

## NOTA TÉCNICA

# PROPOSTA DO RELATOR DA MPV 867/2018 COLOCA EM RISCO O NOVO CÓDIGO FLORESTAL



A Medida Provisória 867/2018, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que tem por objetivo, única e exclusivamente, a extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), está sendo utilizada para alterar, de modo drástico e longe do debate público, os pilares da Lei 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal.

A Lei 12.651/2012 constitui uma oportunidade única para o Brasil conciliar o aumento da sua produtividade agrícola com a proteção dos seus recursos naturais. Mais do que simplesmente um instrumento de proteção de nossos remanescentes florestais, o código pode acelerar a modernização da agricultura brasileira e melhorar o acesso a mercados internacionais.

Ao estabelecer restrições sobre a expansão da área que pode ser utilizada em propriedade rurais, graças aos instrumentos da Reserva Legal e áreas de Preservação Permanente (APP), a nova lei florestal privilegia aumentos de produtividade em relação à expansão de área, catalisando a intensificação da produção. Simultaneamente, o novo Código Florestal representa uma garantia de que a produção de alimentos no Brasil será realizada visando a proteção dos recursos naturais, operando como um certificado de qualidade.<sup>1</sup>

A implementação do novo código permite que o Brasil associe as negociações sobre o clima com as negociações comerciais de seu interesse. Isso cria um círculo virtuoso. Por um lado, o código pode alavancar a abertura de novos mercados. Por outro, o acesso a novos mercados constituiria fonte de receita e incentivos para os produtores, facilitando a implementação da lei florestal.

O relator da referida MPV, Deputado Sergio Souza, apresentou, no dia 24 de abril de 2019, o seu relatório com Projeto de Lei de Conversão (PLV), alterando o texto original da referida MPV e propondo mudanças que terão um forte impacto na implementação da Lei 12.651/2012.<sup>2</sup>

Das 35 emendas parlamentares apresentadas, 5 foram consideradas inadmissíveis pelo relator por não terem qualquer pertinência temática com o objeto da MPV, os clássicos jabutis. Das 30 emendas remanescentes, o relatório aprova 16, e altera significativamente o texto original da MPV.<sup>3</sup>

1 CLIMATE POLICY INITIATIVE. **Melhorar a produtividade agrícola brasileira é um passo importante para a mitigação das mudanças climáticas.** Resumo para Política Pública, Abril 2017. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/productionandprotection/>

2 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7944306&ts=1556133914153&disposition=inline>

3 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Jabutis de diferentes espécies e tamanhos ameaçam o novo Código Florestal**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/a-medida-provisoria-no-8672018-que-prorroga-o-prazo-de-adesao-ao-pra/>

O relator propõe a modificação de seis artigos da Lei 12.651/2012 e a inclusão de um novo artigo, quais sejam:

- ☒ Artigo 29 - dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR)
- ☒ Artigo 42 - dispõe sobre a conversão de multas ambientais decorrentes de desmatamento irregulares antes de 22 de julho de 2008 em áreas passíveis de desmatamento legal mediante autorização do órgão ambiental
- ☒ Artigo 59 – dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA)
- ☒ Artigo 60-A (artigo novo) - dispõe sobre a revisão dos termos de compromissos firmados na vigência da Lei 4.771/1965.
- ☒ Artigo 67 – dispõe sobre a dispensa de recomposição de Reserva Legal para proprietários e posseiros de imóveis rurais que tenham até 4 módulos fiscais, com desmatamento realizado antes de 22/07/2008.
- ☒ Artigo 68 – dispõe sobre dispensa de recomposição de Reserva Legal nos casos de desmatamento feito de acordo com a lei em vigor.

Neste documento, pesquisadoras do Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio/ Climate Policy Initiative (NAPC/ CPI), através do projeto INPUT, analisam as principais alterações propostas ao artigo 59, que dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA), e ao artigo 68, que dispõe sobre a aplicação da lei no tempo para fins de recomposição da Reserva Legal.

