetos de florestamento ou reflorestamento, conforme o item 3 do artigo 3 do protocolo.

Dessa maneira, não passou despercebida a exclusão das emissões evitadas resultantes do combate ao desmatamento no mercado que surgiu sob a regulação do

Protocolo de Quioto. Isso foi especialmente problemático para a Amazônia, porque, nos anos 2003-2004, imediatamente anteriores à entrada em vigor do Protocolo de Quioto, o setor de uso da terra e florestas representava quase 80% das emissões brutas do Brasil, principalmente em decorrência do desmate, queima e agricultura – mas os recursos do mercado não o contemplavam.

Nessa dinâmica, portanto, a Região Amazônica sofria as piores pressões do ponto de vista das emissões de GEE e da perda de biodiversidade no país, enquanto o fluxo financeiro corria para outras regiões do Brasil.

### **Autonomia dos estados na legislação nacional de mercado de carbono**

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, o sistema jurídico brasileiro reconhece a importância da proteção ambiental, estabelecendo-se a ecologia como elemento principiológico da própria ordem econômica, como previsto no artigo 170, VI, da CF, bem como um direito transgeracional, e ao mesmo tempo um dever, do Poder Público e da coletividade, de defender e preservar o meio ambiente, como previsto no art. 225 da Constituição.

Na esteira da entrada em vigor do Protocolo de Quioto – o qual, como dito, se iniciou efetivamente em 2005 –, o Brasil aprovou a chamada Lei de Florestas Públicas (Lei nº 11.284, de 2006). Tal lei, apesar de não criar mecanismos específicos para medir e valorar a redução de emissões nas áreas de florestas nativas, prevê que créditos de carbono não estariam inclusos nas concessões de florestas públicas – o que gerou a primeira previsão sobre créditos de carbono na legislação ordinária brasileira, ainda que, nesse caso, se tenha feito uso *a contrario sensu* (art. 16, § 1º, VI).

No ano de 2009 foi criada a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), em que se estabeleceram conceitos mais robustos sobre a criação de um mercado de reduções de emissões. A Lei da PNMC, de nº 12.187/2009, não se refere explicitamente a “créditos de carbono”, mas conceitua a certificação de reduções de emissões como “títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitados”. Por outro lado, foi a primeira oportunidade para separação regulatória entre o que são “créditos de carbono” (ainda que com outro nome) e o que se considera “pagamento por resultado”.

Já o Código Florestal,<sup>10</sup> de 2012, deu vários passos à frente, ao conceituar explicitamente, no art. 3º, o crédito de carbono como um “título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável” – ou seja, um “crédito” que pode ser vendido e comprado (portanto, um mercado).

Além disso, o art. 41, I, “a”, do Código Florestal, prevê a possibilidade de criação de programa para pagamento ou para concessão de incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, a atividades de sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono. Essa é, em parte, uma outra forma de descrever a criação legal da possibilidade jurídica, no Brasil, do que se convencionou chamar de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, ou REDD+.

---

<sup>10</sup> Lei nº 12.651/12 – Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

Para interesse do específico tema deste artigo – o papel dos estados subnacionais no mercado de carbono – especial atenção merece o disposto no § 5º do supramencionado art. 41 do Código Florestal:

Art. 41. [...] [...] § 5º O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do *caput* deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais.

Observem-se os dois elementos destacados do texto de lei: 1) o reconhecimento da existência de sistemas de incentivo a serviços ambientais nos estados subnacionais, sendo que a iniciativa nacional deve integrá-los (portanto não é legalmente possível ao governo federal vedar os programas subnacionais com esse tema); 2) o objetivo da integração prevista no Código é a criação de um mercado de serviços ambientais, inclusive de pagamento por resultados.

Estando ambos os temas – o reconhecimento dos sistemas estaduais e a necessidade de integração em um mercado – no mesmo parágrafo da lei, não há dúvidas de que, nos termos do Código Florestal, os estados podem participar do mercado de carbono, cujas iniciativas nacionais devem integrar (e não vedar) os programas subnacionais.

Além disso, outros dispositivos do art. 41 do Código Florestal preveem diversos instrumentos que podem ser utilizados como incentivos aos serviços ambientais, inclusive (mas não somente) creditícios e tributários, que merecem adequada regulamentação – o que ainda se encontra pendente, dez anos após a aprovação da lei.

A regulamentação do art. 41 do Código Florestal pode, portanto, aumentar a segurança jurídica dos atores envolvidos, permitindo a integração no âmbito nacional das iniciativas dos diversos entes da federação, estabelecendo-se um quadro normativo quanto aos instrumentos financeiros, tributários e creditícios previstos no referido Código.

Nesse sentido, relembra-se que o art. 7º, §2 do Acordo de Paris<sup>11</sup> reconhece que as mudanças climáticas são um desafio global, devendo ser enfrentadas por todos os níveis governamentais, inclusive subnacionais – o que reforça o argumento central deste texto.

Destaque-se que o Acordo de Paris – e portanto o dispositivo acima mencionado –, na condição de tratado internacional de direitos humanos, ingressa no sistema jurídico brasileiro em uma posição superior às leis e outras normas, na condição de supralegalidade, conforme recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, de forma que a interpretação das normas ambientais nacionais de mudanças

---

<sup>11</sup> Na 21º Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris, foi adotado um novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças.

O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países da UNFCCC para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de enviar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Link: <http://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>.

climáticas deve ser analisada sob ótica da compatibilidade com o Acordo de Paris, que assume um *status privilegiado* no sistema jurídico pátrio. Veja-se a manifestação do STF sobre o tema:

17. Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. [...].

Nessa cronologia, contemporânea às discussões que ocorriam em Paris, o governo federal, por meio do Decreto nº 8.576/2015, criou a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD Conaredd+), com o objetivo de estabelecer uma governança do setor.

Em 2019, a Comissão foi reformada pelo Decreto nº 10.144, destacando-se, na oportunidade, que a Conaredd+ tem o escopo de coordenar a estratégia nacional para acesso a “pagamentos de resultado”, não pretendendo regular o “mercado de carbono” propriamente dito – em especial o mercado voluntário. Tanto assim é que a Comissão editou a Resolução nº 3, de 2020, que assim estabelece, em seu art. 1º:

**Art. 1º Reconhecer a contribuição do mercado voluntário de carbono florestal e fomentar seu funcionamento em harmonia com os instrumentos jurídicos nacionais e subnacionais relevantes. Dessa forma, vê-se facilmente que o acesso ao mercado voluntário de carbono pelos Estados encontra respaldo não somente nas leis já citadas como é expressamente reconhecida e incentivada pela Conaredd+, de maneira que se evidencia a possibilidade de o Poder Público participar de mercados voluntários.**

Nesse sentido, destaca-se a importância da participação dos estados subnacionais no cumprimento das metas da NDC, de maneira que deve haver uma maior integração entre as iniciativas regionais e os planos setoriais estabelecidos em nível nacional, pela União. Qualquer planejamento de redução de emissões no país deve considerar, portanto, a necessidade de integrar os esforços dos estados da Amazônia Legal, que possuem políticas públicas voltadas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal.

Além disso, o mercado voluntário não acarreta qualquer obrigação quanto ao inventário nacional de emissões, portanto sem correlação com compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro (leia-se, sem impacto negativo nas metas da NDC). Isso significa que os estados subnacionais, nas suas relações de mercado voluntário em que não haja requerimento de “ajuste correspondente”, não estão sujeitos a autorização ou chancela do governo federal.

Também pode se apresentar como oportunidade o estabelecimento de relações dos estados subnacionais com empresas (nacionais e internacionais), em mercados regulados, que possam cumprir suas metas considerando as partes de obrigações de redução que possam ser cumpridas em território nacional, sem ajuste correspondente. Em outras palavras, mesmo no mercado regulado, desde que não seja necessário o ajuste correspondente, os estados podem avançar em

parcerias que resultem em compensações por efetivas reduções de emissões, enquanto o privado comprador cumpre suas obrigações de reduções no Brasil, mantendo-se a contabilidade brasileira na NDC.

Ultrapassadas essas questões, outro importante encarte normativo é a Lei nº 14.119, de 2021, que dispõe sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). Enquanto na referida lei há uma descrição relativamente adequada quanto ao Programa Federal (PFPSA), a Política Nacional encontra inúmeras lacunas, que deverão ser superadas em decreto regulamentador.

Dessa maneira, verifica-se, também sobre o tema, a necessidade de os estados trabalharem em conjunto com a União para tratarem de aspectos fundamentais da Lei nº 14.119/2021 a serem regulamentados por decreto federal, como a questão das ações de reduções de emissões elegíveis nos mercados regulados e voluntários no Brasil e no exterior, o estabelecimento de instrumentos de execução da política nacional e, principalmente, o estabelecimento de adequada governança da PNPSA. Igualmente, deve-se organizar o Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais e indicar a estrutura básica do contrato padrão de pagamento por serviços ambientais, previsto na lei.

Também é necessário detalhar a incidência da referida lei em relação às áreas elegíveis, beneficiários, fontes de financiamento, destinação de recursos públicos, benefícios fiscais dos pagamentos por serviços ambientais e, finalmente, critérios básicos de métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação de programas, projetos e instrumentos congêneres. Este último ponto, os *standards* (junto com a governança), é de especial importância, porque é o que garantirá o funcionamento de um mercado saudável, com garantias mínimas de qualidade e legitimidade, com redução de riscos de investidores e dos parceiros das iniciativas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

A regulamentação da Lei nº 14.119, de 2021, é, portanto, tema de urgência e deve estar na agenda da União e dos estados, em especial os da Amazônia Legal.

Completando o arcabouço jurídico nacional sobre o tema de REDD+, é necessária menção ao Decreto nº 11.075, de 2022, que criou o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Sinare), para servir de central única de registro de emissões, remoções, reduções e compensações de gases de efeito estufa e de atos de comércio, de transferências, de transações e de aposentadoria de créditos certificados de redução de emissões, bem como para credenciamento de certificadoras, em uma espécie de plataforma *cap and trade* precária e provisória. Os créditos certificados de redução de emissões poderão, nesse contexto, ser utilizados para o cumprimento de limites de emissões de gases de efeito estufa dos diversos setores da economia.

A referida norma reforça, portanto, a transacionalidade do crédito de carbono previsto no Código Florestal, que é conceituado no decreto como ativo financeiro, ambiental, transferível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, que tenha sido reconhecido e emitido como crédito no mercado voluntário ou regulado – o que mais uma vez denota a viabilidade do mercado voluntário, inclusive em que figure como parte um Ente Estatal.

## **REDD+ no Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE): iniciativas jurisdicionais dos estados amazônicos**

Por fim, mas não menos importante, encontra-se o debate sobre o Projeto de Lei (PL) que cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), que já foi votado no Senado e na Câmara e no momento da escrita deste documento se encontra novamente em análise no Senado.

Essa iniciativa legislativa é reconhecida por todos como um passo importante – e necessário – para a criação de instrumentos jurídicos e econômicos que viabilizem efetivamente um mercado de reduções de emissões no Brasil. O projeto inicialmente aprovado no Senado, de autoria da senadora Leila Barros, havia alcançado um equilíbrio adequado entre iniciativas públicas, portanto “jurisdicionais”, e iniciativas de projetos privados, que são importantes como estratégias complementares às políticas de Estado.

Todavia, após a tramitação pela Câmara, o texto do PL do SBCE sofreu alterações significativas e tecnicamente equivocadas, criando inseguranças jurídicas e colocando artificialmente em confronto as iniciativas públicas e os projetos privados – que, na verdade, podem somar-se em um mercado regulado, seguro e que garanta integridade contábil e ambiental por meio de “aninhamento” metodológico.

A abordagem jurisdicional no contexto do REDD+, com “aninhamento” de projetos privados, oferece inúmeras vantagens – o que se reflete em aspectos econômicos, ambientais e sociais que serão, a seguir, descritos.

### **Equidade na distribuição de benefícios**

A inclusão e o engajamento de comunidades locais, Povos Indígenas e outros stakeholders são essenciais na abordagem jurisdicional, promovendo o desenvolvimento sustentável e a justiça social, com distribuição equitativa e justa dos benefícios trazidos pelo mercado.

Por outro lado, uma abordagem unicamente de projetos favoreceria justamente os detentores de grandes áreas de floresta, um grupo social historicamente beneficiado pela concentração de terras na Amazônia – reproduzindo processos exclusivos de políticas anteriores para a região – o que deixaria enorme contingente de pequenos provedores de serviços ambientais de fora do “mercado”.

Produtores familiares e comunidades tradicionais, considerando o custo de transação, complexidade técnica e a ampla ausência de regularidade fundiária de suas posses (entre outros fatores), não teriam efetivas condições econômicas de desenvolver projetos próprios.

Dessa maneira, os mecanismos de distribuição de benefícios contidos em sistemas jurisdicionais seriam os únicos meios de se promover um mercado inclusivo, com justiça social, integrando os grupos vulneráveis e pequenos provedores de serviços ambientais como beneficiários econômicos do mercado de carbono florestal, por meio de governança participativa e transparente de repartição de benefícios.

### **Larga escala e integridade ambiental**

Destaca-se ainda que a abordagem jurisdicional promove a redução de desmatamento em larga escala, o que resulta em uma mitigação de emissões de carbono

de forma custo-efetiva. Ao contrário de projetos isolados, que têm um impacto limitado e custos relativamente altos, a abordagem jurisdicional possibilita o alcance de resultados significativos no tocante à redução de emissões em termos globais. Para efeito de efetivo impacto às mudanças climáticas, a redução do REDD+ unicamente a projetos privados significaria, na prática, a retirada do setor de conservação florestal dos esforços mundiais de combate às mudanças do clima, por falta de impacto na escala adequada.

Do ponto de vista ambiental, a abordagem jurisdicional assegura a integridade e a continuidade das florestas, promovendo a conservação da biodiversidade e a proteção dos serviços ecossistêmicos. Ao abranger um território político inteiro, garante-se que as ações de conservação e manejo sustentável sejam implementadas de forma holística, levando em consideração as interconexões ecológicas e evitando o problema de “vazamento” (quando a proteção de uma área leva ao aumento do desmatamento em outras áreas).

### **Integração metodológica de projetos privados**

É importante destacar que a abordagem jurisdicional pode não apenas facilitar, mas também potencializar projetos privados de REDD+. Ao serem “anhados” a programas ou sistemas jurisdicionais, os projetos privados ganham em robustez e integridade, beneficiando-se de um quadro regulatório estável e de uma estratégia de conservação e desenvolvimento sustentável integrada – que pode envolver políticas públicas de desenvolvimento de baixas emissões e adequadas iniciativas de comando e controle. Esse alinhamento aumenta a credibilidade e o valor dos créditos de carbono gerados, incentivando ainda mais a participação do setor privado em ações de mitigação das mudanças climáticas. É o que o mercado exige.

### **Síntese das vantagens na abordagem jurisdicional**

Conforme destacado pelo Fórum Econômico Mundial, a metodologia jurisdicional possibilita a formulação de uma economia florestal ampla, motivando autoridades governamentais a tomar decisões que somente o Poder Público pode tomar, simultaneamente favorecendo o alcance de benefícios ambientais além do carbono (incluindo a proteção e recuperação da biodiversidade, água etc.), e protegendo direitos de pequenos produtores e comunidades tradicionais. Em síntese, a abordagem jurisdicional:<sup>12</sup>

- promove inclusão e engajamento de um amplo espectro de atores no território da jurisdição;
- permite o alinhamento do *framework* de contabilidade negociado no âmbito do Acordo de Paris;

---

**12** WORLD ECONOMIC FORUM. Forests for Climate: Scaling up Forest Conservation to Reach Net Zero. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn-bnjpZP\\_AhX-qJUCHWpCBm8QFnoECBkQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww3.weforum.org%2Fdocs%2FWEF\\_Forests\\_for\\_Climate\\_2022.pdf&usg=AOvVaw3pvmiq3I22DTeQ6QtqWzhq](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjn-bnjpZP_AhX-qJUCHWpCBm8QFnoECBkQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww3.weforum.org%2Fdocs%2FWEF_Forests_for_Climate_2022.pdf&usg=AOvVaw3pvmiq3I22DTeQ6QtqWzhq).

- reduz o risco de ameaças à integridade ambiental e social;
- cria oportunidades de colaboração público-privada, influindo na redução de desmatamento em cadeias produtivas;
- promove condições para que as empresas alcancem seus objetivos de net-zero, destacadamente em relação às emissões residuais que estão fora de seu controle; e o mais importante;
- o REDD+ jurisdicional garante resultados em larga escala, rapidamente.

A abordagem jurisdicional também promove a transparência e a governança, aspectos fundamentais para a confiança dos investidores e para a integridade do mercado de carbono. A implementação de práticas sustentáveis e a geração de créditos de carbono são acompanhadas e validadas dentro de um quadro normativo robusto, garantindo que as reduções de emissões sejam reais, mensuráveis e verificáveis, integradas ao sistema contábil nacional e internacional, com integridade contábil e impedimento de dupla venda e de dupla contagem.

Ao mesmo tempo, como dito, a abordagem jurisdicional não só não impede como fortalece e dá suporte a projetos privados, criando um ambiente propício para a colaboração público-privada e para o desenvolvimento de um mercado de carbono florestal saudável e com distribuição equitativa de benefícios, favorecendo projetos sérios e limitando a ação de projetos que utilizam metodologias de baixa qualidade que inflam linhas de base e que fragilizam o mercado.

## Conclusões e recomendações

Diante do exposto, e com base numa análise conjunta do conteúdo da Lei da Política Nacional de Mudanças Climáticas; o art. 41 do Código Florestal, destacadamente seu § 5º; o Decreto Federal nº 10.144, de 2019; a Resolução Conaredd+ nº 3, de 2020; a Lei nº 14.119, de 2021; o Decreto Federal nº 11.075, de 2022; todos vistos sob a ótica do art. 7, 2, do Acordo de Paris, ingressado com *status supralegal* no sistema jurídico nacional (ADPF 708), evidencia-se a possibilidade jurídica de os estados subnacionais brasileiros transacionarem ativos de carbono florestal e participarem de plataformas de incentivo a serviços ambientais, inclusive pagamento por resultado e mercados regulados, quando não se exija ajuste correspondente.

Nesse sentido, o FOPEMA entende ser juridicamente viável a participação dos estados subnacionais em mercados voluntários e regulados sem requerimento de “ajuste correspondente”, não estando sujeitos a autorização ou chancela do governo federal para firmar negócios jurídicos transacionais de créditos de carbono florestal e de pagamento por resultados gerados em seus sistemas estaduais, tendo em vista que, nesses casos, não há qualquer interferência na contabilidade nacional e, portanto, nenhum impacto nas metas assumidas no âmbito do Acordo de Paris.

Portanto, é garantida a participação dos estados no mercado de carbono florestal, como resultado de sua competência substancial em matéria de mudanças climáticas e de sua autonomia previstas na Constituição da República, nas condições descritas nesse documento, sendo que eventual limitação pela União somente poderia ocorrer com justificativa clara, adequada, necessária e razoável (*clear statement rule*), considerando que a regra geral é a de liberdade para que os estados façam suas escolhas institucionais e normativas (*presumption against preemption*).

Por outro lado, há enormes espaços de integração de políticas nacionais e estaduais, devendo-se ter especial atenção na promoção de trabalho conjunto da

União e estados amazônicos na regulamentação do art. 41 do Código Florestal, da Lei nº 14.119, de 2021 e da forma de cumprimento das regras do Acordo de Paris quanto aos ajustes correspondentes, em especial para garantir a integridade contábil do sistema. Esse trabalho deve ser ativamente procurado pelos estados, inclusive pela constituição de eventual força-tarefa conjunto sobre os temas.

Por fim, a abordagem jurisdicional do REDD+ se apresenta como uma estratégia abrangente e eficaz para enfrentar o desafio global do desmatamento e das mudanças climáticas, trazendo benefícios econômicos, ambientais, sociais e jurídicos significativos. Tal ambiente não só aumenta a confiança dos investidores, mas também assegura que os projetos privados estejam alinhados com os objetivos maiores de conservação e redução de emissões, criando um mercado mais robusto, transparente e íntegro.

## DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE MERCADO DE CARBONO

POR FOPEMA

Atualmente, há um grande esforço dos procuradores de Estado em compreender a abrangência jurídica do tema e as consequências dos acordos realizados. Já se avançou em vários aspectos sensíveis, mas ainda se evidencia alguma dificuldade na análise de alguns temas, tais como a quantificação dos ativos. Além disso, entende-se que há a necessidade de ampliar os entendimentos sobre formas de execução, que pode ocorrer por meio da negociação direta com a dispensa de licitação; execução por estatal e/ou concessão pública.

Associada a isso, há uma discussão sobre como as procuradorias podem atuar para incentivar a manutenção da floresta em pé. Uma das possibilidades é a estruturação de projetos com comunidades que envolvam bioeconomia, concessões e PSA.

Posicionamentos sobre esses temas são importantes para que se compreendam os limites jurídicos existentes e permitam reflexões sobre inovações e transformações nos entendimentos. Afinal, a cada novo elemento no cenário socioeconômico é preciso reanalisar as bases de discussão.

## PARTICULARIDADES DOS ESTADOS

POR FOPEMA

O FOPEMA visa a uma atuação em conjunto, observando a melhor forma de aprimorar os entendimentos, procedimentos e normas do bioma amazônico. Contudo, os mesmos temas aparecem de formas diferentes em cada estado. Com vistas a dar visibilidade aos diferentes procedimentos, apresentamos uma síntese do contexto dos estados e sua legislação aplicável.

### Acre

O Acre é tido como um estado de referência nas discussões sobre REDD+, pois, em reforço às políticas ambientais no estado, criou em 2010 a Lei do Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (Sisa). Por meio dela, foi apresentado um robusto arcabouço jurídico, com governança e salvaguardas socioambientais fortes que permitiram ações efetivas contra as emissões causadas pelo desmatamento, assim como a estruturação do programa de REDD+ do Acre. Este tem por objetivo geral

promover a redução progressiva, consistente e de longo prazo das emissões de GEE com vistas ao alcance da meta voluntária estadual de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal.

