

## NOTA TÉCNICA

# JABUTIS DE DIFERENTES ESPÉCIES E TAMANHOS AMEAÇAM O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

ANÁLISE DAS EMENDAS À MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 867/2018



## INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 12.651/2012, instituindo o novo Código Florestal, foi fruto de um dos maiores debates políticos da história do Congresso depois da Constituinte. Durante a tramitação do projeto de lei, além de inúmeras consultas técnicas, foram realizadas mais de 200 audiências públicas e privadas em todo o país. Após um duro e longo processo de negociação, marcado por disputas e conflitos, finalmente foi possível a construção de um caminho de convergência, envolvendo o governo, setores produtivos, sociedade civil e Congresso Nacional.

Adicionalmente, entre 2013 e 2018, a Lei nº 12.651/2012 esteve sob análise do Supremo Tribunal Federal (STF), em função de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs). O STF promoveu audiência pública, da qual participaram representantes da sociedade civil, acadêmicos e representantes de órgãos governamentais, para que a decisão das ADIs fosse a melhor possível. Finalmente, em 28 de fevereiro de 2018, o STF julgou as ações, decidindo pela constitucionalidade da maior parte dos dispositivos questionados nas ADIs, trazendo segurança jurídica para implementação do novo Código Florestal.

A partir das regras gerais estabelecidas em âmbito federal pela Lei nº 12.651/2012, os estados passaram a elaborar normas e procedimentos de caráter específico para a regularização ambiental de propriedades rurais e, atualmente, cerca de 19 estados possuem alguma regulamentação a respeito.

Ocorre que, passados quase sete anos da publicação da Lei nº 12.651/2012 e pacificadas as discussões sobre a sua aplicação, emendas a uma medida provisória em tramitação no Congresso, que trata da necessária extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), estão sendo utilizadas para subtrair do debate público e do ambiente deliberativo ordinário do legislativo a discussão sobre alterações que ameaçam o novo Código Florestal. Devido ao rito próprio das medidas provisórias, estas alterações estão sendo propostas sem a devida reflexão e debate, sem qualquer participação popular e com a envolvimento restrito dos parlamentares. Por fim, é preciso ressaltar que as emendas não apresentam os pressupostos de urgência e relevância atinentes às medidas provisórias.

As maiores ameaças dizem respeito às regras relativas ao PRA, à aplicação da lei no tempo com relação ao percentual de Reserva Legal e à reposição florestal obrigatória. Algumas emendas pretendem, ainda, reintroduzir na Lei nº 12.651/2012, regras que já foram objeto de declaração de inconstitucionalidade pelo STF.

**Caso essas emendas sejam aprovadas, haverá o risco de nova judicialização das alterações propostas ao novo Código Florestal, de revisão das legislações estaduais atualmente em vigor e de interrupção dos PRAs em curso nos estados, inaugurando assim um novo período de insegurança jurídica.**

## OBJETO DA MPV N° 867/2018

A Medida Provisória nº 867/2018 altera o parágrafo segundo do art. 59 da Lei nº 12.651/2012 (novo Código Florestal), para **dispor sobre a extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA**. A redação da MPV é sucinta e direta:

Art. 1º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:  
“Art. 59. ....

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo essa adesão ser requerida até 31 de dezembro de 2019, permitida a prorrogação por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

A justificativa apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente para tal alteração é que a implementação do PRA nos estados está ocorrendo de forma desigual, muitos estados ainda não regulamentaram seus respectivos PRAs. Como a adesão ao PRA é condição obrigatória para a regularização ambiental de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal, com os parâmetros mais flexíveis, a não prorrogação do prazo prejudicaria, sobretudo, os pequenos produtores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária.

---

## TRAMITAÇÃO DA MPV N° 867/2018

---

A partir da publicação da MPV no Diário Oficial, a Câmara e o Senado precisam apreciar a medida para sua conversão definitiva em lei ordinária. Os parlamentares já apresentaram emendas à MPV perante uma Comissão Mista que fornecerá um parecer sobre a matéria. Posteriormente, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados. Se a matéria for aprovada na íntegra ou com emendas, é remetida ao Senado Federal. O Senado pode aprovar o texto recebido ou propor modificações e, neste caso, a matéria retorna para a Câmara dos Deputados para decisão final.

---

## CRONOLOGIA<sup>1</sup>

---

- A MPV foi apresentada ao Congresso Nacional em 27/12/2018
- Foram apresentadas **35 emendas** até 12/2/2019 (prazo final)
- Em 15/2/2109 – Designada Comissão Mista - **não foi publicado parecer até a presente data**
- Regime de urgência, obstruindo a pauta da Câmara a partir de: **21/03/2019**
- Prazo final no Congresso Nacional: **04/04/2019**

---

## ANÁLISE DAS EMENDAS APRESENTADAS

---

Foram apresentadas 35 emendas parlamentares.<sup>2</sup> As emendas podem ser classificadas em dois grupos:

- (i) sem qualquer pertinência temática com o objeto da MPV, os clássicos “jabutis”; e
- (ii) estranhas ao objeto central da MPV, ainda que relacionadas à Lei nº 12.651/2012.