## ALTERAÇÕES E PROPOSTAS AO ARTIGO 59 QUE DISPÕE SOBRE O PRA

- ☒ A adesão ao PRA Estadual deixa de ser de iniciativa do proprietário ou possuidor. O proprietário ou possuidor serão notificados para que possam efetuar a adesão ao PRA.
- ☒ Não há mais um prazo final comum a todos para a adesão ao PRA Estadual. O prazo de um ano para adesão ao PRA Estadual passa a contar a partir da notificação individual de cada proprietário ou possuidor.
- ☒ Os Estados passam a ter um prazo final, 31 de dezembro de 2020, para a implantação de seus respectivos PRAs.
- ☒ Após 31 de dezembro de 2020, caso o Estado não possua PRA implementado, a adesão ao PRA deverá ser feita junto ao órgão federal, a partir da implementação de um PRA Federal pela União.

- Enquanto não forem notificados, os proprietários e possuidores podem manter as atividades econômicas em áreas rurais consolidadas em áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal. Além disso, o proprietário e o possuidor não poderão ser autuados por desmatamento ilegal em APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008 e as sanções já aplicadas, decorrentes dessas infrações, serão suspensas.
- A adesão ao PRA Estadual fora do prazo (um ano após a notificação) não suprime o direito à manutenção das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal, apenas sujeita o proprietário ou possuidor às sanções pelo uso irregular das áreas consolidadas.
- As disposições transitórias da Lei 12.651/2012 se aplicam a todos os biomas e devem prevalecer sobre leis especiais.

## ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO ARTIGO 59 QUE DISPÕE SOBRE O PRA

### Sistemática da Lei 12.651/2012

A Lei 12.651/2012 trouxe um grande avanço ao estabelecer uma nova sistemática para a regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Com a criação do CAR, um banco eletrônico de informações ambientais dos imóveis rurais e cuja inscrição é declaratória e de iniciativa dos proprietários e possuidores, é possível saber os passivos de APP e Reserva Legal de cada um dos imóveis rurais. A partir destas informações, os proprietários e possuidores podem aderir ao PRA e propor a forma pela qual pretendem regularizar seus passivos em APP e Reserva Legal, valendo-se das regras mais flexíveis em áreas rurais consolidadas.

Assim, o novo Código Florestal trouxe uma série de vantagens para o produtor rural: prevê parâmetros menores de APP, permite a compensação de Reserva Legal, cria a Cota de Reserva Ambiental (CRA), anistia multas e dá a liberdade e autonomia para o produtor propor a maneira pela qual vai promover a recuperação de seus passivos ambientais. Porém, para se valer destes benefícios, a lei estabelece que o produtor deve aderir, por sua própria iniciativa, ao PRA e se comprometer perante o órgão ambiental por meio da assinatura do termo de compromisso com o órgão ambiental, com força de título executivo extrajudicial.

### Alterações ao procedimento de adesão ao PRA (art. 59, § 3º e § 4º, de acordo com o PLV)

As alterações propostas pelo relator modificam drasticamente a sistemática vigente. A responsabilidade pela promoção da regularização ambiental dos imóveis rurais passaria a ser dos órgãos ambientais estaduais, já que a adesão aos PRAs dependeria exclusivamente da atuação

destes órgãos. Além disso, a proposta ainda concede um prazo de um ano após a notificação para o proprietário ou possuidor aderirem ao PRA.

Como é de conhecimento geral, os órgãos ambientais estaduais possuem restrições orçamentárias e quadro de funcionários deficiente, assim, há uma grande probabilidade de que a notificação de cada um dos proprietários e possuidores para a adesão ao PRA leve um longo tempo. Enquanto isso, os imóveis rurais permanecerão irregulares sem que seus proprietários ou possuidores sofram qualquer sanção.