O reconhecimento das políticas desenvolvidas veio com a cooperação financeira firmada com a Alemanha para implementação da primeira fase do programa Global REDD Early Movers (REM<sup>13</sup>) Acre (2012-2018). O resultado foi tão positivo que em 2018 foi dada continuidade à segunda fase do REM, com a contribuição financeira também do Reino Unido.

Essa cooperação também ocorre no estado de Mato Grosso e nos países da Colômbia e do Equador.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei nº 1.277 de 14 de janeiro de 1999** – Dispõe sobre concessão de subvenção econômica aos produtores de borracha natural bruta do estado do Acre, e dá outras providências.
- ▶ **Lei nº 1.426, de 27 de dezembro de 2001** – Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências.
- ▶ **Lei nº 1.904, de 5 de junho de 2007** – Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre (ZEE).
- ▶ **Lei nº 2.025, de 20 de outubro de 2008** – Cria o Programa Estadual de Certificação de Unidades Produtivas Familiares do Estado do Acre.
- ▶ **Lei nº 2.308, 22 de outubro de 2010** – Cria o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais – SISA, o Programa de Incentivos por Serviços Ambientais – ISA Carbono e demais Programas de Serviços Ambientais e Produtos Ecossistêmicos do Estado do Acre e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 11.372, de 28 de novembro de 2023** – Dispõe sobre o Plano Estadual de Prevenção e Controle de Desmatamento e Queimadas no Acre – PPCDQ-AC no período de 2023-2027.

### Amapá

Em agosto de 2022, o Amapá se tornou elegível para conseguir recursos por meio da Estratégia Nacional para REDD+, que distribui anualmente, de acordo com os resultados alcançados, um limite de captação por estado da Amazônia Legal. Em paralelo a isso, o estado está elaborando uma lei para implementar a Política Estadual de Mudanças Climáticas e Incentivo à Conservação dos Serviços Ambientais (PECISA), que aborda aspectos programáticos, mas também salvaguardas e diretrizes para o cumprimento de acordos nacionais e internacionais.

---

<sup>13</sup> Lançado na Conferência Rio+20 em junho de 2012, o programa REM é uma iniciativa inovadora da Cooperação Oficial de Desenvolvimento Alemã que recompensa os pioneiros na conservação florestal e mitigação das mudanças climáticas. Destina-se a países ou jurisdições subnacionais que anteciparam iniciativas para proteger as florestas. O programa fornece pagamentos baseados em desempenho para redução de emissões por desmatamento verificadas, tornando-se assim uma iniciativa piloto de REDD de acordo com as decisões assumidas na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Fonte: REDD+ no Estado do Acre: Premiando um pionero de conservação florestal e desenvolvimento sustentável. Link: <https://programarem.ac.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Acre-2018-REDD-Portugues.pdf>.

O governo do estado vem dialogando com duas organizações para atuar com a Coalização LEAF (*Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance*) – uma parceria público-privada que visa a canalizar fundos para governos florestais por meio da compra de créditos de REDD+ jurisdicional de alta integridade. O objetivo é que, dessa forma, o estado abra caminhos para realizar as negociações necessárias.

Além disso, o Amapá vem trabalhando a proposta do acordo para pagar pela preservação da floresta em pé e pela redução do desmatamento. O estado tem a mais conservada porção da Amazônia do país e por isso destaca a importância de incentivos para a conservação das florestas e promoção do desenvolvimento e a harmonia com o ambiente natural.

No entanto, ainda há um desafio procedural em relação ao crédito de REDD+, pois estes não têm beneficiado estados com alta cobertura florestal e baixa taxa de desmatamento, concentrando-se apenas na redução das emissões provenientes de desmatamento.

### Legislação aplicável

- **Lei Complementar nº 0005 de 18 de agosto de 1994** – Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá.
- **Lei nº 0702, de 28 de junho de 2002** – Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e outras Formas de Vegetação do Estado do Amapá, que tem a finalidade de proporcionar a produção sustentável de bens e serviços florestais, a conservação dos ecossistemas e a melhoria da qualidade vida no estado do Amapá.
- **Lei nº 686, de 7 de julho de 2002** – Cria a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá, que garante a gestão descentralizada, participativa e integrada dos recursos hídricos, entre o Poder Público, os usuários e as comunidades, assegurando o desenvolvimento econômico, o bem-estar social, assim como o padrão de qualidade dos recursos hídricos no estado.
- **Lei nº 1.028, de 12 de julho de 2006** – Dispõe sobre a Criação e Gestão da Floresta Estadual do Amapá – FLOTA/AP, visando ao uso sustentável, mediante a exploração dos recursos ambientais e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.
- **Decreto nº 5.096, de 27 de agosto de 2013** – Institui o Fórum Amapaense de Mudanças Climáticas Globais e Serviços Ambientais – FAMCSA, que tem como objetivo mobilizar a sociedade para discussão e tomada de posição sobre as mudanças climáticas e conservação dos recursos ambientais do estado do Amapá.
- **Decreto nº 3.528 de 26 de junho de 2014** – Cria o Programa Estadual de Florestas – PEF/AP, instrumento norteador das ações no estado, na área florestal e de articulação intra e intersetorial e com ações e programas municipais, de outros estados, federais, de cooperação internacional e de outras entidades e organizações não governamentais.
- **Decreto nº 2.212, de 9 de junho de 2017** – Reestrutura o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá – PEZEE/AP, com o intuito de orientar o planejamento estadual, oferecendo indicadores de adequabilidade do uso dos recursos naturais, do fomento às atividades agropecuárias e industriais sustentáveis, de prevenção de riscos e de necessidade de proteção ambiental do estado, promovendo a sustentabilidade ambiental e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas.

## Amazonas

A Lei nº 4.266, de 1º de dezembro de 2015, criou a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais. Nessa legislação, foram previstas importantes ferramentas para instrumentalização do mecanismo do REDD+. Entre elas está o Sistema de Gestão de Serviços Ambientais para os programas, subprogramas e projetos, que tem como uma de suas linhas de atuação o Programa de Regulação do Clima e Carbono. Essa iniciativa visa à recuperação, conservação e preservação dos ecossistemas naturais que contribuam para o equilíbrio climático e o conforto térmico; à mitigação de emissões de gases de efeito estufa, conservação, manutenção e incremento de estoques de carbono, por meio do desenvolvimento de atividades de conservação e restauração dos ecossistemas naturais e antrópicos.

O programa é formado por três subprogramas, entre eles o REDD+, que objetiva a redução de emissões de GEE oriundos de desmatamento e degradação florestal, ao fluxo de carbono, ao manejo florestal sustentável e à conservação, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal, bem como ações de reflorestamento, recuperação de áreas degradadas e sistemas agroflorestais, excetuando-se os casos em que esteja prevista a conversão de florestas naturais.

Para a operacionalização dessa previsão legal foi desenvolvido um sistema misto de REDD+ para o estado do Amazonas, focado na comercialização de créditos históricos provenientes de resultados de diminuição do desmatamento obtidos entre 2006 e 2015, além de um sistema para implementar projetos de REDD+ privados em áreas de Unidade de Conservação (UC).

O primeiro edital privado foi lançado pelo governo do estado por meio do Edital de Chamamento Público nº 002/2023 – SEMA, que teve como objetivo habilitar a proposta de projetos na modalidade de REDD+ a serem integralmente desenvolvidas e implementadas nas áreas das 42 UCs estaduais, pelos agentes executores reconhecidos pelo órgão gestor da Política Estadual de Meio Ambiente.

Em paralelo a isso, o governo do Amazonas desenvolve com a companhia estatal as negociações do carbono.

## Legislação aplicável

- ▶ **Lei complementar nº 53, de 5 de junho de 2007** – Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o § 1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), dispondo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências.
- ▶ **Lei nº 3.135, de 5 de junho de 2007** – Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.
- ▶ **Decreto nº 26.958, de 4 de setembro de 2007** – Institui o programa Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas, na forma que especifica, e dá outras providências.
- ▶ **Lei nº 4.266, de 1º de dezembro de 2015** – Institui a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais e o Sistema de Gestão dos Serviços Ambientais, cria o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Serviços Ambientais, altera as Leis Estaduais nº 3.135/2007 e 3.184/2007 e dá outras provisões.
- ▶ **Decreto nº 44.968 de 9 de dezembro de 2021** – Dispõe sobre a Política Estadual de Serviços Ambientais, o programa Bolsa Floresta e dá outras providências.

- **Decreto nº 47.565, de 5 de junho de 2023** – Institui o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas – PPCDQ/AM, em sua fase IV; REATIVA o Comitê de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas, e ESTABELECE o compromisso estadual voluntário à redução da degradação, queimadas e desmatamento evitado e dá outras providências.

### **Maranhão**

Em 2021, o estado do Maranhão instituiu a Política de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, da Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, do Manejo Sustentável de Florestas e do Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+), da Gestão dos Ativos Ambientais e do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) do Estado do Maranhão, denominada Sistema Jurisdicional de REDD+ e PSA. A lei tem como objetivo ser um mecanismo de remuneração para os ativos florestais que existem no estado, em áreas públicas e privadas.

Além disso, a legislação também ampliou a atuação da Maranhão Parcerias (MAPA), uma sociedade de economia mista constituída na forma de sociedade anônima, que tem por finalidade promover desenvolvimento econômico e social do estado do Maranhão, por meio da gestão, execução de projetos e prestação de serviços em parceria com a iniciativa privada. A partir da lei de 2021, a MAPA exercerá a função de Órgão de Comercialização, Mercados, Fomento e de Gestão Financeira, na medida de suas atribuições institucionais, devendo atuar, especialmente, para a criação de arranjos financeiros, econômicos e de investimentos verdes e desenvolvimento de estratégias voltadas à mobilização e captação de recursos financeiros e investimentos.

O governo do estado se encontra num estágio muito parecido ao do Amapá em relação à Coalização LEAF e a carta de intenções está sendo realizada via a empresa estatal Maranhão Parcerias.

### **Legislação aplicável**

- **Lei nº 11.578, de 1º de novembro de 2021** – Institui a Política de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, da Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, do Manejo Sustentável de Florestas e do Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+), da Gestão dos Ativos Ambientais e do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) do Estado do Maranhão, denominada Sistema Jurisdicional de REDD+ e PSA, e altera a Lei Estadual nº 11.000, de 2 de abril de 2019, para ampliar o escopo de atuação da Maranhão Parcerias – MAPA.
- **Decreto Estadual 37.969 de 26 de outubro de 2022** – Regulamenta a Lei Estadual nº 11.578, de 1º de novembro de 2021.

### **Mato Grosso**

Em 2013, o estado de Mato Grosso criou o Sistema Estadual de REDD+ (SisREDD+ MT), que prevê contribuições para o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios Florestais do Estado de Mato Grosso (PPCDIF/MT). Além disso, estabelece salvaguardas ambientais em consonância com a Conven-

ção de Cancún,<sup>14</sup> assim como programas, projetos e ações de preparação e apoio, instrumentos técnicos em nível estadual, gestão de recursos, bens e serviços de REDD+ e cooperação municipal, nacional e internacional.

Quatro anos depois, em 2017, foi aprovada a Política de Mudanças Climáticas de Mato Grosso, definindo os princípios e objetivos do estado e tornando obrigatória a governança participativa para quaisquer iniciativas relacionadas a REDD+. Nesse mesmo período o estado de Mato Grosso (MT) passou a ser beneficiado pelo programa REM. Isso se deve ao fato de o estado ter promovido uma redução de mais de 90% dos desmatamentos nas florestas no período 2004 a 2014.

De acordo com a primeira fase do programa, o estado só recebe os valores se manter o desmatamento abaixo da linha de 1.788 km<sup>2</sup>/ano. Os recursos provenientes da iniciativa são gerenciados pelo FUNBIO, instituição responsável pela gestão financeira e operacional do REM MT. Os desembolsos são distribuídos conforme regra específica, sendo 60% para subprogramas de:

- agricultura familiar de povos e comunidades tradicionais na Amazônia, Cerrado e Pantanal;
- Territórios Indígenas; e
- produção, inovação e mercado sustentáveis.

Os restantes 40% são destinados ao fortalecimento institucional e a políticas públicas estruturantes de entidades governamentais do estado e na aplicação e desenvolvimento de políticas públicas estruturantes.

Devido aos bons resultados alcançados durante a Fase 1, que permitiu a manutenção da floresta em pé e o fortalecimento de Povos Indígenas e comunidades tradicionais, o programa REM teve sua Fase 2 confirmada pelos governos da Alemanha e do Reino Unido, garantindo a continuidade das ações e compromissos de preservação ambiental do estado.

### Legislação aplicável

- **Lei nº 9.111, de 15 de abril de 2009** – Institui o Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas e dá outras providências.
- **Decreto nº 2.943, de 27 de outubro de 2010** – Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado de Mato Grosso – PPCDQ/MT e dá outras providências.
- **Lei nº 9.878, de 7 de janeiro de 2013** – Cria o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal – REDD+ no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.
- **Decreto nº 2.055, de 19 de dezembro de 2013** – Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Estado de Mato Grosso – PPCDQ/MT e dá outras providências.
- **Decreto nº 2.694, de 29 de dezembro de 2014** – Dispõe sobre a instituição e regulamentação do conselho gestor do sistema estadual de REDD+.

---

<sup>14</sup> Estabelecida em 2010 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas 2016, ocorrida em Cancún (México), a Convenção de Cancún apresentou resultados como a criação do *Green Climate Fund* (Fundo para o Clima) e um documento decisório para REDD+.

- **Lei complementar nº 582, de 13 de janeiro de 2017** – Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas.
- **Decreto nº 1.490, de 15 de maio de 2018** – Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios Florestais no Estado de Mato Grosso – PPCDIF/MT e dá outras providências.
- **Decreto nº 1.689, de 24 de outubro de 2018** – Dispõe sobre a instituição do Comitê Estratégico de Gestão do Programa Global REDD Early Movers – REM, no Estado de Mato Grosso – CEGREM/MT.
- **Decreto nº 1.160, de 25 de outubro de 2021** – Cria o programa CARBONO NEUTRO MT; dispõe sobre a adesão do estado de Mato Grosso à campanha Race to Zero, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; fixa metas voluntárias de redução do desmatamento ilegal no estado; institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios Florestais no Estado de Mato Grosso – PPCDIF/MT 4ª fase (2021-2024) e dá outras providências.

## Pará

Em 2019, o governo do Pará começou a estruturar o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) como uma das políticas setoriais relacionadas com a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA), voltada para o setor de mudança do uso da terra. Lançado em agosto de 2020, por meio do Decreto nº 941, o PEAA tem como meta a redução de pelo menos 37% nas emissões de GEE por conversão florestal e uso da terra até 2030, além de diminuir 43% das emissões até 2035.

Para atingir essa meta, o PEAA visa, principalmente, a aumentar a eficiência do uso da terra, por meio do comando e controle, da promoção da regularização das propriedades rurais, do enfrentamento do desmatamento e das queimadas e da estruturação do financiamento ambiental para a promoção de atividades sustentáveis e de redução das emissões de gases de efeito estufa. Além disso, possui três eixos transversais: comunicação, transparência de dados e gestão participativa; infraestrutura e logística para o desenvolvimento sustentável e tecnologia da informação, inovação e pesquisa científica.

Para o eixo de financiamento ambiental de longo prazo, foi desenhada uma estratégia pautada na parceria público-privada, que prevê o fortalecimento das políticas públicas e das iniciativas sociais por meio de um fundo privado com governança pública, denominado Fundo Amazônia Oriental (FAO). A iniciativa, cuja concepção inicial foi lançada em 2019 por meio do Decreto nº 346, de 14 de outubro, faz parte de um ecossistema de fundos do Pará, composto por mecanismos financeiros públicos e privados, que dão diferentes respostas às demandas socioambientais do estado.

Em paralelo a isso, o governo do Pará está estruturando a construção do sistema jurisdicional, com vistas à garantia da integridade do mercado de carbono, e o Programa Estadual de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Um desafio, no entanto, é o mercado voluntário, que apresenta denúncias de violação de direitos em alguns territórios.

## Legislação aplicável

- **Decreto nº 254, de 8 de agosto de 2019** – Institui o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática e dá outras providências.

- ▶ **Decreto nº 346, de 14 de outubro de 2019** – Dispõe sobre a estratégia de financiamento denominada Fundo da Amazônia Oriental (FAO) (Eastern Amazon Fund – EAF), como instrumento de colaboração privada ao alcance das metas de políticas públicas de meio ambiente e desenvolvimento no estado do Pará.
- ▶ **Lei nº 9.048, de 29 de abril de 2020** – Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA) e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020** – Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), cria o Comitê Científico do Plano e o Núcleo Permanente de Acompanhamento do Plano e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 1.942, de 21 de outubro de 2021** – Regulamenta o § 5º do art. 9º da Lei Estadual nº 9.048, de 29 de abril de 2020, que dispõe sobre o Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (COGES Clima) e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 2.281, de 6 de abril de 2022** – Altera e revoga dispositivos do Decreto Estadual nº 1.942, de 21 de outubro de 2021, que regulamenta o § 5º do art. 9º da Lei Estadual nº 9.048, de 29 de abril de 2020, que dispõe sobre o Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças climáticas (COGES Clima) e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 2.744, de 9 de novembro de 2022** – Dispõe sobre o Programa de Atuação Integrada para Territórios Sustentáveis (PTS), altera o Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020, e revoga o Decreto Estadual nº 344, de 10 de outubro de 2019.
- ▶ **Lei nº 9.781, de 27 de dezembro de 2022** – Altera a Lei Estadual nº 9.048, de 29 de abril de 2020, que institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará (PEMC/PA).

### Rondônia

Em 2018, foi promulgada em Rondônia a Lei nº 4.437/18, que instituiu a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA) e o Sistema de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA) do Estado. Ela prevê a criação de três iniciativas: o Programa de Incentivo à Conservação de Serviços Ambientais; e Programa de Regulação do Clima, Adaptação às Mudanças Climáticas e Qualidade de Vida e Programa de Pagamento por Serviços Ambientais.

A proposta é que essas iniciativas garantam a redução das emissões de GEE, além de mitigar e criar adaptações para enfrentar os impactos das mudanças climáticas, assegurar a produção de alimentos, a manutenção da biodiversidade, assim como garantir os direitos dos Povos Indígenas e comunidades tradicionais e promover o desenvolvimento econômico sustentável de baixas emissões.

No âmbito do mercado jurisdicional, o estado está desenvolvendo o projeto “Destravando e Alavancando o Desenvolvimento de Baixas Emissões”, também conhecido como Janela B. A iniciativa é realizada em parceria entre o Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, a Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF Task Force) no Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No contexto do Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária, com vistas ao Desenvolvimento Sustentável – Plano ABC+, o governo de Rondônia tem como objetivo planejar e organizar as ações a serem realizadas para a adoção de tecnologias de produção sustentáveis, visando a alinhar produtividade e sustentabilidade no setor rural com a redução de GEE.

No âmbito dos projetos, houve a contratação e implementação no estado de projeto na Reserva Extrativista (RESEX) do Rio Cautário, apoiado pelo Programa de

Incentivo à Conservação dos Serviços Ambientais, assim como projetos na RESEX Rio Preto Jacundá e no Parque Guajará-Mirim.

### Legislação aplicável

► **Lei nº 4.437 de 17 de dezembro de 2018** – Institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais – PGSA e cria o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais – SGSA, no âmbito do estado de Rondônia e dá outras providências.

### Roraima

As transformações climáticas trazidas pelas políticas climáticas internacionais e nacionais chegam em Roraima com olhar voltado para a conciliação entre a sustentabilidade da produção agropecuária e a conservação ambiental. Historicamente, o estado possui um processo de ocupação do território que utiliza a conversão da vegetação nativa florestal como um dos seus instrumentos para alcançar o desenvolvimento econômico, tendo aumento significativo de suas atividades produtivas nos últimos anos. Em que pese a esse crescimento, o estado ainda tem cerca de 80% do seu território preservado.

Dadas as características locais, o governo do estado entende que há necessidade de garantir que o desenvolvimento econômico esteja associado à sustentabilidade dos recursos naturais. Nesse contexto, iniciaram-se as atividades associadas à criação de mecanismos de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+) e os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).

A mobilização para estruturação do REDD+ em Roraima se iniciou em 2017, com o apoio da GCF Task Force, para a criação de um sistema jurisdicional. Em 2018, o estado participou do edital para a Janela A e, com o financiamento, foi dado início à estruturação do seu sistema jurisdicional de REDD+.

O principal resultado da Janela A foi a publicação do Decreto 29.710-E/20, que instituiu a Política Estadual de Impulsionamento do Desenvolvimento Econômico-Ambiental de Baixas Emissões de GEE provenientes do desmatamento e da degradação florestal. O decreto prevê, entre outras coisas, um sistema de governança com a participação de diversos setores da sociedade, que tem em suas estruturas um Grupo de Trabalho Governamental (GTG) REDD+, além de um Grupo de Trabalho Social (GTS) REDD+ e o Fórum Estadual de Impulsionamento do Desenvolvimento Econômico-Ambiental de Baixas Emissões.

Desde 2022, com um novo financiamento realizado pelo GCF Task Force, é possível identificar lacunas nos sistemas estaduais para o cumprimento dos critérios do padrão de certificação ART TREES (Arquitetura para Transações de REDD+). O projeto Destravando e Alavancando o Desenvolvimento de Baixas Emissões, conhecido como Janela B, visa a contribuir para o desenvolvimento, implementação e adequação de planos subnacionais e nacionais de combate ao desmatamento, queimadas e degradação florestal, com a habilitação ao programa global para registro, verificação e emissão de créditos de redução de emissões de REDD+ e consequente viabilização do acesso à Coalizão LEAF.

Com base nesses apoios financeiros e na legislação estadual, está sendo construído em Roraima o Sistema Estadual de Serviços Ambientais e de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação, Manejo Florestal Sustentável, Manutenção e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+) para o estado.