---

<sup>1</sup> Para acompanhar o andamento da MPV 867/2018 acesse:  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135060>

<sup>2</sup> Para acessar o teor das emendas acesse:  
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916400&ts=1552079577432&disposition=inline>

Embora seja difícil, e muitas vezes subjetiva, a classificação do grau de “estranheza” ou de pertinência da matéria de uma emenda, alguns parâmetros podem ser considerados como delimitadores da pertinência temática, tais como o nexo causal entre a emenda e o objeto da MPV e a pertinência da emenda a partir do enunciado declarado na ementa da MPV, que traduz o seu “núcleo material”.<sup>3</sup>

#### **A MPV nº 867/2018 trata apenas da extensão do prazo para adesão ao PRA.**

**Cinco emendas não possuem qualquer relação com o tema da MPV.** São emendas que pretendem alterar a Política Nacional de Segurança de Barragens, a Lei de Crimes Ambientais e a Lei sobre Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

**As demais emendas apresentadas (30 no total),** embora tratem de matérias do novo Código Florestal, **extrapolam totalmente o objeto específico da MPV,** que é o **prazo de adesão ao PRA.** O poder de emendar não pode desfigurar a proposição original e, além disso, as emendas precisam apresentar os mesmos pressupostos de urgência e relevância atinentes às medidas provisórias.

Observa-se que o conteúdo de várias emendas pretende alterar de modo drástico os pilares do novo Código Florestal, modificando as regras relativas ao PRA, artigo 68 que trata da aplicação da legislação relativa à Reserva Legal ao longo do tempo, reposição florestal, dentre outras. Algumas emendas pretendem, ainda, reintroduzir na Lei nº 12.651/2012, regras que já foram objeto de declaração de inconstitucionalidade pelo STF.

#### **Emendas que alteram as regras relativas ao PRA e termo de compromisso**

A regularização ambiental dos imóveis rurais no novo Código Florestal possui três pilares fundamentais: Cadastro Ambiental Rural (CAR), PRA e termo de compromisso. O CAR é um cadastro autodeclaratório pelo qual o proprietário apresenta todas as informações ambientais relativas à sua propriedade, incluindo os passivos em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal. Após a inscrição no CAR, o proprietário com passivo ambiental deve aderir ao PRA, por iniciativa própria, se deseja regularizar seu imóvel rural se valendo das regras mais flexíveis de APP e Reserva Legal e de outros benefícios instituídos pela lei. Porém, o PRA deve ser formalizado por meio da assinatura de um termo de compromisso com o órgão ambiental, com força de título executivo extrajudicial.

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 se comprometer perante o órgão ambiental por meio da assinatura do termo de compromisso.

<sup>3</sup> LAAN, C. R. v.d. Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fevereiro/2018. Disponível em: <https://goo.gl/R3A9PX>.

**As emendas que alteram as regras relativas ao PRA (art. 59 da Lei nº 12.651/2012), propõem duas sistemáticas distintas da prevista em lei e que vão em sentidos contrários.**

De um lado, as emendas nºs 00026 e 00035 pretendem colocar toda a responsabilidade no órgão ambiental para verificar se os imóveis rurais possuem passivos ambientais para, posteriormente, notificar o proprietário/possuidor para aderir ao PRA. Neste caso, o prazo de adesão ao PRA passaria a contar apenas após a notificação pelo órgão ambiental. Enquanto não for notificado pelo órgão ambiental, o produtor rural não seria obrigado a promover a regularização ambiental de sua propriedade.

De outro lado, a emenda nº 00021 estabelece que o proprietário poderá promover a regularização ambiental de sua propriedade, se valendo das regras mais flexíveis de APP e Reserva Legal e da suspensão da cobrança das multas, sem a obrigatoriedade de adesão ao PRA. Além disso, caso decida pela adesão, o termo de compromisso teria apenas um caráter declaratório, sem força de título executivo extrajudicial.

**Observa-se que, caso qualquer uma destas emendas seja aprovada, a implementação do novo Código Florestal será fortemente prejudicada. No primeiro caso, a adesão ao PRA seria inviabilizada por depender exclusivamente da atuação dos órgãos ambientais estaduais. No segundo caso, a restauração efetiva dos passivos ambientais seria desincentivada, pois o produtor não dependeria da adesão ao PRA para obtenção dos benefícios previstos na lei.**

### **Emenda sobre o artigo 68 – aplicação da lei no tempo com relação à Reserva Legal**

O art. 68 da Lei nº 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 emenda nº 00028 pretende alterar o art. 68 para definir os critérios de aplicação da lei no tempo. De acordo com esta emenda, o art. 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** seria o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934);
- o termo inicial de proteção das **florestas** seria o Código Florestal de 65 (Lei nº 4.771/1965);
- o termo inicial de proteção do **Cerrado** seria a Lei nº 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 nº 1.956-50/2000.