Ademais, muitos estados já estabeleceram regras próprias para adesão ao PRA Estadual, as quais dispõem que cabe ao proprietário ou possuidor a iniciativa pela adesão ao PRA, seja por meio de requerimento ao órgão ambiental, seja por meio do módulo PRA de seus respectivos sistemas de Cadastro Ambiental Rural.

Se esta proposta for aprovada há um grande risco dos Estados que já editaram normas sobre PRA revisarem as suas legislações para estabelecer que a adesão ao PRA será feita mediante notificação do órgão ambiental estadual, paralisando os programas de regularização em curso. Atualmente, ao menos 17 estados mais o Distrito Federal já possuem legislação sobre PRA. Em muitos estados estas regras foram elaboradas com a participação dos produtores rurais e da sociedade civil. Alterá-las agora seria simplesmente ignorar todo o esforço e recursos que foram empreendidos na elaboração dessas normas.

Nos Estados em que as regulamentações atuais forem mantidas, sem que haja previsão de notificação prévia para adesão ao PRA, haverá uma grande insegurança jurídica. O produtor rural que não quiser aderir ao PRA, por sua própria iniciativa, poderá valer-se de ação judicial para questionar a legislação estadual, tendo em vista que a lei federal estabelece a necessidade de notificação prévia para adesão ao PRA.

### **Prazo para implementação de PRA Estadual e criação de PRA Federal (art. 59, § 5º, de acordo com o PLV)**

A proposta também impõe o prazo final de 31 de dezembro de 2020 para os Estados implementarem seus respectivos PRAs. Após essa data, caso o Estado não possua PRA implementado, a adesão ao PRA deverá ser feita junto ao órgão federal, a partir da implementação de um PRA Federal pela União.

Esta regra, além de ferir o princípio federativo, também contraria o parágrafo primeiro, do artigo 59, da proposta do relator, que dispõe que “na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal”.

Além disso, essa regra é desnecessária, tendo em vista que todos os estados que não possuem regulamentação própria sobre PRA já aderiram ao Módulo PRA no âmbito do Sicar.<sup>4</sup> Criado pelo Serviço Florestal Brasileiro, este Módulo PRA do Sicar permite aos proprietários e possuidores a elaboração das Propostas Simplificadas de Adesão ao PRA para regularização de passivos ambientais. O sistema calcula os passivos ambientais da propriedade ou posse para a concordância do proprietário ou possuidor. Após a adesão ao PRA, é gerada uma minuta de Termo de Compromisso de Adesão ao PRA que deve ser assinada pelo proprietário ou possuidor e o órgão ambiental estadual competente. Uma vez assinado o referido Termo de Compromisso por ambas as Partes, o mesmo será inserido no sistema e a data da assinatura contará como a data de efetivação da adesão ao PRA. Assim, a falta de legislação estadual específica sobre PRA não impede que o PRA seja implementado por meio desta nova ferramenta, disponível para todos os estados que já utilizam o módulo de cadastro no Sicar. Atualmente, 15 estados já aderiram ao Módulo PRA do Sicar.

### **Contradições nas regras para adesão ao PRA Estadual e ao PRA Federal**

A proposta do relator apresenta uma grande contradição. De um lado, impõe aos Estados a obrigação de notificar cada proprietário ou possuidor para adesão ao PRA, de outro lado, caso a adesão seja feita junto ao órgão federal, a proposta simplesmente fala da adesão ao PRA junto ao órgão federal, no prazo de um ano a partir de sua implementação pela União. Ou seja, o relator entende que a adesão ao PRA Federal é de iniciativa do proprietário ou possuidor e que o prazo inicia a partir da implementação do programa, mas no caso do PRA Estadual, o relator sustenta que é necessário uma notificação prévia pelo órgão ambiental, a partir da qual passa a contar o prazo para adesão ao programa.