## Legislação aplicável

- ▶ **Lei Complementar nº 007 de 26 de agosto de 1994** – Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente para a Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais do Estado de Roraima.
- ▶ **Lei Complementar nº 153 de 21 de dezembro de 2009** – Acrescenta e modifica dispositivos da Lei Complementar nº 007, de 26 de agosto de 1994, que Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente para a Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais, do Estado de Roraima, para declarar de interesse social e de utilidade pública as atividades que específica e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 12.272-E, de 25 de janeiro de 2011** – Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Estado de Roraima – PPCDQ-RR e cria o Grupo Permanente de Trabalho Interinstitucional para sua coordenação e dá outras providências.
- ▶ **Lei Complementar nº 193, de 17 de janeiro de 2012** – Cria o Programa Roraimense de Regularização Ambiental Rural – RR SUSTENTÁVEL, com o objetivo de promover e apoiar a regularização ambiental das propriedades e posses rurais e sua inserção no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural ou Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR.
- ▶ **Lei nº 986, de 22 de janeiro de 2015** – Dispõe sobre procedimentos técnicos para elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS nas florestas nativas e formações sucessoras.
- ▶ **Decreto nº 28.193-E, de 12 de dezembro de 2019** – Institui o Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desflorestamento e Queimadas de Roraima – PPCDQ/RR e cria o Comitê Gestor Institucional e o Comitê Executivo para o acompanhamento, avaliação, monitoramento e implementação das ações do PPCDQ/RR.
- ▶ **Decreto nº 29.407-E, de 1º de outubro de 2020** – Aprova o Plano Estadual de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura – Plano ABC em Roraima.
- ▶ **Decreto nº 29710-E, de 9 de dezembro de 2020** – Institui Política Estadual de Impulsionamento do Desenvolvimento Econômico-Ambiental de Baixas Emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal e dá outras providências.
- ▶ **Decreto nº 34.746-E, de 19 de setembro de 2023** – Institui, em caráter extraordinário, o Gabinete Integrado de Atuação Preventiva e Gestão de Desastres Naturais – GIGD do Estado de Roraima.

## Tocantins

O estado do Tocantins se destaca como pioneiro no mercado de carbono e para isso está preparando sua legislação para atender aos rígidos critérios dos investidores em serviços ambientais. Para isso, implementou a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA), estabelecida pela Lei nº 4.131/23, que fornece segurança jurídica, detalha o PSA e define regras especiais para este. Além disso, a Lei nº 4.131/23 criou o Fundo Clima (FunClima), destinado a fornecer recursos financeiros para apoiar projetos de mitigação e adaptação à mudança climática.

A PEPSA tem como objetivo principal proporcionar segurança jurídica, facilitar a realização de Pagamentos por Serviços Ambientais e estabelecer diretrizes específicas relacionadas ao enquadramento legal dos PSA.

Por outro lado, o FunClima, que está sob a jurisdição da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, destina-se a alocar recursos financeiros para apoiar projetos, programas e ações voltados para a redução dos efeitos da mudança climática e a adaptação a essas transformações climáticas e seus impactos.

A legislação define diversos termos relacionados ao meio ambiente e estabelece a abrangência, os objetivos, princípios e pressupostos da PEPSA. O Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PROPSA) e suas ações são mencionados, assim como os critérios para operações de PSA, a titularidade dos créditos de carbono jurisdicional e a criação do banco de dados da PEPSA.

Adiante, o estado, por intermédio de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), chamada Tocantins Carbono, fica responsável por conduzir os processos de certificação e se tornar elegível para geração de créditos de carbono perante um padrão internacional amplamente reconhecido nesse mercado.

Após seleção por meio de um edital de chamamento público baseado na Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, foi realizada uma parceria com a Mercuria, companhia de óleo e gás suíça, com o apoio da Tocantins Parcerias, empresa de economia mista. Houve um compromisso da empresa em investir em serviços ambientais e nos custos de certificação do crédito de carbono, com base no potencial de geração de créditos do estado. Em troca, foi garantida a preferência na compra do carbono excedente que venha a ser gerado pelo Tocantins até 2032, tendo como base o valor de mercado no momento em que o governo do estado optar por fazer a venda.

No caso de o Tocantins decidir comercializar para outra instituição, ele se compromete a reembolsar a empresa suíça pelos custos do serviço ambiental e de certificação. O modelo de financiamento de processo de certificação está em fase de elaboração.

A estratégia faz parte do programa REDD+ Jurisdicional do Tocantins, que tem por objetivo geral promover a redução progressiva das emissões dos gases de efeito estufa proveniente de desmatamento e degradação florestal. Estruturado a partir do Plano de Prevenção e Combate aos Desmatamentos e Incêndios Florestas do Estado do Tocantins (PPCDIF), trabalha em quatro eixos: Prevenção, Comando e Controle, Combate e Monitoramento. É uma iniciativa para incentivar a conservação da vegetação nativa com respeito aos povos que utilizam as florestas como meio de vida.

### Legislação aplicável

O Tocantins instituiu diversos diplomas legais para que fosse possível a viabilização do mercado de carbono, tendo implementado a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais e criado o Fundo Clima do Estado do Tocantins. Ambos permitem que o estado atenda aos condicionantes para a participação no mercado de carbono.

- **Lei nº 1.917, de 17 de abril de 2008** – Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências
- **Decreto nº 5.000, de 21 de fevereiro de 2014** – Institui o Plano Estadual de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC-TO, e adota outras providências.
- **Plano ABC 2020-2030 – ABC+TO** – O Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária Tocantinense é um Plano

de Estado que dá continuidade à política setorial nacional para enfrentamento à mudança do clima no setor agropecuário, no período de 2020 a 2030.

- ▶ **Lei nº 4.111, de 5 de janeiro de 2023** – Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) do Tocantins, e adota outras providências.
- ▶ **Lei nº 4.131, de 5 de janeiro de 2023** – Institui o Fundo Clima do Estado do Tocantins – FunClima, e adota outras providências.

## A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA

POR FOPEMA

O tema apresenta desafios conceituais e jurídicos, dado que ainda há muito a ser regulamentado, porém vêm sendo apresentados avanços na análise dos aspectos jurídico-institucionais para efetivar transações no mercado voluntário de carbono no âmbito do FOPEMA. As análises específicas têm sido realizadas e consolidadas em Manifestações Conjuntas.

Ao longo de 2022 foram emitidas as seguintes orientações aos gestores das Políticas de Clima nos estados:

Manifestação Conjunta 01/2022 de 10 de maio de 2022:

- ▶ Os créditos de carbono podem se constituir em uma ativo ambiental público, tornando possível, entre outras alternativas, capitalizar uma empresa estatal, eventualmente por meio da internalização dos créditos como aumento de capital, para proceder com sua transação no mercado.
- ▶ Trata-se de um mercado muito dinâmico e, por esse motivo, os modelos, instrumentos e ferramentas que sejam desenhados pelos estados devem ser construídos sob a perspectiva do longo prazo e com flexibilidade suficiente para viabilizar o acesso às diversas opções, de acordo com as oportunidades e regras dos compradores/doadores/parceiros. Os estados devem ter atenção para que as normas não limitem as alternativas disponíveis para acesso aos recursos, sejam de pagamento por resultado, sejam de acesso a mercados, regulados ou voluntários.
- ▶ Para o “aninhamento” de projetos privados, recomenda-se adotar as seguintes linhas gerais: a) que o interessado possa apresentar cálculo dos créditos emitidos pelo projeto utilizando a mesma metodologia adotada no padrão escolhido pelo estado, para a realização, contabilização e manutenção da integridade contábil do sistema; ou b) alternativamente, regularizar um cadastro com, no mínimo, a delimitação da área do projeto, para que o estado proceda com os cálculos de potencial de geração de créditos de acordo com o padrão do sistema público, mais uma vez na direção da garantia da integridade contábil, evitando-se a dupla contagem.
- ▶ É essencial o intercâmbio permanente de informação entre os gestores das SEMAs e as PGEs em relação aos aspectos técnicos, políticos, econômicos, científicos e administrativos envolvidos no atendimento dos requerimentos para acessar o mercado de carbono, facilitando, dessa forma, a construção de regulamentação ou edição de pareceres jurídicos adequados e convergentes com o melhor conhecimento disponível, com significativa redução dos riscos jurídicos do sistema.

- Observar que, nas discussões sobre acesso dos estados ao mercado de carbono de REDD+, deve-se debater o tema tributário, que pode impactar a equação econômica das transações. Portanto, o tema deve ser incluído na agenda de discussões do Grupo de Trabalho de junho.

Manifestação Conjunta 02/2022 de 7 de junho de 2022:

- O FOPEMA recomenda que os estados da Amazônia Legal elaborem formas de cadastro dos projetos privados do mercado voluntário de carbono como forma de garantir a integridade contábil dos sistemas estaduais, como por exemplo editais, chamamentos públicos ou instrumentos congêneres, sem que isso signifique intervenção nas negociações privadas ou a chancela dos estados sobre elas.
- O FOPEMA recomenda o acompanhamento pelos estados da execução do Plano de Trabalho disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) que trata da revisão do FREL nacional, assim como do cronograma de reuniões da Conaredd+ e das suas instâncias de assessoramento, para que, com o andamento dos trabalhos, e havendo a necessidade, os estados possam intervir na decisão por intermédio do assento que possuem no Conaredd+.
- O FOPEMA recomenda aos estados que ainda não estejam elegíveis para pagamento por resultados a completarem seus processos junto à Conaredd+ e que todos os estados da Amazônia Legal estudem a viabilidade de acessar múltiplas fontes de recursos, inclusive mercados, que possam contribuir para cumprimento da NDC.
- De forma complementar, as discussões do Fórum têm permitido a interação com parceiros, principalmente em relação à possível tributação aplicável aos CERs e em relação às propostas e perspectivas dos desenvolvedores de projetos privados como subsídios para a elaboração de uma proposta de alinhamento de projetos.

Em relação à tributação aplicável aos CERs, os procuradores conheceram os resultados de estudo realizado pelo Escritório de Advocacia Sharlack, e, baseados na análise da Legislação Nacional (Lei nº 14.119/2021), concluíram que os valores recebidos a título de pagamento por serviços ambientais não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Essa disposição se aplica somente aos contratos realizados pelo Poder Público ou, se firmados entre particulares, desde que registrados no CNPSA, sujeitando assim o contribuinte às ações fiscalizatórias cabíveis. Os arranjos possíveis, propostos no estudo para os créditos gerados, são:

- alienação direta do título (crédito de carbono) pelos estados;
- alienação do título (crédito de carbono) por empresa controlada pelo estado; e

- concessão do direito-dever<sup>15</sup> de prestação dos serviços ambientais em âmbito jurisdicional. Premissas específicas foram definidas para cada caso, assim como desafios associados que precisam ser considerados em cada alternativa.

No que se refere ao alinhamento de projetos privados:

- iniciou-se o diálogo com empresas desenvolvedoras de projetos privados para explorar mecanismos que facilitem o alinhamento e contabilidade de projetos conforme previsto no Padrão TREES; e
- exploraram-se as bases teóricas consideradas para o tema no desenho do Sistema de Incentivos e Serviços Ambientais do Acre.

Os projetos privados geram créditos de carbono com base na conservação da vegetação nativa excedente do imóvel rural dentro do denominado Desmatamento Planejado Evitado (APD), ou com base na pressão de desmatamento e degradação ilegal na região em função dos demais remanescentes florestais na modalidade denominada Desmatamento Não Planejado Evitado (AUD), tendo o Padrão VERRA/VCS como o mais aceito pelo mercado. Constatou-se a incompatibilidade metodológica entre os projetos privados e os programas J-REDD. As empresas desenvolvedoras têm elaborado um perfil do desmatamento para cada estado, assim como identificado as florestas protegidas em áreas privadas, tendo sido possível identificar o potencial de créditos de carbono que podem ser gerados nas categorias de projetos APD e AUD, que são de 28% e 72% respectivamente. O estado identificado como de maior potencial para o desenvolvimento de projetos é Mato Grosso. A apresentação dessas proporções motivou a consideração de que a definição de uma cota poderia ser uma forma de resolver a questão do alinhamento.

Resgatando as sugestões do Painel Científico instituído no Acre, identificou-se que a abordagem adotada na época estava associada à definição de linha de base. Sendo a linha de base a expressão de um cenário plausível e verossímil de emissões que ocorreriam sem uma ação externa, seria necessário determinar linhas de base para os diferentes tipos de uso/ocupação do território e a partir delas estruturar a linha de base geral. Esse seria um exercício de delimitação de áreas homogêneas, tais como UCs, TIs, assentamentos, propriedades privadas, diferentes tipos de solo etc., e de explorar o histórico de desmatamento dos últimos 10 ou 20 anos em cada tipologia, extrapolando os resultados para o futuro. Seria possível, assim, obter um mapa de linha de base que permitiria delimitar o tamanho do mercado de carbono para cada caso, facilitando a contabilidade e o “aninhamento” de projetos privados. Esse tema continua na pauta de discussões e remeteu à reflexão sobre a importância da revisão da linha de base nacional, atualmente em andamento e com previsão de ser apresentada no início de 2023.

---

<sup>15</sup> Concessão do direito-dever significa que, ao conceder um direito, você também está impondo um dever correspondente. Fonte: Revista de Direito Constitucional e Internacional ([https://www.mspc.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDConsInter\\_n.95.06.PDF](https://www.mspc.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.95.06.PDF)),

# Conversão de multas

**H**istoricamente é importante destacar que para cada infração ou irregularidade ambiental identificada o órgão competente deverá impor a sanção administrativa ambiental correspondente, de acordo com a previsão normativa, sendo que o artigo 70 da Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) define infração administrativa ambiental como “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 6.514/08 regulamentou as sanções administrativas, trazendo a forma de qualificar tais condutas, com a lavratura do auto de infração e as punições a serem aplicadas para os casos de cometimento de infrações administrativas ambientais, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legalmente estabelecidas.

Ocorre que historicamente, embora a identificação dessas infrações seja fácil, a aplicação das penalidades pelo seu cometimento, principalmente no que tange à arrecadação das multas imputadas aos infratores, tem sido um dos maiores e mais hercúleos desafios enfrentados pelos órgãos ambientais, principalmente no âmbito dos estados da Amazônia, em decorrência das gigantescas extensões territoriais da maioria desses estados.

Diversas são as dificuldades, destacando-se:

- ▶ multas de pequeno valor que em geral são encaminhadas para a dívida ativa ou protestadas, sem que tenham repercussão ambiental significativa;
- ▶ dificuldade ou até impossibilidade de identificação do infrator em algumas infrações ambientais, ou, quando identificado, sérias dificuldades na notificação desses infratores, formalidade necessária para a regular instrução processual;
- ▶ multas de valores mais vultosos, que quando arrecadadas são enviadas a fundos públicos, que usualmente sofrem com contingenciamento ou demora na liberação do recurso financeiro.

Uma alternativa para esse cenário seria a utilização do instituto da conversão das multas simples por serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, que é um procedimento especial, previsto no Decreto Federal nº 6.514/2008 e em algumas leis estaduais, das quais se destaca no âmbito dos estados da Amazônia a Lei nº 9.575/2022 do estado do Pará, com previsão específica desse meio de conciliação sobre as multas ambientais, com escopo de agilizar as atividades em prol do meio ambiente e acelerar a solução dos processos ambientais.

No entanto, viabilizar esse procedimento exige dos órgãos ambientais uma série de adequações aos procedimentos existentes, bem como compromissos com monitoramento e resultado. Avançar nessas soluções tem o potencial de ampliar o apoio à recuperação de áreas degradadas, bem como gerar um impacto ambiental positivo.

## ENTENDENDO O TEMA

POR TÁTILLA BRITO

A conversão de multa ambiental é a permissão concedida ao autuado em processo punitivo, cuja finalidade é converter a obrigação de pagamento da penalidade em ônus de prestação de serviço ambiental, o que, na prática, substitui a multa simples por serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Prevista pela primeira vez na Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1998) e posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.514/2008, passou a ser aplicada no âmbito do estado do Pará após a publicação da Lei Estadual nº 9.575, de 11 de maio de 2022, que dispõe sobre o processo administrativo ambiental para apuração das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e as sanções cabíveis, além de abordar a conciliação ambiental no âmbito da administração pública do estado do Pará.

No âmbito dos estados da Amazônia, a maioria não possui uma lei específica que trate do instituto da conversão ambiental, o que não impede sua aplicação, já que qualquer dos estados poderá utilizar-se do Decreto Federal nº 6.514/2008, tanto para a qualificação e aplicação das penalidades como para parâmetro e uso em seus procedimentos internos.

Destaca-se aqui a norma publicada em 2022 no estado do Pará, por ser pioneira em nível de norma estadual sobre o assunto e por trazer em seu bojo especificidades locais, permitindo a aplicação da conversão de multa ambiental mais atrelada a uma realidade regional.

A referida lei prevê em seus artigos 11 e 44, inciso IV, a conversão de multa como meio de conciliação ambiental, concedendo ao autuado a possibilidade de optar entre o pagamento do valor com desconto da multa aplicada constante no auto de infração lavrado ou converter o valor com desconto a um projeto ambiental, entre os constantes no banco de dados de conversão de multa ambiental indicado pelo órgão ambiental (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará), direcionado a serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

A norma federal prevê duas modalidades de conversão de multa:

- ▶ a conversão de multa simples com execução direta, na qual a elaboração e execução do projeto destinado ao serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente dar-se-á pelo próprio autuado e por seus próprios meios, nos moldes dos projetos previamente definidos e/ou aprovados pelo órgão ambiental estadual competente; e
- ▶ a conversão de multa simples com execução indireta, na qual o autuado apenas paga o valor relativo à multa que lhe foi aplicada em processo punitivo já com os descontos legais, destinando referido valor a projeto ou a cota-parte de projeto indicado pelo órgão ambiental estadual competente, ficando sua execução a cargo do próprio órgão ambiental estadual ou de terceiro por ele contratado.

A concepção dos procuradores de Estado acerca da aplicabilidade do instrumento da conversão de multa ambiental como meio de solução para o passivo de multas ambientais no âmbito dos órgãos ambientais é otimista, já que se trabalha

com a ideia de trazer para a conciliação os grandes infratores, ou seja, as pessoas físicas e/ou jurídicas com altos valores de multas aplicadas em processos punitivos, o que pode ocorrer em um único processo administrativo autuado para apuração de conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, como é o caso das situações que envolvem dano ambiental de grande porte, ou pode ocorrer pelo somatório de vários processos infracionais contra uma mesma empresa ou pessoa física, que culminem em valor vultoso, caso em que os processos serão avaliados em conjunto para possível conciliação ambiental no que tange ao valor das multas aplicadas.

Assim, a perspectiva com a conversão de multa ambiental é, a médio prazo, firmar diversos Termos de Compromisso de Conversão da Multa Ambiental (TC-Conversão de Multa) com grandes empresas e pessoas físicas que tenham passivos de multas elevadas junto aos órgãos ambientais estaduais, conseguindo-se, dessa forma, tornar o instrumento da conversão de multas ambientais, tão desacreditado entre juristas e técnicos da área ambiental, em instrumento mais viável para composição e solução de passivos ambientais.

Tal aposta dos entes federativos se dá pelo fato de que a conversão de multa ambiental pode ser usada pelas grandes empresas como estratégia de *marketing* positivo, para melhor estruturação da governança e ESG (Environmental, Social and Governance – ambiental, social e governança) que são hoje as principais preocupações dentro das empresas.

Nesse sentido, destaca-se que o ESG é o instrumento que substitui o termo sustentabilidade no universo corporativo, conceito que ganhou destaque especial em 2015, com a agenda 2030 da ONU e o Acordo de Paris, eventos que tiveram foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de modo que deixar de seguir seus preceitos causa reflexos negativos para a imagem da empresa.

Assim, nos últimos cinco anos tem-se observado que governança e ESG foram temas que ganharam força, uma vez que reside na governança corporativa o potencial de direcionar as ações da empresa a uma atuação mais sustentável, passando a ter urgência em adotar medidas que tornem os processos empresariais mais sustentáveis.

Desse modo, a existência de processos punitivos, com multas aplicadas às empresas pelos órgãos ambientais em razão da prática de conduta ou atividade lesiva ao meio ambiente, afeta o *branding* (marca da empresa, imagem repassada ao mercado) e, consequentemente, os lucros delas.

Ao contrário do que muito se propaga, a sustentabilidade vai além da preocupação com o meio ambiente: os compromissos do ESG também se relacionam a aspectos sociais e éticos, levando a discussões como transparência, diversidade, *compliance* e risco regulatório.

Uma boa gestão dos riscos relacionados às questões ambientais e sociais vai muito além do cumprimento de aspectos legais e regulatórios, sendo usada como métrica para nortear boas práticas, que levam em consideração os impactos ambientais e sociais na cadeia de negócios; as emissões de carbono; a gestão de resíduos e rejeitos oriundos de determinada atividade; as questões trabalhistas e a diversidade e inclusão dos trabalhadores, entre outros.

Portanto, parece muito claro que a existência de processo punitivo ambiental em trâmite contra uma empresa, visto antes como algo secundário cuja solução era postergada e protelada, já que as autuadas contavam com a morosidade do trâmite desses processos dentro dos órgãos ambientais, o que muitas vezes resultava na prescrição dos valores de multas aplicadas, hoje passa a ser visto como um pro-

blema para a imagem da empresa, uma vez que gera o denominado risco reputacional, afastando a empresa da ideia de ser uma “marca” que cumpre os requisitos de ESG tão exigidos pelo mercado na atualidade.

Posto isto, os estados da Amazônia Legal, em sua maioria, sustentam que a conversão de multas ambientais seria um importante instrumento de conciliação, por ser usado como estratégia pelas próprias pessoas jurídicas autuadas para gerar uma percepção positiva, evitando assim a propagação do risco reputacional.

### **Desafios para sua aplicabilidade**

Considerando as ponderações acima, resta clara a viabilidade de utilização do instituto da conversão de multa ambiental pelas empresas como meio de investimento na melhoria da imagem junto ao mercado, demonstrando que, embora tenha cometido infração ambiental, o pagamento da multa aplicada foi revertido, por meio da conversão de multa ambiental, em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Os desafios para sua aplicabilidade se dão por problemas clássicos decorrentes da deficiência na estrutura dos órgãos ambientais tanto federal quanto estaduais, que ainda apresentam falta de estrutura técnica e de pessoal (servidores públicos) suficiente para atender de forma célere e eficiente a demanda pela conversão de multas ambientais.

Ademais, ainda não existe um modelo de conversão de multa ambiental no Brasil que tenha tido efetivamente grandes resultados práticos. Isso ocorre no âmbito federal, por exemplo, pelo fato de o procedimento no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ser extremamente burocrático, de difícil implementação, além de não possuir um fluxo procedural organizado que torne transparente e claro o trâmite do processo para conversão da multa naquele órgão.

Nesse cenário, o estado do Pará se destaca como um dos estados de Amazônia que buscou, desde o trabalho de elaboração da minuta da lei estadual, efetuar ajustes, tentando acertar nos pontos em que outros entes da federação fraquejaram.

Assim, o ente federativo construiu um procedimento mais simples, célere e objetivo, com escopo de estimular o autuado a conciliar por meio do instituto da conversão de multa ambiental, sendo o principal desafio para o ente público estadual o de repassar aos autuados a credibilidade no procedimento.

### **Considerações**

A conversão das multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente partiu de mudança normativa no instituto das infrações ambientais extremamente benéfica ao meio ambiente, já que contribui para alinhar a prática da fiscalização ambiental com a recuperação e preservação do bem ambiental, bem como traz a substituição de uma obrigação pura e simples de pagar multa pela obrigação de prestar um serviço de reparação ambiental ou voltar o pagamento da multa aplicada a um projeto específico indicado pelo órgão ambiental competente.

Prevista pela primeira vez na lei de crimes ambientais (Lei Federal nº 9.605/1998) e posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.514/2008, passou a ser aplicada no âmbito do estado do Pará após a publicação da Lei Estadual

nº 9.575, de 11 de maio de 2022, que dispõe sobre o processo administrativo ambiental para apuração das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, as sanções cabíveis, além de tratar da conciliação ambiental no âmbito da administração pública do estado do Pará.

Os estados da Amazônia veem a aplicabilidade do instrumento de conversão de multas ambientais de forma otimista, pois acreditam que trará para a conciliação pessoas físicas e/ou jurídicas com altos valores de multas aplicadas em processos punitivos, apostando na ideia de que a conversão de multa venha a ser usada por essas empresas como estratégia de *marketing* positivo, para melhor estruturação da governança e ESG, uma vez que a existência de processo punitivo ambiental em trâmite contra a empresa gera o denominado risco reputacional, afastando a empresa da ideia de ser uma marca que cumpre os requisitos de ESG tão exigidos pelo mercado na atualidade.

Os desafios para sua aplicabilidade se dão por problemas como a falta de estrutura técnica e de pessoal do órgão ambiental; ausência de um fluxo ou procedimento claro e organizado que passe segurança ao autuado para optar pelo procedimento da conversão de multas ambientais no momento da conciliação ambiental.

## DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE CONVERSÕES DE MULTAS

POR FOPEMA

A conversão de multa ambiental é a permissão concedida ao autuado em processo punitivo, cuja finalidade é converter a obrigação de pagamento da penalidade em prestação de serviço ambiental. Na prática, substitui a multa simples por serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

A conversão de multa, com a conciliação como um instrumento de mediação, teve sua modelagem inicial realizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Tanto essa instituição quanto o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) possuem instrução normativa própria para orientar os procedimentos a serem adotados, conteúdo este que serve de modelo e base para reflexão sobre possíveis melhorias em âmbito estadual.

A experiência dos órgãos ambientais federais ajuda a aprimorar a adoção de novos modelos. Isso porque modelos como esse buscam evitar a burocratização do procedimento, fortalecendo um olhar mais educativo/punitivo do que arrecadatório.

Essa reflexão pode ser ainda mais ampliada se observado o tratamento arrecadatório dado à execução da dívida ativa nos estados. Atualmente as Procuradorias Estaduais da Dívida Ativa e Fiscais são órgãos responsáveis pela execução desses recursos, enquanto as Procuradorias Estaduais Ambiental atuam como consultorias jurídicas e nos litígios acerca da aplicação de multas ou da concessão de licenças ambientais.

As Procuradorias Estaduais da Dívida Ativa e Fiscais atuam com diferentes tipos de dívidas, que envolvem desde o não pagamento de tributos até a arrecadação das multas ambientais. Elas são as mais indicadas para fazer esse tipo de acompanhamento, pois possuem sistemas e softwares específicos, que muitas vezes utilizam inteligências artificiais, o que favorece a cobrança.

Ocorre que não há uma distinção no tratamento dado aos diferentes tipos de dívidas. Isso faz com que multas ambientais sejam tratadas de forma arrecadató-

ria, sem levar em consideração o bem jurídico que foi violado, no caso o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma solução possível seria um novo olhar para o tema, em que a execução judicial dessas multas não obedecesse a um critério meramente financeiro. Isso não significa alterar o responsável pela cobrança, mas o critério a ser utilizado para protesto ou para execução da dívida, que deve ser ambiental, uma vez que o bem jurídico tratado é extremamente relevante.

Contudo, grande parte dos estados da Amazônia não possui regulamentação própria sobre conversão de multas ambientais e conciliação nos autos de infração. Isso faz com que se utilize a legislação federal e, por conseguinte, esses estados compartilhem com os órgãos ambientais federais alguns desafios relativos ao tema. No entanto, ainda se faz necessário um entendimento jurídico sobre formas de capilarizar esse modelo nos estados, levando em consideração os aspectos regionais e as lições já aprendidas.

Entre os aspectos a serem observados, verifica-se uma ausência de estruturação adequada dos mecanismos para a conversão de multas em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. Isso porque a conversão de multa exige sistemas e procedimentos de monitoramento, bem como pessoal capacitado para o acompanhamento. Além disso, há insuficiência de mecanismos de estímulo à adesão dos autuados à conciliação na forma de conversão de multas.

Aliado a isso, há uma reflexão sobre a necessidade de uma melhoria regulatória no tocante ao procedimento e aplicação das multas ambientais. Isso porque muitas vezes, devido a erros procedimentais que ocorrem dentro das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, há a prescrição e/ou a declaração judicial de nulidade das multas ambientais. O aprimoramento das normas para a formalização dos termos de autuação, notificação e julgamento de eventuais recursos no âmbito das secretarias também pode colaborar com o aperfeiçoamento do processo.

Isso impacta diretamente o tempo dispensado para conclusão do processo administrativo, que por vezes é excessivo. Por outro lado, dá visibilidade a um descompasso entre o número de autuações de novos processos e o ritmo de instrução e de julgamento da primeira instância.

Os desafios do modelo existente estão em torno principalmente da inexistência de um modelo de conversão de multa ambiental no Brasil que tenha efetivamente tido grandes resultados práticos. A falta de projetos e/ou atividades previamente estruturadas para aplicação dos recursos aparece como um ponto a ser trabalhado. Em grande parte da Amazônia o maior desafio do Poder Público não é necessariamente a ausência de recursos, mas a falta de projetos para aplicação dos recursos.

Percebe-se que há um esforço para dar maior efetividade aos planos de combate ao desmatamento, pois identifica-se a necessidade de criar mecanismos para ampliar as ações legais e, com isso, acabar com a ilegalidade, mudando assim esse comportamento. Além disso, buscam-se soluções que criem alternativas para a arrecadação dos valores advindos de multa unicamente para fundos públicos. Isso porque o valor depositado na conta geral do estado, em geral, possui dificuldades com transparência sobre a gestão e acesso aos recursos.

Nesse cenário, algumas oportunidades podem ser identificadas para melhoria nos procedimentos adotados.

- ▶ Elaboração de legislações estaduais próprias, que tornem os processos administrativos ambientais mais eficientes, com previsão clara sobre prescrição e causa interruptiva;

- Normas específicas que possibilitassem a conversão, sem que isso signifique a redução da responsabilidade em relação ao dano ambiental causado;
- Normas que prevejam programas de regularização ambiental;
- Estruturação de parâmetros objetivos para termos de ajustamento de conduta;
- Estruturação do quadro de pessoal. Sugestão: Ampliação da atuação do comando e controle junto com a Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, sem que isso signifique relativizar a competência dos analistas ambientais – termo de cooperação;
- Utilização de programas/sistema (BI) para analisar e planejar a execução das multas, seja na fase administrativa ou na fase judicial;
- Implementação de mecanismo e automação para análise.

## PARTICULARIDADES DOS ESTADOS

POR FOPEMA

O FOPEMA visa a uma atuação em conjunto, observando a melhor forma de aprimorar os entendimentos, procedimentos e normas do bioma amazônico. Contudo, os mesmos temas aparecem de formas diferentes em cada estado. Com vistas a dar visibilidade aos diferentes procedimentos, apresentamos uma síntese do contexto dos estados e sua legislação aplicável.

### Acre

O estado ainda não apresenta procedimento específico para conversão de multa, sendo todas as infrações recolhidas ao erário ou inscritas na dívida ativa quando não cumprida a obrigação legal.

### Legislação aplicável

- **Lei Estadual nº 1.117, de 26 de janeiro de 1994** – Dispõe sobre a política ambiental do estado do Acre e dá outras providências.
- **Lei Estadual nº 3.161, de 9 de agosto de 2016** – Dispõe sobre a criação do sistema de inscrição, cobrança e parcelamento dos créditos de natureza não tributária, inscritos na dívida ativa, decorrentes de multa por infração ambiental, alterando Lei nº 1.117, de 26 de janeiro de 1994, e dá outras providências.
- **Lei Estadual nº 3.349, de 18 de dezembro de 2017** – Institui o Programa de Regularização Ambiental das propriedades e posses rurais no âmbito do estado do Acre – PRA-Acre.
- **Portaria Normativa IMAC nº 2, de 5 de janeiro de 2018** – Disciplina o procedimento do sistema de parcelamento, inscrito em dívida ativa e cobrança dos créditos de natureza não tributária, decorrentes de multa por infração ambiental, nos termos da Lei nº 3.161, de 9 de agosto de 2016.
- **Decreto Estadual nº 9.025, de 4 de junho de 2018** – Regulamenta a Lei nº 3.349, de 18 de dezembro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Ambiental das propriedades e posses rurais no âmbito do estado do Acre – PRA-Acre e dá outras providências.

### Amapá

O estado possui lei complementar e decreto, porém datados de 1998, já necessitando de atualização. Isso porque, por exemplo, a lei estadual (Código

Ambiental) estabelece um limite máximo de autuação, que tem como base uma medida tributária. Isso faz com que a maior multa seja de 40 mil reais e que autuações maiores que esse valor sejam contestadas devido à limitação da lei estadual.

A violação do meio ambiente é identificada por meio do auto de infração ambiental, momento em que são aplicadas as multas, podendo ainda a penalidade ser acrescida de multa diária, advertência, interdição temporária ou definitiva, perda ou suspensão de financiamento e/ou incentivos e benefícios fiscais, apreensão, embargo e demolição. Após apuradas, por meio de processo administrativo, observados os ritos e prazos estabelecidos nas normas estaduais, é emitido um boleto bancário para pagamento da penalidade. Caso não seja liquidado, após a emissão de decisão final e passados todos os ritos legais, o processo é encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) para inscrição na dívida ativa.

A legislação estadual não prevê a conversão de multa nem a conciliação, sendo uma das formas de compensação a utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Porém, esses são pouco utilizados, pois há uma ausência de parâmetros objetivos para a realização da conversão, o que pode levar a desvios de finalidade. Por essa razão, a procuradoria começou a travar esses termos, apenas permitindo TACs com parâmetros claros e objetivos.

Em relação à prescrição, o estado adota o Código Civil, com prescrição prevista de 10 anos.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei Complementar nº 0005, de 18 de agosto de 1994** – Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências (alterada pelas Leis Complementares 0033, de 23.12.2005; 0036, de 08.5.2006; 0070, de 09.1.2012; 0091, de 6.10.2015).
- ▶ **Decreto Estadual nº 3.009, de 17 de novembro de 1998** – Regulamenta o Título VII da Lei Complementar nº 0005, de 18 de agosto de 1994, que institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências.

### Amazonas

Desde 2005, o Amazonas possui uma lei que permite a conversão de multa simples em serviços de conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Porém, não há uma legislação específica sobre os procedimentos a serem adotados no caso de conversão de multa. O estado aplica a legislação federal no processo administrativo de multas, mas identifica a necessidade de leis estaduais que respondam às peculiaridades locais.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei Estadual nº 2.984, de 18 de outubro de 2005** – Altera, na forma que especifica a Lei nº 1.532, de 6 de julho de 1982, relativa à Política da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais e dá outras providências.
- ▶ **Lei Complementar nº 53, de 5 de junho de 2007** – Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o §1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), dispondo sobre infrações e penalidades e estabelecendo outras providências.

## Maranhão

As multas ambientais de baixo valor são inscritas na dívida ativa e protestadas em cartório. No entanto, as penalidades de maior valor são acompanhadas com o apoio de inteligência artificial. A proposta é que as multas possuam um caráter educativo/punitivo e não apenas arrecadatório.

Um dos desafios encontrados é que muitas vezes as penalidades de baixo valor não são protestadas em cartório devido a falhas procedimentais. Nesses casos, identifica-se a necessidade de melhoria na regulação dentro das Procuradorias Fiscais e das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente para que situações como essas sejam evitadas. Por outro lado, as multas de maior valor são acompanhadas por um sistema que envolve inteligência artificial, que fica dentro das Procuradorias Fiscais. Isso não significa que não existam falhas. Mesmo com o apoio da tecnologia, percebe-se uma dificuldade de execução por conta de problemas no momento da lavratura do auto, como por exemplo na identificação da pessoa que cometeu o ilícito ambiental. Isso geralmente está vinculado a falhas nos termos constantes nos autos de infração.

Nesse contexto, surge uma reflexão sobre o caráter educativo das multas, sendo necessária a construção de uma normativa que distinga as penalidades decorrentes do ilícito ambiental de outros tipos de multas. Um dos caminhos é a conversão da sanção em prestação de serviços, para que seja possível uma efetiva punição àqueles que violam as normas ambientais, associada a uma melhora de procedimentos das Procuradorias Fiscais, mas também dentro das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, que carecem de instrumentos de uma regulação e maior capacitação de seus servidores.

## Legislação aplicável

- **Lei Estadual nº 5.405, de 8 de abril de 1992** – Institui o Código de Proteção do Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do estado do Maranhão.
- **Decreto nº 13.494, de novembro de 1993** – Regulamenta o Código de Proteção do Meio Ambiente do Estado do Maranhão.
- **Portaria nº 017, de 1 de março de 2018** – Dispõe sobre o regulamento relativo aos procedimentos de apuração e instrução processual das infrações administrativas ambientais no estado do Maranhão e dá outras providências.
- **Instrução Normativa SEMA nº 1, de 23 de junho de 2023** – Disciplina os procedimentos relativos a autos de infração, apuração e julgamento de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão (SEMA) e dá outras providências.

## Mato Grosso

Em 2022, o Maranhão instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais, que aplica a possibilidade de transformação das multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. No entanto, independentemente do valor da sanção aplicada, a obrigação de reparação do dano causado é integral. Ao manifestar o desejo na conciliação, o interessado assume a responsabilidade e evita os trâmites administrativos.

## Legislação aplicável

- ▶ **Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995** – Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.
- ▶ **Decreto Estadual nº 1.436, de 18 de julho de 2022** – Dispõe sobre o processo administrativo estadual de apuração das infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamenta o Programa de Conversão de Multas Ambientais e dá outras providências.
- ▶ **Decreto Estadual nº 275, de 9 de maio de 2023** – Altera dispositivos do Decreto nº 1.436, de 18 de julho de 2022, que dispõe sobre o processo administrativo estadual de apuração das infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamenta o Programa de Conversão de Multas Ambientais e dá outras providências.

## Pará

O estado do Pará enxerga o instrumento da conversão de multas ambientais com otimismo, pois acredita que conseguirá trazer para a conciliação ambiental pessoas físicas e/ou jurídicas que tenham altos valores de penalidades aplicadas em processos punitivos. Com isso, aposta na ideia de que as empresas tenham capacidade de passar a encarar a conversão de multas ambientais como uma estratégia de *marketing* positivo para a corporação.

Foram previstas duas modalidades de conversão de multa no Pará, em linhas gerais:

- ▶ **Conversão de multa simples com execução direta:** modalidade na qual a elaboração e execução do projeto destinado ao serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente dar-se-á pelo próprio autuado e por seus próprios meios, nos moldes dos projetos previamente definidos e/ou aprovados pelo órgão ambiental estadual competente;
- ▶ **Conversão de multa simples com execução indireta:** modalidade na qual o autuado apenas paga o valor relativo à multa que lhe foi aplicada em processo punitivo já com os descontos legais, destinando o referido valor a projeto ou a cota-parte de projeto indicado pelo órgão ambiental estadual competente, ficando sua execução a cargo do próprio órgão ambiental estadual ou de terceiro por ele contratado.

No que tange aos projetos para conversão das multas ambientais, buscaram-se iniciativas pré-definidas existentes no Banco de Projetos para conversão de multas do estado do Pará, permitindo-se que excepcionalmente o autuado indique a iniciativa, a qual passará por análise técnica das câmaras do Tribunal de Recursos Ambientais (TRA), para que possa ser considerado aceito após avaliação do pleno do referido tribunal.

Em compensação, trouxe-se a possibilidade de o autuado aderir à quota-partes de projeto constante do Banco de Projetos para conversão de multas ambientais existente no órgão ambiental estadual. Assim, permite-se que, independentemente do valor de multa aplicada, o autuado tenha escolha de optar pela conversão de multas como instrumento para conciliação, tendo participação em parte daquele projeto, já que sua penalidade não abarca o valor da íntegra do mesmo.

## Legislação aplicável

- **Lei nº 9.575, de 11 de maio de 2022** – Dispõe sobre o processo administrativo ambiental para apuração das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e as sanções cabíveis, além de tratar da conciliação ambiental, no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará e altera e revoga dispositivos da Lei Estadual nº 5.752, de 26 de julho de 1993, e da Lei Estadual nº 5.887, de 9 de maio de 1995.
- **Decreto nº 3.600, de 19 de dezembro de 2023** – Regulamenta o processo de conversão de multa simples ambiental em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, previsto no art. 11 e no inciso IV do art. 44 da Lei Estadual nº 9.575, de 11 de maio de 2022.

## Rondônia

O estado não possui legislação específica. No entanto, a conversão de multa exige, além do acordo, a necessidade de monitoramento da execução. Rondônia possuía, até pouco tempo, cerca de 10 mil processos pendentes de análise, o que tornava impossível conciliar tantas ações. Por isso, houve uma decisão por priorizar o julgamento de forma simplificada, situação que reduziu o passivo para cerca de 2,5 mil processos. Com isso, houve um aumento da arrecadação em cinco milhões de reais, apenas em 2021, e agilização dos procedimentos.

Há um entendimento de que, nesse momento, se fosse proposta a conciliação, provavelmente a taxa de aderência seria muito baixa, além do fato de que o estado teria dificuldades de realizar a fiscalização dessas conversões. Ainda há a necessidade de maiores estruturações procedimentais, pois há um baixo número de profissionais efetivos atuando, o que dificulta o controle das multas ambientais.

No caso de autos de infração de baixo valor, não há execução, apenas protesto.

## Legislação aplicável

Não há legislação estadual sobre o tema.

## Roraima

Em Roraima a legislação federal é utilizada como base para as normas internas que disciplinam a forma como a conversão de multa é adotada pelo estado.

Por meio de instrução normativa, prevê-se que uma das soluções legais possíveis para encerrar o processo, no que tange à multa simples, é a conversão. Essa forma é entendida como um procedimento especial que substitui a obrigação do pagamento da multa ambiental por serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O autuado pode solicitar a conversão durante o momento de conciliação, quando lhe é dada a possibilidade de implementação, por seus próprios meios, de projeto de serviço de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Para isso foi previsto um Programa de Conversão de Multas Ambientais (PCMA), contendo as diretrizes estratégicas da conversão de multas, composto por eixos e temas prioritários, bem como metas e indicadores que irão orientar a apresentação de projetos com vista ao gerenciamento da obtenção de benefícios ambientais. Com base nesse programa, são selecionados projetos, elaborados por instituições competentes e a serem executados pelo autuado.

O procedimento padrão é a conciliação, momento em que se busca o ajuste da conduta, por meio da execução de projetos ambientais pelo infrator.

## Legislação aplicável

- **Instrução Normativa FEMARH nº 11, de 25 de maio de 2022** – Altera a Instrução Normativa nº 05/2022, de 8 de fevereiro de 2022, regulamentando os processos administrativos estaduais para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

## Tocantins

Desde 2002, o Tocantins possui legislação que autoriza a conversão de multas em bens ou prestação de serviços. Trata-se da Lei nº 1.325, de 17 de abril de 2002, responsável por assentir ao poder executivo converter valores originários da aplicação de multas ambientais em transferência de bens ou prestação de serviços. Assim, é prevista a aplicação dos recursos em capacitação técnica de servidores, programas de conscientização ambiental e conservação da natureza.

A referida norma se ampara na Lei Federal nº 9.605/98 e desde então já possui algumas regulamentações posteriores. Uma das mais importantes é a Instrução Normativa nº 02, de 10 de maio de 2017, que cria um Banco de Projetos, também conhecido como Prateleira de Projetos. É por ele que o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) pode aplicar os recursos das conversões de multas de forma direta na execução de projetos contidos no banco.

Entre os projetos listados no Banco de Projetos de Conversão de Multas, encontra-se a aquisição de uma ferramenta de informação e geotecnologia destinada a apoiar o monitoramento, permitindo uma melhor fiscalização e gestão do patrimônio ambiental do estado, além de programas de Análise e Validação do Cadastro Ambiental Rural e de pesquisas científicas.