### **Ampliação dos benefícios aos proprietários rurais que desmataram ilegalmente (art. 59, § 7º a § 10º, de acordo com o PLV)**

Como mencionado acima, a Lei 12.651/2012 trouxe uma série de benefícios ao produtor rural que desmatou irregularmente em APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008. Entretanto, o produtor tem como contrapartida a regularização ambiental de sua propriedade ou posse, por meio da adesão ao PRA e assinatura do termo de compromisso. A adesão ao PRA é condição obrigatória para a manutenção dos benefícios, entre os quais a manutenção das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal e a suspensão das multas.

Esta proposta altera este equilíbrio de modo a conceder ainda mais benefícios aos produtores rurais, já que, enquanto não forem notificados, podem manter as atividades econômicas em áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal. Além disso, o proprietário e o possuidor não poderão ser autuados por desmatamento ilegal em APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008 e as sanções já aplicadas, decorrentes dessas infrações, serão suspensas.

<sup>4</sup> <http://www.car.gov.br/#/sobre?page=regAmbiental>

A proposta do relator também estabelece que a adesão ao PRA fora do prazo não suprime o direito à manutenção das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal, apenas sujeita o proprietário ou possuidor às sanções pecuniárias pelo uso irregular das áreas consolidadas. Assim, não haverá qualquer incentivo para que os proprietários e possuidores cumpram o prazo de adesão já que a sanção seria apenas uma multa. Ora, uma infração ambiental precisa estar prevista em lei e não há qualquer previsão legal de infração por descumprimento de prazo de adesão ao PRA.

### **Alterações propostas ao artigo 68, que dispõe sobre a aplicação da lei no tempo para fins de recomposição da Reserva Legal**

O artigo 68, da Lei 12.651/2012 dispõe que estão isentos de recompor a Reserva Legal os proprietários que realizaram a supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos na legislação em vigor à época da supressão.

A proposta do relator pretende alterar o artigo 68 para definir os critérios de aplicação da lei no tempo. De acordo com esta proposta, o artigo 68 conteria uma lista com as leis e os decretos que seriam usados como referência para definição de Reserva Legal dos diferentes tipos de vegetação e biomas. A lista proposta dispõe que:

- o termo inicial de proteção das matas e florestas seria o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/1965);
- o termo inicial de proteção do Cerrado seria a Lei 7.803/1989; e
- o termo inicial de proteção das demais formas de vegetação nativa não florestais (campos gerais, campos de altitude e campos nativos) e dos demais biomas (Pantanal, Pampa e Caatinga) seria a entrada em vigor da Medida Provisória 1.956-50/2000.

Entretanto, vários juristas, inclusive decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça, entendem que o termo floresta foi e é utilizado na legislação florestal em sentido amplo, isto é, no sentido de “flora” ou “vegetação nativa”. Esta interpretação decorre da própria lei. Tanto o Código Florestal de 1934 quanto o de 1965 dispunham sobre as florestas e demais formas de vegetação. Além disso, o Código de 1965 estabelecia no artigo 16 norma expressa sobre a Reserva Legal dispondo que nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste (na parte sul) era necessário preservar 20% da área de cada propriedade. Ora, o Leste Meridional, bem como o Centro-Oeste na parte sul são formados majoritariamente por Cerrado, do que se conclui que este bioma já fazia parte do instituto da Reserva Legal anteriormente a 1989. Assim, as regras de proteção florestal estabelecidas de 1934 em diante abrangiam todas as formas de vegetação, presentes em todos os biomas brasileiros.

Ademais, existem Estados que previam a necessidade de preservação de parte da propriedade como Reserva Legal em datas anteriores àquelas estabelecidas na proposta do relator, por meio de legislações estaduais específicas, e que deverão ser observadas.

A interpretação adotada na proposta do relator limita a interpretação da legislação florestal e contraria entendimento já pacificado pelos tribunais superiores, podendo ser objeto de nova contestação judicial e postergando ulteriormente a regularização ambiental dos imóveis rurais.