## Legislação aplicável

- **Lei nº 1.325, de 17 de abril de 2002** – Autoriza o Poder Executivo a converter valores originários da aplicação de multas ambientais em transferência de bens ou prestação de serviços.
- **Instrução Normativa Naturatins nº 2, de 10 de maio de 2017** – Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal, a cobrança de multa ou sua conversão em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente para com o Naturatins, o parcelamento de multas e o índice de correção monetária aplicado, entre outros.
- **Portaria Naturatins nº 131, de 8 de maio de 2019** – Cria o Banco de Projetos do Naturatins (Prateleira de Projetos) para adesão à Conversão de Multas, conforme estabelece o art. 62 da Instrução Normativa nº 12, de 18 de novembro de 2018.

## A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA

POR FOPEMA

Ao analisar em conjunto os desafios para a implementação da conversão de multa nos nove estados da Amazônia Legal, o FOPEMA identificou pontos de convergência, que podem ser vistos como desafios, mas também como linhas de atuação conjunta. O trabalho integrado pode agilizar a adoção de novos procedimentos.

Entre os pontos elencados, temos:

- **Legislação específica** – em que pese à existência de legislação federal sobre o tema, há a necessidade de adequação das legislações estaduais para incorporação do tema, mas também das características regionais. Para isso muitos estados precisam de uma atuação mais forte junto ao Legislativo, visando a sensibilizá-lo para a importância de uma legislação que dê suporte à responsabilidade administrativa pelas infrações ambientais. A identificação de pontos de convergência e estrutura mínima necessária a ser regulamentada pode facilitar o procedimento interno nos estados.
- **Ausência de tecnologia para dar suporte a execução de multas** – atualmente há dificuldade em identificar os infratores e viabilizar a execução das multas. Os sistemas de inteligência artificial, especialmente se forem capazes de conectar os estados, podem agilizar atos meramente burocráticos. Uma plataforma com informações de todos os estados pode acelerar o processo de identificação dos infratores, bem como apoiar a autuação, execução e arrecadação das multas.
- **Prescrição/demora no procedimento** – há um acúmulo de processos, em geral pendentes de execução, que geram a prescrição dos autos de infração, dada a demora na sua viabilização. A informatização e a utilização da inteligência artificial podem ser formas de alterar essa realidade. Também pode ser realizado um estudo, pelo FOPEMA, sobre os casos de prescrição e a previsão legal deles.
- **Multas de baixo valor** – essas multas em geral são de difícil execução, mas para elas existem algumas soluções. Elas podem se tornar cota-parte de projetos maiores, viabilizadas por meio de fundos públicos ou privados, bem como ser convertidas em atividades. Os projetos seriam pré-aprovados e destinados até o atingimento da meta.
- **Parâmetros objetivos para TAC** – a ausência de parâmetros objetivos gera uma discricionariedade grande e a possibilidade de desvio de finalidade. A elaboração desses parâmetros, tendo em vista as similaridades regionais, pode gerar um padrão que converse com a proteção ambiental e o enfrentamento às mudanças climáticas.
- **Baixo número de servidores** – um dos problemas estruturais é o baixo número de servidores. A conversão de multa exige não apenas o acordo, como também o acompanhamento das atividades desenvolvidas. Há a necessidade de ampliação dos quadros técnicos, no entanto também é possível ampliar as parcerias com os demais setores da sociedade, sem que isso gere a relativização da responsabilidade dos servidores. Inclusive, a ampliação do efetivo de pessoal dedicado ao comando e controle também pode ocorrer por meio parcerias com outros órgãos, sendo importante separar as naturezas dos órgãos para não confundir atribuições.

Além desses pontos, existem estudos e entendimentos conjuntos sobre o tema, que podem ser desenvolvidos e servir como subsídio para normas, diretrizes ou mesmo enunciados para todos os estados da Amazônia Legal. Um dos temas que deve ser enfocado envolve o tratamento arrecadatório dado pelas Procuradorias de Estado da Dívida Ativa e Fiscais às multas ambientais. Há necessidade de desenvolvimento de uma normativa que distinga as multas decorrentes do ilícito

ambiental, permitindo com isso que haja uma efetiva punição àqueles que violam as normas ambientais.

Nesse escopo, devem também ser desenvolvidas normas que prevejam a regularização ambiental das propriedades rurais e as formas de adequação à legislação vigente, tema que envolve os órgãos fundiários e ambientais, com um enorme potencial de resolver parte dos desafios territoriais.

Por outro lado, a inteligência artificial aparece como uma ferramenta que deve ser explorada, não apenas nos pontos elencados. Hoje a tecnologia da informação já oferece serviços que não apenas agilizam os procedimentos, como permitem a inovação, e fazer diferente pode reduzir o passivo e gerar a oportunidade de construção de novas ideias para o meio ambiente.

O Ibama possui uma experiência com Sistema BI para multas que vale a pena ser estudado e compartilhado, pois viabiliza dados dos infratores, certidões e números agregados que servem para quantificar e qualificar o trabalho. A partir dos erros e acertos da experiência desenvolvida, pode ser desenhado um sistema que se adeque aos estados.

Uma discussão a ser explorada são as diferentes modelagens jurídicas e regulatórias para a conversão de multas. Os projetos pré-aprovados e as cotas-partes são caminhos que podem solucionar o desafio da conversão de baixos valores. Entretanto, o reconhecimento de diferentes mecanismos de financiamento que não apenas fundos públicos pode ampliar as possibilidades de execução. No ambiente público, um modelo a ser analisado é o de Rondônia, que possui rubricas específicas para esse tipo de recurso.

Para iniciar as atividades será importante realizar uma compilação da legislação ambiental existente em cada estado e detalhar a forma como cada um procede. Para isso seria necessário um esforço de captação, que subsidiasse o estudo e fornecesse base jurídica para os procuradores buscarem soluções para cobrança e aplicação de multas.

# Segurança Pública

**D**e acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por meio da plataforma TerraBrasilis,<sup>16</sup> nos últimos dez anos houve um aumento no desmatamento na Amazônia Legal, que teve o seu ápice em 2021, com uma taxa consolidada de 13.038 km<sup>2</sup> desmatados. Todos os estados de alguma forma tiveram os seus números elevados nesse mesmo período, tendo sido registrada queda em quase todos os estados a partir de 2022.

Os dados de 2024 constantes na plataforma apontam um significativo acúmulo nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, sendo que o primeiro vem apresentando um decréscimo significativo nas taxas de desmatamento a partir de 2021.

<b>1º PARÁ: 170.046,00 KM<sup>2</sup> (34,64%)</b>
<b>2º MATO GROSSO: 154.164,00 KM<sup>2</sup> (31,41%)</b>
<b>3º RONDÔNIA: 66.976,00 KM<sup>2</sup> (13,64%)</b>
<b>4º AMAZONAS: 34.937,00 KM<sup>2</sup> (7,12%)</b>
<b>5º MARANHÃO: 26.659,00 KM<sup>2</sup> (5,43%)</b>
<b>6º ACRE: 18.105,00 KM<sup>2</sup> (3,69%)</b>
<b>7º RORAIMA: 9.485,00 KM<sup>2</sup> (1,93%)</b>
<b>8º TOCANTINS: 8.816,00 KM<sup>2</sup> (1,80%)</b>
<b>9º AMAPÁ: 1.682,00 KM<sup>2</sup> (0,34%)</b>

Figura 1 – Taxas de desmatamento acumulado na Amazônia Legal.

Fonte: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>

Aliada a isso está a grilagem de terras, associada ao processo de desmatamento, que começa com a grilagem, passa pela extração ilegal da madeira, às vezes também associada ao garimpo ilegal e, no fim do processo, o uso alternativo do solo com a plantação da soja. Esse tipo de situação vem sendo percebida e apresenta um desafio a mais, pois com a grilagem fica mais difícil identificar quem são os maiores desmatadores.

Dados da Comissão Pastoral da Terra, da Universidade do Estado do Amazonas, entre outras instituições, vêm demonstrando um aumento dos conflitos fundiários, com a presença de facções criminosas e do crime organizado. Além disso, a taxa de homicídio na Amazônia Legal vem crescendo e coincide com a área de pressão do desmatamento, em especial no Amazonas, Rondônia e Pará.

A Amazônia é considerada um lugar central para múltiplas relações que são estabelecidas a partir do mercado regional/global do tráfico de drogas e armas e, por essa posição, precisa ser vista a partir de um contexto mais amplo sobre formas de ocupação e uso do seu território pelas redes organizadas de criminalidade

<sup>16</sup> Fonte: Plataforma TerraBrasilis. Link: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates).

e ilícitudes que nela operam. O olhar para a segurança pública é extremamente importante para conter o desmatamento e o ilícito ambiental. Apenas a militarização e/ou envio de forças de segurança de fora da região para suprir demandas pontuais de comando e controle têm se mostrado pouco efetivas.

Há a presença das organizações criminosas no território, inclusive dentro de áreas protegidas, Terras Indígenas e comunidades ribeirinhas, que são as maiores vítimas desse processo. As práticas criminosas inviabilizam qualquer caminho possível para uma economia de baixo carbono, causam danos imediatos nas cadeias de valor já existentes, além de prejuízos sociais e econômicos, inclusive às atividades agropecuárias regulares, que representam uma grande parte da balança comercial nacional.

Para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, isso ocorre “porque, pelos diagnósticos e informações disponíveis sobre o cenário da violência e da segurança pública na Amazônia, é possível dizer que as capacidades institucionais e os arranjos interinstitucionais das forças de segurança pública e fiscalização ambiental na Amazônia não produzem capacidade operativa ou níveis de integração suficientes para fazer frente ao avanço da criminalidade organizada que cresce na região, seja em relação ao narcotráfico, aos crimes ambientais, seja nas intersecções desses dois universos”.<sup>17</sup>

## ENTENDENDO O TEMA

POR DANIEL VIEGAS E GABRIEL NÓBREGA

A segurança pública tornou-se um tema relevante porque os procuradores e procuradoras têm observado empíricamente em sua atuação o que foi confirmado pelo relatório *Cartografias das Violências na Região Amazônica*, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com apoio do Instituto Clima e Sociedade (ICS) e parceria com pesquisadores do Grupo de Pesquisa Territórios Emergentes e Redes de Resistências na Amazônia (TERRA) e da Universidade do Estado do Pará (UEPA), que identificou os seguintes contextos:

- ▶ Uma intensificação da grilagem de terras públicas e privadas como etapa de um processo em que se verifica a extração ilegal de madeira e garimpo ilegal, para, ao final, destinar o uso do solo para agricultura e pecuária, sem atender aos requisitos ambientais mínimos. Esses eventos têm culminado com um aumento dos conflitos fundiários e consolidado os danos ambientais, que muitas vezes envolvem uma cadeia de crimes correlatos, como tráfico de drogas, corrupção de agentes públicos, fraude e lavagem de dinheiro;
- ▶ Uma intensa presença de facções do crime organizado e de disputas entre elas pelas rotas nacionais e transnacionais de drogas que cruzam a região, o que contribui para a elevação das taxas de homicídios/mortes violentas intencionais na Amazônia, acima da média nacional;

---

<sup>17</sup> Fonte: Segurança Pública e Crime Organizado na Amazônia Legal. Link: <https://forumsegurança.org.br/wp-content/uploads/2023/06/informe-especial-segurança-pública-e-crime-organizado-na-amazonia-legal.pdf>.

- Entre 2018 e 2020, a dinâmica da violência letal na Região Amazônica diferencia-se do restante do país, em especial pela acentuada interiorização da violência, com os homicídios nos municípios rurais e intermediários amazônicos crescendo, enquanto homicídios nos municípios desse tipo no restante do país apresentam redução;
- Nos municípios amazônicos sob pressão do desmatamento encontramos taxas de homicídio superiores à média nacional e à da região da Amazônia Legal, reforçando a percepção de que narcotráfico, desmatamento, grilagem de terras e garimpos ilegais estão interligados.

Nesse cenário, apenas a militarização e/ou envio de forças de segurança de fora da região para suprir demandas pontuais de comando e controle têm se mostrado pouco efetivas, ante a presença das organizações criminosas que passam a fazer uma ocupação territorial, afetando sobretudo áreas protegidas, Terras Indígenas e comunidades ribeirinhas.

Essas práticas criminosas, além de inviabilizar qualquer caminho possível para uma economia de baixo carbono, causam danos imediatos nas cadeias de valor já existentes, acarretando prejuízos sociais e econômicos, inclusive às atividades agropecuárias regulares, que representam uma grande parte da balança comercial nacional.

Por essa razão, o FOPEMA alertou o então ministro da Justiça e Segurança Pública, Anderson Gustavo Torres, em 5 de outubro de 2022, sobre os dados contidos no relatório Cartografias das Violências na Região Amazônica e solicitaram que o ministério investisse no fortalecimento de mecanismos integrados de comando e controle, que conectem esferas federal e estaduais e, em especial, diferentes órgãos e poderes (Polícias, Ministérios Públicos, Defensorias, Ibama, ICMBio, Judiciário e Procuradorias de Estado, entre outros), fomentando a relação entre os órgãos de segurança pública e os ambientais.

Em resposta, o ministro disse “garantir o investimento e fortalecimento de mecanismos integrados de comando e controle que conectem esferas federal e estaduais e, em especial, diferentes órgãos e Poderes (Polícias, Ministérios Públicos, Defensorias, Ibama, ICMBio, Judiciário e Procuradorias de Estado, entre outros), fomentando a relação entre os órgãos de segurança pública e ambientais, a fim de combater práticas criminosas na referida região”, e encaminhou as seguintes manifestações:

- **Polícia Federal** – Ofício nº 1482/2022/SEAPRO/GAB/PF (20491303) informou que já atua nos termos solicitados pelo FOPEMA, pois, em relação ao combate ao desmatamento ilegal, há a iniciativa Guardiões do Bioma da SEOPI/MJSP, a qual atua por meio da coordenação de órgãos públicos em 6 (seis) Bases Operacionais Multiagências (GBOs) instaladas nos municípios nos quais houve as maiores incidências de desmatamento por monitoramento do PRODES e DETER, no ano de 2021, estabelecidas em Altamira/PA; Itaituba/PA, Novo Progresso/PA; São Félix do Xingu/PA; Humaitá/AM e Porto Velho/RO;
- **Polícia Rodoviária Federal** – Ofício nº 1004/2022/DIOP (20262214) informou que realiza fiscalização ambiental nas rodovias e estradas federais e áreas de interesse da União, totalizando mais de 32 mil m<sup>2</sup> apreendidos apenas no ano de 2022, o que representa um aumento de 27% em relação ao mesmo período de 2021. No combate à extração ilegal de minérios, a PRF apreendeu no corrente ano quase 2.500 toneladas de matéria-prima per-

tencentes à União, usurpadas ilegalmente, o que representa um aumento de 36% em relação ao mesmo período de 2021. Em relação às detenções decorrentes de crimes ambientais, a PRF realizou a prisão de mais de 2.400 pessoas em 2022, representando um aumento de aproximadamente 13% em relação ao mesmo período de 2021;

- **Fundação Nacional do Índio** – Ofício nº 1588/2022/PRES/FUNAI(20295397) informou que está participando com dois servidores da Operação Guardiões do Bioma, coordenada pelo SEOPI/MJSP, com o objetivo de combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na região da Amazônia Legal;
- **Secretaria Nacional de Segurança Pública** – Ofício nº 9538/2022/GAB-SENASA/SENASA/MJ (20238406) e Informação nº 62/2022/CGOFN/DFNSP/SENASA (20174452), que consolida os documentos referenciados no anexo, noticiou que contam com o apoio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), por meio das operações Guardiões do Bioma, fomentando e integrando a relação entre os órgãos de segurança pública no combate ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais;
- **Secretaria de Operações Integradas** – Ofício nº 6763/2022/SEOPI/MJ (20238404) informou que já está sendo realizado, uma vez que a Operação Guardiões do Bioma, nos eixos de Combate ao Desmatamento, Incêndios Florestais e Preservação das Terras Indígenas, tem por finalidade a atuação integrada no combate a todos os ilícitos penais que acometem a região pertinente à demanda.

Contudo, as respostas não deram conta da complexidade que foi apontada pelos procuradores de Estado do Meio Ambiente e demonstrada no relatório Cartografias das Violências na Região Amazônica, porque se detiveram em apontar a existência da Operação Guardiões do Bioma, que em seus três eixos (combate ao desmatamento ilegal, queimadas e incêndios florestais e proteção de Terras Indígenas), tem sua centralidade nos efeitos e não nas causas da violência na Amazônia Legal.

O relatório aponta que a Amazônia é lugar central para múltiplas relações que são estabelecidas a partir do mercado regional/global do tráfico de drogas e armas e, por essa posição, precisa ser vista a partir de um contexto mais amplo sobre formas de ocupação e uso do seu território pelas redes organizadas de criminalidade e ilícitudes que nela operam.

O estudo também concluiu que os municípios atingidos pelas atividades de grilagem e extração de madeira e ouro são responsáveis por 70% desse excesso de violência. Segundo os dados levantados, a partir de 2015, no entanto, houve uma generalização de violência na região, cuja principal responsável seria a expansão da atuação do tráfico internacional de drogas, cumulada com a ocorrência de outras ilegalidades.

Assim, deixar de combater de maneira mais eficiente os processos de grilagem de terras públicas, ou fragilizar mecanismos de fiscalização dos crimes ambientais de extração ilegal de madeira ou ouro está diretamente relacionado ao crescimento dos índices de violência na Amazônia. O Ministério da Justiça deixou de observar que o processo de explorar o uso ilegal da terra, que muitas vezes conta com a omissão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), passa por ameaçar, lesionar ou mesmo assassinar a população que vive no território visado, sobretudo Povos Indígenas e comunidades tradicionais. Não é por outra razão que a maior parte do desmatamento se concentra em terras públicas

não destinadas (46%), assentamentos da reforma agrária (32%) e áreas privadas (15,5%). O desmatamento da Amazônia, estimado em 13,2 mil km<sup>2</sup> pelo sistema Prodes, do INPE, avança pelo sul da Amazônia Legal, disparando entre agosto de 2020 e julho de 2023.

Houve um aumento de 22% em relação ao ano anterior. Com isso, como não ocorria desde 1998, o desmatamento cresceu em todos os estados da Amazônia Legal. Especificamente nos últimos cinco anos, de acordo com dados do INPE, a Amacro, região entre três estados do Norte conhecida como fronteira do desmatamento, foi responsável por 77% do desmatamento em Rondônia, 63% no Acre e 82% no Amazonas.

A relação da grilagem com o desmatamento fica clara no relatório Florestas Públicas Não Destinadas & Grilagem, produzido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), segundo o qual 66% do desmatamento ocorrido até hoje está dentro do perímetro ilegalmente declarado como particular. Mais grave que isso, quase 30% das florestas públicas não destinadas estão registradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR) de maneira irregular.

Esses dados revelam que não há como combater o desmatamento sem a participação do INCRA e das Secretarias de Política Fundiária dos estados, com ações efetivas contra a grilagem de terras e com promoção de uma adequada destinação das terras públicas. Por outro lado, não há como evitar a expansão do crime organizado e do tráfico de drogas sem que haja uma política pública de desenvolvimento das cadeias produtivas sustentáveis (manejo florestal, açaí, oleaginosas, manejo pesqueiro, entre outras).

Portanto, para garantir soberania territorial, desenvolvimento sustentável e proteção da floresta, como um dos maiores ativos econômicos do povo brasileiro, é urgente a atuação no combate ao desmatamento, o que envolve necessariamente uma atuação firme contra o narcotráfico, a grilagem de terras e os garimpos ilegais.

## DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

POR FOPEMA

Estudos e pesquisas na Região Amazônica vêm ampliando a percepção sobre a associação de grilagem de terras com o processo de desmatamento. Algo que se inicia com a grilagem da terra, se desdobra na extração ilegal da madeira, muitas vezes associada ao garimpo ilegal, com a posterior implantação de plantios, como a soja.

Algo já perceptível como fenômeno cotidiano, mas que representa um desafio importante, é a identificação dos reais responsáveis pelos desmatamentos, com a posterior responsabilização dos infratores e a criação de um ambiente propício para a implantação de políticas públicas estruturantes. Essa lacuna favorece o aumento dos conflitos fundiários, com alta taxa de homicídios na Amazônia Legal.

Associada a isso, há a presença de facções criminosas, com o crime organizado controlando a venda de drogas em estados como o Amazonas. Isso é importante entender, porque a Amazônia é um lugar central para múltiplas relações que são estabelecidas a partir do mercado regional/global de drogas e armas e, por essa posição, precisa ser vista a partir de um contexto mais amplo sobre formas de ocupação e uso do seu território pelas redes organizadas de criminalidade e ilicitudes que nela operam.

Apesar das iniciativas dos órgãos federais no território, as respostas não têm sido capazes de enfrentar a complexidade dos desafios que tem sido identificada

pelos procuradores de Estado do Meio Ambiente e demonstrada em estudos como o relatório Cartografias das Violências na Região Amazônica.

Esse contexto impacta diretamente as ações referentes às mudanças climáticas. Se olharmos para a Amazônia Legal, veremos que a maior parte do desmatamento se concentra em terras públicas não destinadas. A área de maior avanço e pressão vem ocorrendo pelo sul da Amazônia Legal, onde houve um aumento do desmatamento, em especial na Amacro.

Apenas a militarização e/ou envio de forças de segurança de fora da região para suprir demandas pontuais de comando e controle têm se mostrado pouco efetivas. É preciso a construção de estratégias mais robustas e de inteligência, que associem o comando e controle com ações de geração de renda. Nesse aspecto, o apoio às políticas públicas de desenvolvimento das cadeias produtivas sustentáveis, com a interveniência das Secretarias de Desenvolvimento Econômico, pode criar um ambiente de dinamização econômica.

Isso porque se verifica a presença das organizações criminosas no território e dentro, inclusive, de áreas protegidas, Terras Indígenas e comunidades ribeirinhas. As práticas criminosas inviabilizam qualquer caminho possível para uma economia de baixo carbono, causando danos imediatos nas cadeias de valor já existentes e prejuízos sociais e econômicos, inclusive às atividades agropecuárias regulares, que representam uma grande parte da balança comercial nacional.

As soluções envolvem trabalho conjunto, com a criação de redes estruturadas e pensadas para dar resposta aos desafios regionais. Dessa forma, a inserção de órgãos como o INCRA e as Secretarias de Política Fundiária dos estados são essenciais para pensar não apenas ações pontuais, mas estruturais.

Boa parte dos conflitos rurais envolve discussões sobre posse e propriedade. Nesse sentido, ações efetivas contra a grilagem de terras, associadas à promoção de uma adequada destinação das terras públicas aparecem como um caminho a ser perseguido. Para isso, aprimorar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é uma das estratégias que podem dar resposta para os quase 30% das florestas públicas não destinadas e que estão registradas de maneira irregular.

Essa solução não pode estar dissociada de ações de inteligência que envolvam uma atuação efetiva contra o narcotráfico e os garimpos ilegais.

Alguns encaminhamentos são importantes para que haja o efetivo enfrentamento ao problema. Durante os debates, seis pontos mereceram destaque:

- A necessidade de ampliar o diálogo com o INCRA para que haja uma maior participação nas políticas de comando e controle, com maior eficiência no combate à grilagem de terras públicas federais e maior rigor no acompanhamento das atividades econômicas desenvolvidas nos assentamentos de reforma agrária;
- O aumento do diálogo dos Secretários de Meio Ambiente com as Entidades/Órgão de Política Fundiária dos estados, para que existam formas de regularização fundiária coletiva que permitam a implementação de políticas econômicas ambientais de pagamento por redução de emissões (mercados de carbono) e pagamentos por serviços ambientais;
- A estruturação das entidades/órgãos fundiários pelos estados da Amazônia Legal, para que possam desenvolver ações de combate à grilagem de terras e medidas de destinação adequada das terras públicas estaduais, priorizando a viabilização de políticas econômicas ambientais;

- ▶ O aumento do diálogo entre as Secretarias de Meio Ambiente e as Secretarias de Segurança Pública, para elaboração de ações de inteligência e repressão contra o narcotráfico, a exploração de madeira sem licenciamento ambiental e os garimpos ilegais;
- ▶ O aprimoramento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) com aumento dos imóveis cadastrados e analisados;
- ▶ A contribuição dos estados da Amazônia Legal, com suporte dos procuradores de Estado, para a viabilização de políticas públicas de desenvolvimento das cadeias produtivas sustentáveis.

## PARTICULARIDADES DOS ESTADOS

POR FOPEMA

O FOPEMA visa a uma atuação em conjunto, observando a melhor forma de aprimorar os entendimentos, procedimentos e normas do bioma amazônico. Contudo, os mesmos temas aparecem de formas diferentes em cada estado. Com vistas a dar visibilidade aos diferentes procedimentos, apresentamos uma síntese do contexto dos estados e a sua legislação aplicável.

### Acre

Em 2023, o Acre institui o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, que prevê, entre as ações estratégicas, duas linhas voltadas para os ilícitos ambientais. A primeira, prevista na Ação Estratégica 5, está voltada para a realização de ações preventivas e repressivas aos ilícitos ambientais e rurais. Entre as ações estabelecidas, há a realização de operações conjuntas com órgãos ambientais municipais, estaduais e federais, assim como outros relacionados – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Polícia Federal, com foco na redução do desmatamento ilegal no estado do Acre.

Além disso, também há a realização de pronta resposta ao desmatamento, por meio de polícia ostensiva e parceria com órgãos de fiscalização ambiental, assim como a promoção e revisão, a inovação e o aprimoramento. Essa ação considera os aspectos normativo, financeiro, material e humano dos meios e dos mecanismos de combate aos crimes ambientais e outros crimes que envolvam crimes ambientais como antecedentes.

Já a segunda, a Ação Estratégica 21, está voltada para o desenvolvimento e apoio à implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados. O objetivo é reduzir crimes ambientais, transfronteiriços e conflitos sociais.

O Acre está situado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira e faz fronteira com Amazonas e Rondônia, além da Bolívia e da República do Peru. Não bastasse os desafios políticos, a região tem cerca de 88% de sua área composta por cobertura florestal,<sup>18</sup> que apresentam diversificados tipos de crimes. Entre eles,

---

<sup>18</sup> Fonte: Análise da cobertura florestal nas florestas públicas do estado do Acre. Polyana C. Paro, Carlos H. Pires Luiz, Leandro Biondo, Denílson P. Passo, Rejane Mendes, Bernardo A. Trovão, Janaína Rocha, Carlos Eduardo P. Sturm. Anais do XIX Simpósio de Sensoriamento Remoto. ISBN: 978-85-17-00097-3.

narcotráfico, tráfico de madeira e outros recursos naturais, violência rural, grilagem e invasão de terras públicas e até privadas. Dessa forma, além dos delitos tradicionais contra a fauna e a flora, os ilícitos ambientais também perpassam por fraude, corrupção, lavagem de dinheiro, grilagem de terras, bem como crimes violentos, ativando assim a reflexão sobre a segurança pública.

### **Legislação aplicável**

- **Decreto nº 11.291, de 19 de julho de 2023** – Dispõe sobre o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Acre – PESPDS 2021-2030 e revoga o Decreto nº 7.582, de 22 de dezembro de 2020.

### **Amapá**

O Amapá está trabalhando no Plano Tático Integrado de Segurança Pública para a Amazônia (PTI). A estruturação ocorre no âmbito do Plano Amazônia: Segurança e Soberania (Plano Amas), liderado pelo governo federal, e reúne órgãos de defesa social do estado. A meta é combater e reduzir o desmatamento na Região Amazônica até o final de 2026, além de aproximar a atuação das diferentes instituições, intensificando as operações integradas de segurança, assim como dar maior foco a medidas preventivas e respostas rápidas.

### **Legislação aplicável**

Não há legislação específica.

### **Amazonas**

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, “dentre os estados que compõem a Amazônia Legal, o Amazonas apresentou a maior taxa de crimes violentos letais intencionais em 2022”. Isso se explica por diferentes fatores. Entre eles, está o fato de o estado do Amazonas fazer fronteira com dois dos três principais produtores mundiais de drogas, sobretudo cocaína: Peru e Colômbia.

Verifica-se que há um entrelaçamento entre os crimes ambientais e demais delitos, tendo o desmatamento no centro da economia da ilegalidade, impulsionando quatro principais atividades: roubo de madeira, garimpo, grilagem de terras públicas, além de passivos ambientais do setor agropecuário.<sup>19</sup> Isso exige um grande esforço das autoridades públicas, em especial de ações de inteligência voltadas para a segurança pública.

A legislação sobre segurança pública do estado do Amazonas não prevê, ainda, ações específicas contra os crimes ambientais. O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 prevê apenas a adoção de programas e ações voltados a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e demais crimes praticados na faixa de fronteiras e divisas do Amazonas, sobretudo em ambiente fluvial, em articulação com os demais órgãos pertinentes.

### **Legislação aplicável**

- **Lei Delegada nº 63, de 4 de maio de 2007** – Cria o Sistema Integrado de Inteligência

---

<sup>19</sup> Fonte: Mongabay. Link: <https://brasil.mongabay.com/2022/08/como-o-brasil-se-conecta-a-amazonia-pelos-crimes-ambientais/>.

gência de Segurança Pública do Estado do Amazonas, estabelece normas para a sua organização e manutenção e dá outras providências.

- **Lei Delegada nº 79, de 18 de maio de 2007** – Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP, definindo suas finalidades, competências e estrutura organizacional, fixando o seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências.
- **Decreto nº 45.319, de 18 de março de 2022** – Institui o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 e dá outras providências.

### Maranhão

Os conflitos e a violência no Maranhão estão relacionados a terras e direitos humanos. Nos últimos anos, com o avanço da expansão agrícola na região do Matopiba, formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, inúmeras comunidades tradicionais vêm sentindo o impacto das atividades no território.

De acordo com a Rede de Observatórios de Segurança<sup>20</sup> “a violência no âmbito rural se agravou nas últimas décadas com a expansão da fronteira agrícola na Amazônia e no Cerrado, com o plantio de soja e de eucalipto e com a pecuária extensiva. Os conflitos decorrentes desse processo resultaram na desestruturação de modos de vida tradicionais de comunidades camponesas, quilombolas e indígenas. Famílias de trabalhadores rurais dessas comunidades, que passaram a enfrentar dificuldades por terem seu modo de vida afetado, acabaram migrando para as periferias urbanas das cidades mais próximas. Aqueles que optaram por não abandonar suas comunidades foram obrigados a reinventar suas formas de ganhar a vida. Entre as famílias que ficam nas periferias rurais e as que migram para as periferias urbanas é comum a permanência de laços sociais e de parentesco. Em ambos os casos, acossadas pela enorme pressão socioeconômica ocasionada pela destruição de seus modos de vida, essas famílias, especialmente os mais jovens, encontram nas atividades ilegais – como o varejo do tráfico – uma forma de obter trabalho e renda”.

O crescimento econômico, principalmente na região sul, transformou o plantio da soja no maior produto de exportação do Maranhão. No entanto, identifica-se que parte das terras adquiridas possuem, muitas vezes, problemas por serem oriundas de grilagem. Muitos dos casos de grilagem ocorrem em locais onde há discussões acerca da titularidade de Povos Tradicionais.

Outro aspecto também importante é a alta incidência de mortes em conflitos rurais, que aparecem em diferentes momentos do ciclo de intensificação da grilagem. Dentro do processo administrativo, esse cenário macro muitas vezes não é retratado, havendo atuações pontuais, sem que seja possível analisar o problema como um todo, considerado maior e complexo.

Ademais, a conexão entre segurança pública e crimes ambientais ainda está sendo aprofundada. O Código de Proteção do Meio Ambiente e o Sistema Estadual de Meio Ambiente previram, na estrutura do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), a participação da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública, porém sem sistematização da atuação.

---

**20** Fonte: Além da floresta [livro eletrônico]: crimes socioambientais nas periferias/Silvia Ramos... [et al.] ; ilustração Renata Mello Segtowick. – Rio de Janeiro : CESeC, 2023. Link: [http://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/06/RELATORIO\\_alem-da-floresta\\_final\\_web-2.pdf](http://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/06/RELATORIO_alem-da-floresta_final_web-2.pdf).

Em 2021, o Maranhão instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (2020-2030), em consonância com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, prevista na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Os temas relacionados ao meio ambiente são tratados de forma ampla, em geral visando ao apoio às ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos.

Contudo, recentemente, por meio de uma parceria entre a Secretaria de Segurança Pública (SSP) e o governo federal, via Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o estado passou a estruturar o Plano Tático Integrado de Segurança Pública para a Amazônia Legal, no âmbito do Plano Amazônia: Segurança e Soberania (Plano Amas). A proposta é que sejam organizadas as melhores estratégias a serem executadas por meio do Plano Amas, para que a região se desenvolva de forma sustentável e com mais segurança, assim como possam ser coibidos todos os crimes que derivam da extração ilegal de madeira e do desmatamento ilegal, entre outras práticas.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei nº 5.405 de 8 de abril de 1992** – Institui o Código de Proteção do Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do estado do Maranhão.
- ▶ **Lei Estadual nº 11.161, de 11 de novembro de 2019** – Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e cria o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CES
- ▶ **Decreto nº 37.107, de 13 de outubro de 2021** – Institui o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – PLES (2020-2030), do estado do Maranhão e adota outras providências.

### Mato Grosso

Com o apoio do programa REM, o governo do estado vem investindo no uso de tecnologia e inovação, por meio de uma plataforma de monitoramento que tem como objetivo realizar o monitoramento diário com imagens de satélite Planet e a geração de alertas semanais de detecção de mudança na cobertura vegetal nativa de todo o estado. Com isso, é possível realizar o planejamento e operações de combate aos crimes e ilícitos ambientais, ampliando as análises relacionadas aos temas ambientais e também de segurança pública.

Aliado a isso, há o fortalecimento das estruturas de gestão e ampliação das ações conjuntas, que tem permitido ao Mato Grosso ampliar as atividades de comando e controle. Entre as ações coordenadas está a criação do Comitê Estratégico para o Combate do Desmatamento Ilegal, que envolve as Secretarias de Estado de Meio Ambiente, Segurança Pública, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Judiciária Civil, Indea, Ministérios Públicos Federal e Estadual, a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ibama, ICMBio e Funai.

Contudo, o Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso para 2020-2030 ainda aborda o tema de forma ampla, apresentando no Objetivo Estratégico 6 a prevenção e o combate a crimes contra o meio ambiente urbano e rural. Nesse objetivo estão inclusas a prevenção e o combate a incêndios; a investigação de crimes ambientais, a realização de perícias de meio ambiente e a realização de vistorias relacionadas a flora e fauna.

Apesar de ainda silente sobre a integração do crime organizado com os crimes ambientais, o conjunto de ações voltadas para a área ambiental permite um conhe-

cimento maior do território e de soluções, pois o aprimoramento das estratégias e técnicas utilizadas torna possível categorizar e priorizar as demandas de fiscalização das operações de combate ao desmatamento.

### Legislação aplicável

► **Decreto nº 1.483, de 15 de setembro de 2022** – Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso e define as competências do Núcleo de Capacitação Integrada em Inteligência.

### Pará

Na Amazônia vem sendo identificada uma sobreposição territorial de diferentes ilegalidades e violências. Conforme apresentado no projeto Cartografias das Violências da Região Amazônica, “narcotráfico, desmatamento, grilagem de terras ou garimpos ilegais são tipos de ilegalidades que, no mundo formal, demandariam a atenção de diferentes agências de fiscalização e controle, incluindo as polícias. Mas, ao não atuarem de forma integrada e existir fricções federativas e entre órgãos de Estado, não surpreende que muitos dos pontos identificados como focos de crimes ambientais sejam exatamente aqueles locais/municípios com elevadas taxas de mortes violentas intencionais”.<sup>21</sup>

No Pará, especificamente, de acordo com a Rede de Observatórios de Segurança, “as informações conseguidas junto à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (SEGUP-PA) revelam um aumento, ano após ano, dos crimes contra Povos Indígenas e quilombolas. Entre 2017 e 2022, foram contabilizadas 474 vítimas de crimes contra a vida, violações sexuais e patrimoniais. Embora os crimes de roubo, furto e ameaça correspondam a 40,72% das violências contra quilombolas e indígenas no Pará, chamam a atenção as mortes ocorridas e a subtração violenta de terras (esbulhos possessórios)”.<sup>22</sup>

Parte da resposta a esses desafios veio em 2020 com a estruturação do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), instituído pelo governo do Pará como política ambiental do estado. Entre os eixos de atuação estão as ações do estado contra ilícitos ambientais inseridas no eixo Comando e Controle (Fiscalização, Licenciamento e Monitoramento ambientais) e ações que convergem sustentabilidade ambiental com bioeconomia.

O Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará foi instituído em 2 de fevereiro de 1996 e reorganizado em 28 de dezembro de 2011, com a denominação de Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEPS). Em 2022, o governo do estado homologou o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Pará (PESPDS/PA) para 2022-2031, apresentado pelo Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP). O documento não aborda especificamente ações ambientais e/ou crimes ligados à temática, porém as parcerias firmadas

---

**21** Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cartografias das Violências na Região Amazônica: síntese dos dados e resultados preliminares. Link: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica-sintese-dos-dados.pdf>.

**22** Fonte: Além da floresta [livro eletrônico]: crimes socioambientais nas periferias/Silvia Ramos... [et al.]; ilustração Renata Mello Segtowick. – Rio de Janeiro: CESeC, 2023. Link: [https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/06/RELATORIO\\_alem-da-floresta\\_final\\_web-2.pdf](https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/06/RELATORIO_alem-da-floresta_final_web-2.pdf).

demonstram o compromisso do estado em dar respostas para ações segurança pública e ambiental.

Nesse sentido, foi assinado um acordo de cooperação entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas), Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do estado (CBMPA). O objetivo é fortalecer as operações de segurança contra o desmatamento ilegal e outras infrações ambientais no estado do Pará, permitindo que os agentes de todos os órgãos de segurança pública do estado realizem autos de infração ambiental e, por conseguinte, ampliem o alcance da fiscalização ambiental em todo o território paraense. Com maior presença do Estado nos territórios, espera-se que haja uma diminuição dos crimes.

### Legislação aplicável

- ▶ **Decreto nº 2.397, de 1º de junho de 2022** – Homologa a Resolução nº 440/CONSEP-2022, de 14 de abril de 2022, do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP), que aprovou o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS/PA) – 2022-2031.
- ▶ **Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020** – Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), cria o Comitê Científico do Plano e o Núcleo Permanente de Acompanhamento do Plano e dá outras providências.

### Rondônia

Desde 1985, Rondônia conta com o Batalhão de Polícia Ambiental (BPA), que tem como objetivo fiscalizar, prevenir e reprimir as infrações contra a flora, a fauna, recursos hídricos e o patrimônio espeleológico do estado. O BPA realiza ações conjuntas com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Fundação Nacional do Índio (Funai).

As ações de interligação entre meio ambiente e segurança pública estão apoiadas na ação do batalhão, que tem na fiscalização ambiental sua atividade essencial, com vistas a coibir e punir as infrações contra o meio ambiente, garantindo o cumprimento das leis e a proteção dos recursos naturais.

No entanto, o que mais tem chamado a atenção em Rondônia é a violência crescente e a ousadia dos criminosos em relação às autoridades públicas. Alguns casos podem ser utilizados como exemplificativos, como a situação que teve repercussão nacional na qual uma viatura policial foi perseguida e cercada por criminosos por conta de uma pressão com a qual eles não concordaram. Um outro fato a ser destacado foi o de um trator apreendido em um parque. No momento da apreensão por parte dos policiais, estes foram cercados pela população. E um terceiro exemplo: infratores queimaram as pontes para que agentes de fiscalização não entrassem na área. Tudo isso demonstra uma mudança no comportamento dos criminosos, mas também a necessidade de ampliar as estratégias acerca da segurança pública ambiental.

No entanto, os dados do Observatório da Segurança Pública do estado mostram que houve um declínio nos crimes ambientais em 2023 devido a um avanço na conscientização e implementação de políticas públicas voltadas para a proteção do meio ambiente.

## Legislação aplicável

- **Decreto nº 23.698, de 27 de fevereiro de 2019** – Aprova o Plano Estratégico da Segurança Pública, Defesa e Cidadania do Estado de Rondônia.

### Roraima

Em 2019, o estado promulgou uma lei que instituiu o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado de Roraima. Entre os objetivos dispostos está o apoio às ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente, de bens e direitos.

O estado apresenta desafios significativos, dadas as suas fronteiras com os países da Guiana e da Venezuela, além das divisas no Brasil com o Amazonas e o Pará. As atividades desafiadoras relacionadas à segurança pública envolvem desde o combate à criminalidade, como contrabando, tráfico de drogas e armas, até o enfrentamento aos crimes ambientais, ligados ao garimpo, principalmente em Terras Indígenas (TIs).

Já existem inclusive estudos que demonstram uma aproximação do tráfico com o mercado de extração ilegal de madeira, com a grilagem de terras e com o garimpo em TIs. As soluções para essas questões envolvem a criação de redes compostas por diferentes organizações, atuando conjuntamente para reverter as ações criminosas.

## Legislação aplicável

- **Lei Complementar nº 143, de 15 de janeiro de 2009** – Institui o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima e dá outras providências.
- **Lei Complementar nº 144, de 6 de março de 2009** – Dá nova redação ao §3º do art. 16 e ao §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 143, de 15 de janeiro de 2009, que institui o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima e dá outras providências.
- **Lei nº 738, de 10 de setembro de 2009** – Dispõe sobre a Política Fundiária Rural do Estado de Roraima, revoga a Lei nº 197, de 08 de abril de 1998, e dá outras providências.
- **Lei nº 1.357, de 26 de novembro de 2019** – Institui o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado de Roraima (SISPDS), a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS) e o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado de Roraima (CONSESPDS) e dá outras providências.

### Tocantins

No Tocantins, a repressão aos ilícitos ambientais, especialmente nas áreas da Amazônia Legal, enfrenta os mesmos desafios dos demais estados componentes da Região Amazônica, sendo diversos os órgãos estatais que trabalham no combate ao desrespeito à legislação ambiental.

Entre eles, há o Batalhão da Polícia Militar Ambiental do Tocantins (BPMA-TO) com um papel crucial no combate aos ilícitos ambientais no estado. Suas atividades incluem a repressão ao desmatamento ilegal e ao tráfico de animais, assim como a prevenção e controle de queimadas, e outras ações relacionadas à proteção do meio ambiente.

É importante destacar que o BPMA-TO atua de forma coordenada com outras instituições do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), como o Ibama e o

Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins). Essa colaboração é fundamental para maximizar os resultados e o impacto das operações de combate aos ilícitos ambientais.

Uma das operações notáveis realizadas pelo BPMA-TO em parceria com outras instituições foi a Operação Rotas da Amazônia, que visava a combater diversas formas de crimes ambientais ao longo das rotas utilizadas para o transporte de produtos ilegais, como madeira, animais silvestres e outros recursos naturais.

A ação conjunta entre o BPMA-TO, Ibama e Naturatins nessa operação demonstra o comprometimento das entidades envolvidas em proteger o meio ambiente e combater a degradação ambiental. Assim, assegura-se a preservação dos recursos naturais do Tocantins e da Região Amazônica como um todo.

### Legislação aplicável

- ▶ **Portaria do Comandante Geral da PMTO nº 003/99** – Instalação da Companhia Independente de Polícia Ambiental (Cipama).