Por fim, a proposta ainda estabelece que nos campos gerais, campos de altitude e os campos nativos, bem como nos biomas Pantanal, Pampa e Caatinga, tradicionalmente explorados por diversos sistemas pecuários, o pastejo animal e o manejo serão permitidos no conjunto da área dos imóveis, e que a conversão da vegetação para a produção agrícola com cultivos anuais ou perenes, deverá respeitar o percentual de Reserva Legal. Estudos indicam que nas formações campestres, como no Pampa, o pastejo animal e o manejo, quando feitos de forma sustentáveis, mantém a integridade dos ecossistemas campestres.<sup>5</sup> Entretanto, a substituição dos campos nativos por espécies exóticas, como a braquiária, promove a degradação do ecossistema e a perda de biodiversidade. Esta proposta não garante a integridade desses ecossistemas e biomas, pois não exige que a pecuária seja feita de forma sustentável e com a manutenção da vegetação nativa. Além disso, a proposta estabelece que a conversão da vegetação para produção agrícola deverá respeitar apenas o percentual da Reserva Legal, sem mencionar a necessidade de também respeitar as APPs.

---

## RESUMO DOS PRINCIPAIS RISCOS DECORRENTES DAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO AOS ARTIGOS 59 E 68

---

- ☒ Paralisação dos PRAs em curso.
- ☒ Revisão pelos Estados de suas respectivas legislações sobre PRA.
- ☒ Judicialização das novas regras, tanto por produtores rurais, Estados e Ministério Público.
- ☒ Insegurança jurídica.
- ☒ Postergação da implementação do novo Código Florestal.
- ☒ Incentivo ao aumento do desmatamento ilegal por sinalizar que a lei pode sempre ser alterada para conceder novos benefícios aos produtores rurais que descumprirem as regras de proteção.
- ☒ Não cumprimento dos compromissos climáticos brasileiros, estabelecidos nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), no setor de uso da terra.
- ☒ Barreiras para o acesso a mercados internacionais.

---

5 PILLAR, V. de P et al. **Campos Sulinos: conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2009.

## CONCLUSÃO

A Lei 12.651/2012, conhecida como novo Código Florestal, constitui uma oportunidade única para o Brasil conciliar o aumento da sua produtividade agrícola com a proteção dos seus recursos naturais. Mais do que simplesmente um instrumento de proteção da nossa vegetação nativa, o código pode acelerar a modernização da agricultura brasileira e melhorar o acesso a mercados internacionais, uma vez que representa uma garantia de que a produção de alimentos no Brasil será realizada visando a proteção dos recursos naturais, operando como um certificado de qualidade.

A implementação do novo código permite que o Brasil associe as negociações sobre o clima com as negociações comerciais de seu interesse. Isso cria um círculo virtuoso. Por um lado, o código pode alavancar a abertura de novos mercados. Por outro, o acesso a novos mercados constituiria fonte de receita e incentivos para os produtores, facilitando a implementação da lei florestal.

A aprovação do Projeto de Lei de Conversão da forma proposta pelo relator representa um retrocesso em relação a esses objetivos, pois enfraquece e retarda a implementação do novo Código Florestal. Em especial, a proposta gera um grande risco de paralisação de todos os PRA em andamento, amplia os benefícios aos proprietários rurais que desmataram ilegalmente, além de trazer um risco concreto de judicialização das novas regras por alterarem drasticamente a Lei 12.651/2012.

## AUTORAS

### Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)  
joana.chiavari@cpirio.org

### Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)  
cristina.leme@cpirio.org

[www.inputbrasil.org](http://www.inputbrasil.org)

### Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Proposta do relator da MPV 867/2018 coloca em risco o novo Código Florestal**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Abril/ 2019

O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), pelo Instituto Clima e Sociedade - iCS, e pelo Norway's International Climate and Forest Initiative - NICFI. através do Climate Policy Initiative (CPI).