## A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA

POR FOPEMA

A atuação conjunta dos procuradores, nesse caso, pode trazer soluções com alto impacto na busca de soluções. Alguns caminhos que podem ser viabilizados via FOPEMA são:

- ▶ Apoio à ampliação do diálogo entre as secretarias de Meio Ambiente e secretarias de Segurança Pública para elaboração de ações contra o narcotráfico, a exploração de madeira sem licenciamento ambiental e os garimpos ilegais;
- ▶ Criação de um ambiente de construção coletiva para maior estruturação ou valorização dos institutos da terra;
- ▶ Idealização de mecanismos de inteligência artificial ou conteúdo mínimo necessário para tecnologia da informação que apoiem ações estratégicas no território;
- ▶ Aprimoramento do Cadastro Ambiental Rural com aumento dos imóveis cadastrados e analisados, com apoio na identificação de lacunas e mecanismos de aperfeiçoamento;
- ▶ Contribuição dos estados da Amazônia Legal, com suporte dos procuradores de Estado, para viabilizar juridicamente políticas públicas de desenvolvimento das cadeias produtivas sustentáveis.

# Unidades de Conservação

**A**s Unidades de Conservação (UCs) são espaços territoriais especialmente protegidos, cujas bases jurídicas encontram amparo na Constituição Federal. Apesar de existirem no Brasil desde 1934, apenas em 2000 houve a sistematização das diferentes categorias e formas de uso, que ocorreu por meio da promulgação da Lei nº 9.985, norma a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

De acordo com a legislação, elas podem ser criadas pelo Poder Público em qualquer uma das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), por meio de decreto ou lei. Sua proteção abrange os “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.985/00).

O SNUC tem como objetivos contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais, proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional, contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, proteger e recuperar recursos hídricos, proporcionar meios e incentivos para as atividades de pesquisa científica e monitoramento ambiental, além de proteger os meios de vida e recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, entre outras atividades.

A manutenção de Unidades de Conservação nos diferentes biomas brasileiros é uma das principais estratégias para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil para as metas avençadas no Acordo de Paris. Para isso, porém, os modelos de resposta para a consolidação desses espaços e as políticas de combate ao desmatamento terão que se tornar muito mais efetivas e capilarizadas nos territórios dos estados brasileiros.

Isso porque, apesar das UCs serem um dos principais instrumentos de política pública para a conservação da biodiversidade e de serviços ecossistêmicos associados, a sua conservação tem enfrentado desafios no cenário nacional. Isso é evidenciado nas ações legislativas em curso no Brasil, que visam à redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação. Esses processos, conhecidos pela sigla em inglês PADDD (Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazetting), têm sido ampliados nos últimos anos, criando impacto significativo nas áreas protegidas.

Ao observar os dados do bioma amazônico, é possível perceber que nele estão inseridas as UCs mais extensas e com maior densidade de carbono e, por isso, se destacam, sendo responsáveis pelo estoque de 593,8 toneladas de CO<sub>2</sub> por hectare (ha). Já o Cerrado, que vem sofrendo fortes pressões, corresponde a 178,8t CO<sub>2</sub> por ha do estoque existente.<sup>23</sup> Isso demonstra a importância da Amazônia e, ao mesmo tempo, a urgência em ampliar as áreas protegidas no Cerrado, com o apoio à consolidação das áreas existentes.

---

<sup>23</sup> Dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Link: <https://oeco.org.br/reportagens/unidades-de-conservacao-estocam-28-anos-de-emissoes-nacionais-de-dioxido-de-carbono/>.

Mas não apenas isso. Para além da captura de GEE na atmosfera, estudos de valoração ambiental vêm apontando a importância econômica dessas áreas, seja para a criação de alternativas financeiras ou mesmo para o desenvolvimento de ações que visem a combater o desmatamento. É preciso unir a agenda da biodiversidade com a agenda climática, apresentando os benefícios de um financiamento conjunto para o fortalecimento das Unidades de Conservação.

## ENTENDENDO O TEMA

POR ANTONIO ISAC NUNES CAVALCANTE DE ASTRÉ

Dentre os inúmeros desafios da atualidade, o maior de todos são as alterações do planeta promovidas pela intervenção humana. Como se sabe, desde a virada paradigmática para a modernidade, notadamente a partir do século XVII, preponderou na civilização o pensamento fundado na subjetividade do indivíduo e na apropriação do meio natural para a satisfação dos anseios e desejos da individualidade,<sup>24</sup> consolidando uma visão funcionalista, utilitarista e instrumental da natureza, que desencadeou a atual crise ecológica<sup>25</sup> e, por consequência, as mudanças climáticas (alterações climáticas<sup>26</sup> ou mutação climática<sup>27</sup>). Para Sachs,<sup>28</sup> desde então, instalou-se uma crise verdadeiramente mundial, que atravessa não somente os países, mas também as gerações, cujas soluções são eminentemente complexas. Fala-se, inclusive, em Antropoceno,<sup>29</sup> época que situa o ser humano como agente geológico.

Nesse contexto, exsurge a necessidade de auto contenção humana, visando ao bem-estar das presentes e futuras gerações.<sup>30</sup> Assim, desde a Convenção de Esto-

**24** "Na modernidade, o horizonte fundante do pensar político transforma-se radicalmente. O homem agora se comprehende, acima de tudo, como 'ser de necessidades' que precisam ser satisfeitas; portanto, sua auto-realização é interpretada, em primeiro lugar, como autoconservação. O homem é uma totalidade de carências, desejos e anseios. Nessa perspectiva, sua felicidade, sua auto-realização vai consistir na 'maximização das satisfações de suas carências'. [...] a 'propriedade' vai emergir como categoria antropológica fundamental: já que a felicidade consiste, fundamentalmente, na satisfação dos desejos, ter o que é necessário para isso é condição de humanização do homem" (OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Ética e sociabilidade*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2009, p. 21-22).

**25** OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. *Ética, direito e democracia*. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2010, p. 56.

**26** SACHS, Jeffrey D. *A era do desenvolvimento sustentável*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017, p. 417-418.

**27** LATOUR, Bruno. *Diante de gaia: oito conferências sobre a natureza no antropoceno*. Trad.: Maryalua Meyer. São Paulo/Rio de Janeiro: Ubu Editora/Ateliê de Humanidades, 2020, p. 23-25.

**28** SACHS, Jeffrey D. *A era do desenvolvimento sustentável*, cit. p. 418-421.

**29** CRUTZEN, Paul J. *Geology of mankind: the anthropocene*. *Nature*, 415, 2002, jan, p. 23.

**30** Para além da tutela das sociedades humanas, Sarlet e Fernsterseifer anotam que "a concepção kantiana de dignidade deve ser repensada no sentido do reconhecimento de um fim em si mesmo inerente também a outras formas de vida (ou à vida de modo geral, seja humana, seja não humana)". (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 127). Sobre a análise da evolução dos direitos da natureza e seu enquadramento nos ordenamentos jurídicos, ver: KERSTEN, Jens. *Who needs rights of nature?* In: HILLEBRECHT, Anna Leah Tabios; BERROS, Maria Valeria (ed.). *Can nature have rights? legal and political insights*. Munique: Rachel Carson Center, 2017. p. 11-13. Disponível em: <https://www.environmentandsociety.org/perspectives/2017/6/can-nature-have-rights-legal-and-political-insights>. Acesso em: 2 dez. 2022.

colmo (1972), passando pelo relatório Nossa Futuro Comum (1987) e pela Eco Rio-92, foram significativos – embora ainda insuficientes – os avanços na teorização do desenvolvimento sustentável e, mais recentemente, da sustentabilidade, e no desenvolvimento de soluções para os problemas decorrentes das mudanças climáticas.

Nesse cenário de alterações do clima, o Brasil possui inegável importância, tendo em vista que há em seu território a maior floresta tropical do mundo, a Floresta Amazônica, patrimônio nacional, nos termos do artigo 225, §4º, da Constituição Federal. A Amazônia, por isso, precisa ser preservada e protegida. Não por outra razão, Abramovay relembra a ocorrência de dupla contribuição do Brasil, a saber:

- a interrupção do desmatamento, principal fonte de emissões de gases de efeito estufa;<sup>31</sup> e
- emergência de uma economia do conhecimento da natureza, servindo-se racionalmente da fonte de biodiversidade do planeta.<sup>32</sup>

Para fazer frente a esse enorme desafio, diversos instrumentos jurídicos de prevenção e precaução e de conservação *in situ*, entre estes as áreas protegidas,<sup>33</sup> foram desenvolvidos. Para o fim do presente ensaio, será feito um recorte com enfoque nas áreas protegidas, compreendidas como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”, conforme definido pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).<sup>34</sup>

Mais precisamente, será dado enfoque a um tipo específico de área protegida, a saber, as Unidades de Conservação, cujo regime jurídico será delineado no tópico seguinte.

## O regime jurídico das Unidades de Conservação

Alinhado ao conceito de áreas protegidas da CDB, acima transcrito, o constituinte originário brasileiro, ao assegurar a todos, inclusive às futuras gerações, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs ao Poder Público a obrigação de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que compro-

---

**31** Há, inclusive, regiões da Floresta Amazônica que perderam a capacidade de absorver o dióxido de carbono, perdendo sua condição de sumidouro de carbono. Nesse sentido, ver: DENNING, Scott. *Southeast Amazonia is no longer a carbon sink*. 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01871-6#:~:text=Atmospheric%20measurements%20show%20that%20deforestation,implications%20for%20future%20global%20warming>. Acesso em: 6 dez. 2022.

**32** ABRAMOVAY, Ricardo. *Amazônia: por uma economia de conhecimento da natureza*. São Paulo: Elefante, 2019, p. 94-95.

**33** BENJAMIN, Antônio Herman. *O regime brasileiro de Unidades de Conservação. Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 21, n. 1, jan./mar. 2001, p. 31.

**34** BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*. Brasília, 17 mar. 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf). Acesso em: 2 dez. 2022.

meta a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, conforme artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal.

Esse Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) constituem gênero do qual são espécies a Reserva Legal (RL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP), consideradas como ETEPs em sentido lato, bem como as Unidades de Conservação (UCs), chamadas de ETEPs em sentido estrito.<sup>35</sup>

As UCs foram disciplinadas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação,<sup>36</sup> sendo definidas pelo artigo 2º, inciso I, que apresentou as características essenciais para que haja um regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Logo, uma UC deve apresentar os seguintes pressupostos: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração.<sup>37</sup>

Dividindo-se em dois grupos, as UCs podem ser de Proteção Integral,<sup>38</sup> cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (artigo 7º, §1º); e de Uso Sustentável,<sup>39</sup> que visa a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, §2º).

As UCs podem ser criadas por ato do Poder Público, a exemplo de decretos e leis, exigindo-se estudos técnicos e, em regra, consulta pública (artigo 22, *caput* e §2º, da Lei Federal nº 9.985/2000), mas somente podem ser extintas, suprimidas ou alteradas por lei formal (artigo 225, §1º, inciso III, da CF; e artigo 22, §7º, da Lei Federal nº 9.985/2000).<sup>40</sup>

Com base nessas normas, foram criadas centenas de UCs pelo país, especialmente na Amazônia Legal, revelando-se como espaços que guardam estreita relação com a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, com o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, com a diversidade e integridade do

**35** MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 695.

**36** Apesar de a Lei nº 9.985 somente ter sido editada em 18 de julho de 2000, em verdade diversas UCs tinham sido instituídas muito antes, ainda que de forma casuística e assistemática, sendo que o Parque Nacional de Itatiaia (1937) foi a primeira área protegida de caráter nacional". (BENJAMIN, Antônio Herman. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 21, n. 1, jan./mar. 2001, p. 32).

**37** BENJAMIN, Antônio Herman. O regime brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 21, n. 1, jan./mar. 2001, p. 35.

**38** Art. 8º. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de Unidade de Conservação: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; V – Refúgio de Vida Silvestre.

**39** Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de Unidade de Conservação: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

**40** “[...]. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. [...]. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 4717. Relator: Ministra Cármem Lúcia. Brasília, 5 de abril de 2018. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, 15 fev. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur398386/false>. Acesso em: 5 dez. 2022.

patrimônio genético do Brasil,<sup>41</sup> além de permitir a prática de atividades sustentáveis, que são objetivos já delineados pelo constituinte (artigo 225, §1º, incisos I e II, da CF), favorecendo o florescimento de uma economia do conhecimento da natureza (artigo 4º, inciso XIII, da Lei nº 9.985/2000), conforme será exposto a seguir.

## Diagnósticos e perspectivas

Atualmente, o Brasil possui 2.659 Unidades de Conservação, das quais 357 protegem 120.523.249 hectares do Bioma Amazônico (28,59%). Dessas, 99 são UCs de Proteção Integral e 258 são UCs de Uso Sustentável.<sup>42</sup>

Além disso, o Brasil possui a quarta maior área protegida do mundo, perdendo apenas para Estados Unidos, Rússia e China, embora, em contrapartida, invista quase cinco vezes menos que a Argentina, sete vezes menos que a Costa Rica, nove vezes menos que o México e 35 vezes menos que os Estados Unidos por cada hectare protegido.<sup>43</sup>

É inegável a importância das UCs para preservação dos sistemas ecológicos e, por evidente, para os seres humanos. Em relação a essas últimas, Abramovay relata que 30% da água consumida provém de áreas protegidas, além de 79% da água utilizada pela geração de energia elétrica.<sup>44</sup>

Apesar da importância das UCs, não se pode ignorar que elas são invadidas frequentemente por grileiros, madeireiros, garimpeiros, entre outros, com o fim de explorar ilicitamente seus recursos naturais, além de consolidar a ocupação visando a futura regularização fundiária.

De fato, é historicamente comum a nociva prática de ocupar essas áreas em nome de um progresso predatório, cujas externalidades negativas recaem sobre o próprio ecossistema, enquanto quem pratica os ilícitos se beneficia dos aspectos financeiros positivos dessa atividade. Trata-se da internalização dos lucros e da socialização dos danos.

No entanto, é preciso que essas práticas sejam combatidas com eficiência. Lembra Abramovay que “[...] permitir que estas áreas sejam desmatadas traz dois imensos prejuízos ao país. O primeiro é a perda dos serviços ecossistêmicos ligados ao ciclo da água, à captação do carbono e à biodiversidade. O segundo é a complacência diante dos métodos ilegais e violentos de apropriação de terras públicas na região, que alimenta uma cadeia de criminalidade, destrutiva da convivência democrática”.<sup>45</sup>

Sobre esse ponto, Schmidt revela que a fiscalização ambiental possui baixa eficácia, pois, quando autuado o infrator, o processo administrativo tramita em

**41** FERREIRA, Heline Sivini. Política ambiental constitucional: deveres ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Cap. 5. p. 280.

**42** BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plataforma Oficial de Dados do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. 2022. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 6 dez. 2022.

**43** ABRAMOVAY, Ricardo. *Amazônia: por uma economia de conhecimento da natureza*. São Paulo: Elefante, 2019, p. 77-78.

**44** Ibid., p. 55.

**45** Ibid., p. 68.

média por 2,9 anos, sendo que apenas 0,2% das multas aplicadas eram efetivamente pagas.<sup>46</sup> Essa grave falha finda por incentivar novos ilícitos ambientais, dada a sensação de que o infrator não será punido ou, quando o for, as penalidades se revelarem inferiores aos benefícios financeiros.

Outro aspecto relevante refere-se ao apoio político à invasão dessas áreas protegidas, seja na forma de incentivos diretos, seja nas tentativas de extinguir ou reduzir as Unidades de Conservação por atos normativos, invariavelmente sem observar os trâmites legais exigidos. Nesse sentido, Abramovay assinala que as UCs na Amazônia estão “[...] sob ataque vindo não apenas de forma episódica, mas por meio de uma coordenação que envolve mineradores, grileiros, exploradores ilegais de madeira, frequentemente apoiados por personalidades e organizações políticas municipais, estaduais e nacionais”.<sup>47</sup>

## Considerações

Da análise acerca das UCs, pode-se observar a vital importância desses espaços territoriais especialmente protegidos para os seres humanos e para biodiversidade, notadamente diante do atual cenário de mudanças climáticas e da exploração predatória dos recursos naturais.

Também foi possível observar que a Lei Federal nº 9.985/2000 representou importante marco legal para a sistematização e segurança jurídica das UCs. Mesmo assim, não pode ser ignorado que a proteção eficiente desses espaços se encontra aquém do minimamente necessário, porquanto ainda compensa para o infrator invadir essas áreas e internalizar o produto de sua prática ilícita.

Entretanto, é preciso divisar o futuro, robustecendo e aparelhando os mecanismos de combate a essas práticas ilícitas e incentivando quem efetivamente promove a preservação ecológica, notadamente as populações extrativistas e aquelas que desenvolvem uma economia do conhecimento da natureza de forma sustentável.

Juridicamente, por outro lado, “o conteúdo dos princípios da proibição de reprocesso e da progressividade assume a forma normativa de deveres ou obrigações estatais vinculantes para todos os poderes republicanos (Legislativo, Executivo e Judiciário), notadamente no sentido de ampliação das áreas ambientais especialmente protegidas, no sentido de frear o desmatamento, a degradação ecológica e a extinção massiva de espécies”.<sup>48</sup> Logo, pelas disposições constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, evidencia-se o compromisso progressivo de tutela das áreas já existente bem como de ampliação dessas áreas.

Por fim, um tema que começa a ser debatido na doutrina e jurisprudência refere-se à tutela jurídica desses ecossistemas, não em relação à sua utilidade para os

**46** SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.** 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 168-169.

**47** ABRAMOVAY, Ricardo. **Amazônia: por uma economia de conhecimento da natureza.** São Paulo: Elefante, 2019, p. 80.

**48** SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** São Paulo: Grupo GEN, 2022, p. 802. E-book. ISBN 9786559643783. Disponível em: [https://integrada\[minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643783/](https://integrada[minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643783/). Acesso em: 6 dez. 2022.

seres humanos, mas como sujeitos autônomos de direitos, conferindo-lhes dignidade, valor intrínseco e direitos subjetivos, seja pela expansão das teorias da justiça a desbordar em produção normativa, como se verificou no Equador e na Bolívia, seja pela interpretação constitucional a partir do constitucionalismo andino e do diálogo de cortes constitucionais.

## DEBATES E PERCEPÇÕES SOBRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

POR FOPEMA

O Brasil vem firmando acordos internacionais que identificam as áreas protegidas como um relevante instrumento de conservação. No entanto, apesar da importância dessas áreas, ainda não está explícito para muitos setores o seu valor econômico, que deve ser evidenciado para que se possa apoiar as políticas de desenvolvimento regional.

Para tanto, diferentes estratégias podem ser adotadas e para isso precisam ser melhor detalhadas e regulamentadas no âmbito estadual. A incorporação e a clareza dessas regras ajudam no reconhecimento dos diferentes mecanismos de apoio, bem como no fortalecimento de procedimentos claros, eficientes e eficazes.

Dentre os temas debatidos, a concessão de parque e o tratamento das comunidades residentes no interior e entorno dessas áreas aparecem como algo premente. Por mais que a Convenção da OIT nº 169, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, traga a obrigação de criação de mecanismos prévios de consulta, escuta e consentimento para Povos Indígenas e tribais, ainda não há procedimentos claros e detalhados sobre a forma e o momento de implementação previstos nas legislações estaduais.

Em complemento a esse debate, as concessões florestais aparecem como um instrumento que ainda precisa ser amadurecido, não apenas sob o viés econômico, mas também sob a perspectiva do desenvolvimento das comunidades que estão dentro das florestas públicas.

Ainda nesse escopo, outro tema que aparece voltado para as florestas públicas é a regularização fundiária dentro dessas áreas. Há uma série de conflitos preexistes à concessão, que precisam ser trabalhados, seja por meio da ampliação do diálogo entre os interessados, seja por meio de normas e procedimentos claros de reconhecimento da posse e propriedade dos bens. Com isso é possível avançar em outro ponto, que é a ampliação da declaração de reserva legal dentro das propriedades rurais.

Agregada a esse contexto, há a necessidade de solucionar o licenciamento ambiental federal de atividades com significativo impacto ambiental, bem como a sobreposição de diferentes zoneamentos em categorias diferentes de áreas protegidas. Muitos dos conflitos gerados a partir da ausência de entendimentos sobre as regras de uso de determinado território geram o debate sobre o direito de indenização.

Algo que também aparece com a criação de Unidades de Conservação por lei, que muitas vezes não possuem os estudos prévios que validem a criação. Por mais que seja um ato legislativo, essas áreas precisam que todos os requisitos legais sejam cumpridos para que haja a definição de tipo, categoria, limites e usos.

As Unidades de Conservação aparecem com destaque, porém outras modalidades podem ser pensadas, tais como áreas quilombolas ou outras medidas adi-

cionais de conservação da natureza. Nesse último grupo se destacam as áreas militares, que abrigam grandes áreas de preservação, porém não são consideradas como território destinado para a conservação. Pensar formas de reconhecimento da conservação dessas áreas é agregar valor ao mosaico de áreas protegidas e contribuir para o enfrentamento da mudança climática.

## PARTICULARIDADES DOS ESTADOS

POR FOPEMA

O FOPEMA visa a uma atuação em conjunto, observando a melhor forma de aprimorar os entendimentos, procedimentos e normas do bioma amazônico. Contudo, os mesmos temas aparecem de formas diferentes em cada estado. Com vistas a dar visibilidade aos diferentes procedimentos, apresentamos uma síntese do contexto dos estados e a sua legislação aplicável.

### Acre

Com cerca de 47% do seu território conservado por meio de diferentes tipos de áreas protegidas, o estado do Acre possui Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, bem como Terras Indígenas expressivas. A forma de gestão desses espaços está ligada a uma história de luta e resistência das populações tradicionais na defesa e na proteção do meio ambiente.

Especificamente em relação às UCs, no Acre elas estas são relativamente recentes se comparadas com outros estados. A Estação Ecológica do Rio Acre, por exemplo, a primeira a ser criada em território acreano, foi instituída em 2 de junho de 1981, cerca de dois meses antes da promulgação da lei que criou a Política Nacional de Meio Ambiente no país.

A organização dos diferentes modelos de Unidades de Conservação estaduais viria 20 anos depois, em 2001, por meio do Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas. A lei estadual trouxe aspectos diferenciados daquela que instituiu o sistema federal, ao mencionar em seus objetivos, de forma explícita, a incorporação de aspectos como a contribuição para educação, cultura, esporte e recreação do cidadão. Além disso, evidenciou o conceito de ecoturismo, ampliando o olhar para a geração de emprego, renda e qualidade de vida das populações da floresta.

Em 2021, uma nova lei estadual reviu o Sistema Estadual de Áreas Protegidas. Nela foram incorporados dois importantes princípios: a sustentabilidade técnica e financeira, assegurando continuidade administrativa e gerencial na gestão das UCs estaduais, e a garantia da permanência das comunidades tradicionais residentes à época da criação nos limites de Unidades de Conservação de proteção integral sob a esfera estadual, a partir do estabelecimento de termos de compromisso entre o órgão gestor das UCs e essas comunidades.

### Legislação aplicável

- **Lei nº. 1.426, de 27 de dezembro de 2001** – Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências
- **Lei nº 3.883, de 17 de dezembro de 2021** – Dispõe sobre o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas – SEANP.

## Amapá

O Governo do Amapá vem desenvolvendo um projeto socioambiental e urbano chamado AMAPARQUE, na região metropolitana dos municípios de Macapá e Santana, cujo objetivo é proteger as áreas de ressaca (áreas úmidas), que estão ameaçadas com atividades humanas irregulares. A área costuma ser invadida por famílias no momento da baixa do rio, em que o espaço está seco, causando problemas sociais e ambientais graves. Por isso, atualmente são estudadas novas estratégias e implantadas estruturas físicas para que a invasão não avance nessas regiões. Espera-se que possam ser implementados projetos ambientais para a geração de renda das comunidades locais.

No Amapá, as Unidades de Conservação tradicionais ocupam cerca de 62% do território, totalizando 19 áreas que contemplam quase 8.8 milhões de hectares do território. Destas, 12 são federais, cinco estaduais e duas municipais.

Um desafio identificado com a criação de UCs é que em alguns locais há uma sobreposição com outras áreas protegidas e/ou áreas permitidas para a mineração. Isso gera um conflito de limites e entendimentos sobre o direito de exploração e culmina na emissão de laudos e pareceres com entendimentos que não necessariamente conversam entre si. Por isso, é importante o desenvolvimento de estudos sociojurídicos para contribuir para a solução efetiva e assertiva desses casos.

## Legislação aplicável

- **Lei Complementar nº 5 de 18 de agosto de 1994** – Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências.
- **Lei nº 165, de 18 de agosto de 1994** – Cria o Sistema Estadual do Meio Ambiente e dispõe sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente e cria Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente e dá outras providências.
- **Decreto nº 3325 de 17 de junho de 2013** – Regulamenta a exploração de florestas nativas e formações sucessoras de domínio público e privado, inclusive em reserva florestal legal no estado do Amapá e dá outras providências.

## Amazonas

O Amazonas é o maior estado brasileiro, sendo a sua estruturação no sistema de Unidades de Conservação bastante representativa. O território possui 30,21% em UCs, sendo 16,96% federais, 12,05% estaduais e 1,19% municipais. Essas áreas totalizam cerca de 47,2 milhões de hectares.

Assim como o Acre, o estado possui Unidades de Conservação relativamente novas, com sua primeira UC estadual criada em 1989. Em 2007, foi promulgado o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), com características próprias. Entre elas, o forte protagonismo das populações tradicionais.

Em 2020, uma nova lei estadual autorizou a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) a outorgar as primeiras concessões florestais em Unidades de Conservação do Amazonas. A proposta é que a concessão represente uma alternativa econômica sustentável para o estado na medida em que, paralelamente, conserva as florestas e promove a geração de renda.

No entanto, há uma preocupação sobre como inserir as comunidades próximas na discussão, em atenção à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre a necessidade de exclusão da concessão de áreas em que há sobreposição de territórios

ocupados por povos e comunidades tradicionais com Unidades de Conservação (Ação de Inconstitucionalidade 7.008 contra lei estadual 16.260/2016 de São Paulo, que autoriza a Fazenda Pública a conceder à iniciativa privada a exploração do turismo e de extração comercial de madeira e de subprodutos florestais em Unidades de Conservação (UCs) estaduais).

Um dos mecanismos para evitar conflitos é o levantamento fundiário da área, que visa a identificar essas sobreposições. Com isso, busca-se também reduzir os impactos da ilegalidade nas áreas de maior desmatamento florestal.

A política fundiária é um dos gargalos existentes na maioria dos estados. Para tentar solucionar parte dos conflitos existentes, o Amazonas vem trabalhando na concessão de direito real de uso coletivo para povos e comunidades tradicionais.

Em 2012, como forma de dirimir essas divergências, foi criado o Diálogo Amazônico, que reunia mensalmente órgãos estaduais e federais para discutir sobre regularização fundiária em UCs. A iniciativa perdurou até 2018 e conseguiu viabilizar a concessão do direito real de uso à associação dos moradores.

Previstas na lei de licenciamento ambiental, as regras foram detalhadas ao longo do tempo e trabalhadas com um grupo diversificado de representações. Buscava-se evitar a criação de grandes áreas individuais, privilegiando a regularização de forma coletiva, em que há um limite de área de uso de 2,5 mil hectares.

O trabalho foi iniciado com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com vistas a elaborar um decreto que regulamentasse o tema. O decreto denomina a área de território de uso comum e tem como conceito “espaços territoriais especialmente protegidos, concedidos pelo estado do Amazonas aos Povos Indígenas e comunidades tradicionais, considerando a sustentabilidade social e ambiental, cujo uso pode ser coletivo ou familiar”.

A amplitude conceitual indica um patrimônio essencial para a reprodução física e cultural do grupo, composto por bens materiais e imateriais e escolhido por outros motivos, por serem ancestrais e por situarem a identidade social comunitária, ou indicados como relevantes a escolha de vida e cooperação. Nele estão incluídos os territórios e áreas ocupadas por TIs e comunidades tradicionais, incluindo terras, terrenos fluviais, entre outros.

O decreto prevê ainda duas modalidades de gestão: a autogestão (áreas menores, como por exemplo Terras Indígenas) e a cogestão (áreas maiores). Para ambas, foram previstas regras de governança e, com isso, há uma regularização fundiária resolvida.

No caso de Povos Indígenas, poderá haver reconhecimento para posterior demarcação desses territórios, assim como quilombolas.

Um exemplo trazido para discussão foi o caso do Rio Manicoré, em que, com apoio de organizações da sociedade civil, foi possível espalhar placas de identificação da área para proteger as comunidades. Contudo, os empresários locais foram contrários e se reuniram com o governador pedindo o cancelamento da concessão real de uso. Como o interesse deles era a obtenção de títulos individuais e pelo fato de o grupo não ser tradicional do local, o pleito não foi atendido.

### Legislação aplicável

► **Lei nº 4.415, de 29 de dezembro de 2016** – Dispõe sobre a gestão de florestas situadas em áreas de domínio do estado para produção sustentável; institui na estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), a Secretaria Executiva

Adjunta de Gestão Florestal (SEAGF); cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FEDF) e dá outras providências.

► **Lei nº 5.225, de 5 de setembro de 2020** – Altera, na forma que especifica, a Lei nº 4.415, de 29 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a gestão de florestas situadas em áreas de domínio do Estado para produção sustentável; institui na estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) a Secretaria Executiva Adjunta de Gestão Florestal (SEAGF); cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FEDF) e dá outras providências.

► **Lei complementar nº 53, de 5 de junho de 2007** – Regulamenta o inciso V do artigo 230 e o § 1º do artigo 231 da Constituição Estadual, institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), dispondo sobre infrações e penalidades, e estabelecendo outras providências.

### **Maranhão**

O Maranhão possui características muito próprias, pois é formado por um mosaico de biomas, com peculiaridades singulares. Ao todo, 64% de seu território é composto pelo Cerrado, 35% pela Amazônia e 1% pela Caatinga. Isso faz com que parte de sua área seja incluída tanto na Amazônia Legal quanto em discussões relacionadas ao Nordeste brasileiro. Adicionalmente, possui uma forte pressão na região do Matopiba, que é formada pelos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, onde a agricultura está em expansão desde a década de 1980.

Essa diversificação ambiental também é sentida no âmbito social, com a formação de diferentes grupos e seus aspectos culturais. Uma riqueza enorme, que também apresenta grandes desafios, em especial quando se trata da violação de direitos humanos e Povos Tradicionais.

Em parceria com o Ministério Público Federal, foi possível construir uma regulamentação para a Convenção nº 169 da OIT sobre a consulta livre, prévia e informada sempre que alguma obra, ação, política ou programa a ser desenvolvido afete os Povos Tradicionais. A regulamentação ocorreu por meio de acordo judicial e tem permitido ações efetivas nesse sentido.

Mesmo assim, verifica-se que no Maranhão ainda há um grande desafio em relação aos altos índices de grilagem de terras, que surgem com múltiplos títulos. São vários indivíduos dizendo-se donos das áreas e requerendo no judiciário o reconhecimento de titularidade. Isso gera uma sobrecarga de processos e atuações individualizadas. Um exemplo é o Parque Estadual do Mirador, localizado no sul do estado. Ano após ano, mais proprietários da área aparecem, além das comunidades tradicionais já existentes dentro da unidade.

No entanto, há também a criação de UCs sem prévia consulta e sem estudos técnicos, que ocorrem por meio de lei e geram conflitos administrativos.

Nesse contexto, a estruturação de um modelo de gestão de áreas protegidas, que considere os níveis de consolidação territorial desejada, associado a uma análise das características locais e valorização econômica dos custos de implementação, pode apoiar a consolidação do sistema.

### **Legislação aplicável**

► **Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011** – Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão e dá outras providências.

► **Decreto nº 36.415 de 18 de dezembro de 2020** – Regulamenta o art. 23 da Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades

de Conservação da Natureza do Maranhão e institui o Programa Estadual de Incentivo às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (Pró-RPPN), sob a coordenação da SEMA.

### **Mato Grosso**

Mato Grosso possui 141 municípios abrangidos por três biomas diferentes: a Floresta Amazônica, o Pantanal Mato-Grossense e o Cerrado. Dois desses biomas são protegidos constitucionalmente pelo §4º do artigo 225 da Constituição Federal.

Em termos de território, a Amazônia ocupa 54% da área do estado, o Cerrado ocupa a porção central do estado, com cerca de 39%, enquanto o Pantanal, no sul do estado, ocupa cerca de 7% da área. Nesses espaços, identifica-se que as maiores UCs dentro da Floresta Amazônica e do Pantanal são administradas pela esfera federal, enquanto em relação ao Cerrado a maior área de unidades é administrada pela esfera estadual.

A primeira UC do estado foi criada em 1978, na região sul, com o nome de Parque Estadual Águas Quentes, localizado próximo à capital Cuiabá. A partir daí, em especial na década de 1990, o estado de Mato Grosso iniciou um processo de criação e implantação de Unidades de Conservação que resultou na formulação e estruturação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), datado de 2011. Atualmente o SEUC é composto por 47 unidades, em diferentes categorias.

Em 2020, o governo de Mato Grosso fez uma proposta de emenda à Constituição, que visa a alterar e acrescentar dispositivos ao artigo 263 da Constituição do Estado de Mato Grosso. A PEC 12/2022 condiciona a criação de novas unidades à existência de dotação orçamentária para indenizar os proprietários das áreas e à regularização de 80% da área das UCs já existentes. A PEC também limita a criação de unidades que não demandem regularização fundiária, bem como aumenta para 10 anos o prazo para implementação das UCs já criadas.

A proposta está em discussão na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.

### **Legislação aplicável**

► **Lei nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011** – Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) e dá outras providências.

### **Pará**

Em 2023 foi instituída no Pará a Política e Sistema Estadual de Unidades de Conservação. A medida estabelece diretrizes importantes para a criação de novas áreas protegidas no território paraense, com o objetivo de preservar os recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável.

A legislação inova com a criação de duas novas categorias de Unidades de Conservação: os Bosques Municipais e os Rios de Proteção Especial. Essas duas categorias são voltadas para áreas urbanas e buscam adequar a legislação às características locais.

Além disso, incorpora importantes diretrizes relacionadas às populações tradicionais, entre elas a orientação para a conservação dos modos de vida e sistemas de manejo dos povos e comunidades tradicionais, populações residentes e usuárias e, quando houver em seu entorno, as populações indígenas, reconhecendo e valorizando o seu saber etnoecológico.

Nesse mesmo sentido, orienta que sejam levadas em consideração as condições e necessidades das populações tradicionais, residentes e usuárias no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de manejo sustentável dos recursos ambientais, bem como a garantia de sua efetiva participação na criação, implementação e gestão das Unidades de Conservação.

Por fim, destaque-se a incorporação do aspecto fundiário. Apesar de ser esse um dos pontos mais relevantes, dado seu potencial de conflito, sempre foi tratado na legislação de forma tangencial. A nova lei direciona a atuação no sentido de possibilitar que o processo de criação e a gestão das UCs sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei nº 10.306, de 22 de dezembro de 2023** – Institui a Política Estadual de Unidades de Conservação da Natureza; dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC); altera a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012; e revoga os arts. 83 e 84 da Lei Estadual nº 5.887, de 9 de maio de 1995.
- ▶ **Lei nº 7.638, de 12 julho de 2012** – Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o §2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará.
- ▶ **Lei Ordinária nº 5.887, de 9 de maio de 1995** – Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências.

### Rondônia

As Unidades de Conservação de Rondônia começaram a ser criadas na década de 1990, por meio do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planafloro). Trata-se de um planejamento do governo federal com o apoio financeiro do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que tinha como objetivo a implantação de uma abordagem mais aperfeiçoada para o manejo, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais do estado.

O Planafloro contribuiu para a criação de grande parte das UCs estaduais. Em 2002, a regulamentação dessas áreas veio por meio de lei estadual, que promulgou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Desde então, Rondônia criou 40 Unidades de Conservação, sendo que parte delas se encontra em discussão judicial.

Isso porque em 2017 foi promulgada a Lei nº 4.228, segundo a qual “a criação de reserva florestal no âmbito do estado de Rondônia, pertencente a qualquer Zona do Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia, instituída pela Lei Complementar nº 233, de 6 de junho de 2000, e suas alterações, deve ser feita por meio de Lei devidamente deliberada pela Assembleia Legislativa”. Com base nessa lei, a criação de novas áreas protegidas em Rondônia deve ser realizada por meio de legislação.

Apesar da previsão legal, em 2018 o governo do estado decretou a criação de nove Unidades de Conservação e a regulamentação de outras duas que, somadas, totalizavam 530 mil hectares. Logo em seguida foram aprovados decretos legislativos que extinguiram as áreas criadas e regulamentadas.

Em 2021, foi aprovada a Lei Complementar nº 1.089/2021 que alterou os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, bem como criou o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo. Ao todo, foram desafetados

220 mil hectares de duas Unidades de Conservação e, novamente, criadas as 11 Unidades de Conservação que haviam sido decretadas pelo governador em 2018.

Com vistas a realizar um tipo de compensação pela desafetação das áreas, a nova lei recriou cinco das 11 unidades extintas pelo Legislativo. No entanto, ainda em 2021, duas das novas áreas foram extintas por meio de lei complementar.

Em novembro de 2021, o Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) declarou inconstitucional a Lei nº 1.089/2021. Porém, além da pressão legislativa, as pressões sobre as Unidades de Conservação também são sentidas no campo. Os desafios atuais, por exemplo, derivam das enchentes de 2014. Com esse evento climático, cidades inteiras ficaram isoladas e a forma encontrada para resolver emergencialmente o problema foi a abertura de uma estrada dentro do parque. O problema é que, mesmo após o retorno à normalidade, a estrada não foi fechada, havendo uma defesa a ela baseada na facilidade de acesso e controle da própria unidade. No entanto, o impacto sobre a UC é grande e implica muitas vezes desmatamentos.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei Ordinária nº 1.143, de 12 de dezembro de 2002** – Regulamenta o artigo 8º, incisos XVI e XVII, e o artigo 219, incisos I, II, III e V da Constituição Estadual, que dispõem sobre o uso sustentável das florestas estaduais e reservas extrativistas do estado de Rondônia e dá outras providências.
- ▶ **Lei Ordinária nº 1.144, de 12 de dezembro de 2002** – Dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia (SEUC/RO) e dá outras providências.
- ▶ **Lei Ordinária nº 4.135, de 21 de setembro de 2017** – Altera o inciso IV do artigo 2º da Lei nº 1.143, de 12 de dezembro de 2002.
- ▶ **Lei nº 4.228, de 18 de dezembro de 2017** – Dispõe sobre a criação de reserva florestal pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia.
- ▶ **Lei Complementar nº 1.089, de 20 de maio de 2021** – Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo.
- ▶ **Lei Complementar nº 1.094, de 30 de julho de 2021** – Revoga os artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 1.089, de 20 de maio de 2021, que “altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará , a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo.”
- ▶ **Lei Complementar nº 1.095, de 30 de julho de 2021** – Altera o artigo 10 e dá nova redação ao Anexo III e ao Adendo – Anexo IV da Lei Complementar nº 1.089, de 20 de maio de 2021, que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.

### Roraima

Roraima foi reconhecido como ente federativo em 1988, com a promulgação da Constituição Federal. Antes disso, a área era considerada um território federal e por isso, dado esse histórico, apresenta características próprias, com cerca de 68%

de cobertura vegetal preservada dentro de áreas protegidas ou propriedades militares (ZEE, 2017).

Em 2022 foi instituído o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no estado. A lei é enxuta, trazendo aspectos básicos sobre o novo sistema, bem como apoiando o regramento na lei federal. Especificamente em relação às categorias de UCs, houve uma transformação das Áreas de Proteção Ambiental (APA) em Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), ampliando a proteção dada e, ao mesmo tempo, realizando o reconhecimento das comunidades existentes. No entanto, ainda existem desafios, como a criação de mecanismos de autogestão das Unidades de Conservação.

Também há a necessidade de estruturar melhor os seus conselhos, para não dar margem a conflitos agrários, assim como a necessidade de reflexão conjunta sobre o mosaico de áreas protegidas.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei Complementar nº 7, de 26 de agosto de 1994** – Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente para a Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e uso adequado dos Recursos Naturais do Estado de Roraima.
- ▶ **Lei Estadual nº 169/10** – Dispõe sobre critérios pormenorizados e peculiaridades regionais para a criação e ampliação de Unidades de Conservação nos limites do estado de Roraima e dá outras providências.
- ▶ **Lei nº 1.704, de 15 de julho de 2022** – Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SEUC/RR), a recategorização da Área de Proteção Ambiental do Baixo Rio Branco em Parque Estadual das Nascentes, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Itapará-Boiaçu e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Campina, e a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Xeriuni e dá outras providências.

### Tocantins

O Tocantins reconhece a importância das Unidades de Conservação, especialmente dada a sua localização na zona de transição geográfica entre o Cerrado e a Floresta Amazônica, abrangendo ambos os biomas.

Dessa forma, utilizando como referência o Zoneamento Ecológico Econômico, que oferece dados sobre solo, vegetação e clima para identificar áreas ambientalmente sensíveis, podem ser determinadas regiões elegíveis, dependendo de sua singularidade e importância para a conservação de zonas de proteção.

Pelo menos 15% do território total do estado é formado por áreas protegidas. Atualmente o Tocantins tem, no domínio estadual, três parques, nove áreas de proteção ambiental (APA) e um monumento natural, abrangendo locais como o Parque Estadual do Lajeado, Parque Estadual do Cantão, Monumento Natural das Árvores Fossilizadas (Monaf) e Parque Estadual do Jalapão, administradas pelo Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins).

Apesar dos avanços, a luta pela manutenção das áreas de proteção ambiental ainda é tema relevante, especialmente dado o aumento do desmatamento no âmbito nacional e o avanço da fronteira agrícola, dos impactos dos incêndios florestais e da perda de espécies e habitats pelos mais variados motivos.

Assim, ainda há muito trabalho no fortalecimento do quadro técnico efetivo e na promoção de regularização fundiária em parques ambientais, além da neces-

sária promoção de práticas econômicas alternativas que visem a estimular as populações residentes ou do entorno a desenvolver atividades que incrementem suas rendas, gerando menor impacto ao ambiente natural.

### Legislação aplicável

- ▶ **Lei nº 1.560, de 5 de abril de 2005** – Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC), e adota outras providências.
- ▶ **Lei nº 996, de 14 de julho de 1998** – Cria o Parque Estadual do Cantão e adota outras providências
- ▶ **Lei nº 1.203, de 12 de janeiro de 2001** – Cria o Parque Estadual do Jalapão, e adota outras providências
- ▶ **Lei nº 907, de 20 de maio de 1997** – Dispõe sobre a Área de Proteção Ambiental que especifica e dá outras providências.

## A ATUAÇÃO DO FOPEMA COMO PROMOTOR DE MUDANÇA

POR FOPEMA

A atuação conjunta dos procuradores, nesse caso, pode trazer soluções com alto impacto não apenas para as Unidades de Conservação como também para a garantia dos direitos das comunidades tradicionais. Alguns caminhos que podem ser viabilizados por meio do FOPEMA são:

- ▶ Produção de publicação voltada para as realidades comuns vivenciadas pelos estados da Amazônia Legal;
- ▶ Criação de canal para compartilhamento de conhecimento e teses entre as procuradorias, seja na área consultiva, seja na área judicial, sobre os desafios afeitos às Unidades de Conservação;
- ▶ Auxílio aos procuradores para o desenvolvimento de uma advocacia pública de estado, muitas vezes contrária ao governo de ocasião;
- ▶ Ampliação dos estudos sobre direitos de indenização;
- ▶ Solicitação para que sejam agregados os estudos técnicos e análises sobre o valor econômico das UCs;
- ▶ Realização de um aprofundamento e detalhamento dos procedimentos acerca de populações tradicionais;
- ▶ Elaboração de entendimentos jurídicos.

**CRÉDITOS**

**PROJETO GRÁFICO**

GISELLE MACEDO

Luxdev

**REVISÃO**

RACHEL VALENÇA

No Reino das Palavras

**TRADUÇÃO**

LARISSA STONER

Sunny Traduções

**AGÊNCIAS ENVOLVIDAS**

FIXE EVENTOS

AGÊNCIA FEBRE