Entretanto, vários juristas, inclusive decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça, entendem que o termo mata e/ou 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**. Assim, as regras de proteção florestal estabelecidas de 1934 em diante abrangiam todas as formas de vegetação, presentes em todos os biomas brasileiros.

**Esta emenda limitaria a interpretação da legislação florestal e contraria entendimento já pacificado pelos tribunais superiores, podendo ser objeto de nova contestação judicial e postergando a regularização ambiental dos imóveis rurais.**

### **Reposição florestal obrigatória**

O art. 33 da Lei nº 12.651/2012 estabelece expressamente que “são obrigadas à reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa **ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa**”. A reposição florestal é medida necessária para compensar a perda da cobertura florestal, os danos à biodiversidade e os impactos negativos nos serviços ambientais decorrentes da supressão de vegetação nativa, seja para utilização da matéria prima florestal (como fonte de energia, indústria e outros), seja para uso alternativo do solo, tais como projetos de assentamento para reforma agrária, agropecuários, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte.

A emenda nº 00018 pretende alterar o art. 33 para obrigar à reposição florestal apenas “as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa, **desde que tenha fins comerciais**”.

Esta emenda condicionaria a reposição florestal apenas à supressão de vegetação nativa com utilização da matéria prima para fins comerciais. Assim, a supressão da vegetação para uso alternativo do solo estaria isenta de promover a reposição florestal.

Ora, o objetivo da reposição florestal é que não haja perda líquida de cobertura vegetal, independentemente da utilização da matéria prima florestal. **Esta emenda impactaria negativamente a proteção da vegetação nativa passível de desmatamento legal, que poderia ser suprimida sem qualquer compensação, promovendo a perda de habitat, biodiversidade e serviços ambientais essenciais.**

---

## DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS APRESENTADAS

---

Recentemente, o STF decidiu que a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com o objeto central da medida provisória (MP) é inconstitucional e viola o princípio democrático de direito e o devido processo legislativo.<sup>4</sup> De acordo com o parecer da ministra-relatora, Rosa Weber, emendas de parlamentares só são admitidas para restringir, adequar ou adaptar questões estabelecidas no texto principal da MP, **desde que não atinjam a essência das proposições nem desvirtuem seus propósitos.**

“O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, **subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade**”(grifos nossos), constata a Ministra Rosa Weber.

O devido processo legislativo é uma garantia do cidadão e do parlamentar prevista na Constituição Federal. A tramitação de uma medida provisória é muito célere, sem qualquer participação popular e com envolvimento restrito dos parlamentares, uma vez que a matéria é apreciada por uma comissão mista e posta em votação no plenário da Câmara e do Senado, com pouca oportunidade para reflexão e debates, devido ao curto prazo de tramitação.

Desta forma, **alterar as disposições do novo Código Florestal por meio da apresentação de emendas a uma medida provisória que apenas prorroga o prazo de adesão ao PRA pode ser considerado inconstitucional.**

---

## DOS RISCOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

---

- Judicialização das alterações à Lei nº 12.651/2012, propostas pelas emendas à MPV nº 867/2018;
- Interrupção dos Programas de Regularização Ambiental;
- Enfraquecimento da proteção da vegetação nativa passível de desmatamento legal;
- Revisão das legislações estaduais; e
- Insegurança jurídica.

---

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.127/DF. Plenário. Min. Rosa Weber. Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Julgamento em 08.10.2015. Publicado em 11.05.2016.

## CONCLUSÃO

Aumentar a produção agropecuária para atender à crescente demanda por alimentos e matérias-primas e, simultaneamente, preservar o meio ambiente é um dos maiores desafios da atualidade. Nesse contexto, a grande riqueza de recursos naturais do Brasil aliada à presença de políticas públicas relevantes e de larga escala relacionadas ao setor rural proporcionam imenso potencial para que o país alcance esses objetivos conjuntamente.

O novo Código Florestal determina o arcabouço regulatório para a proteção ambiental dentro de propriedades privadas. Se efetivamente implementado, o código tem o potencial de aumentar a eficiência do uso da terra no Brasil, protegendo os recursos naturais e aumentando a produção agropecuária por meio de ganhos de produtividade.

As emendas à MPV nº 867/2018, além de não serem pertinentes ao objeto central da MPV, podem provocar graves alterações ao Código Florestal, colocando em risco todos os esforços feitos até agora para que esta política seja implementada. Assim, é recomendável que a MPV nº 867/2018 seja aprovada apenas com seu texto original, pois a prorrogação do prazo de adesão ao PRA é necessária, e que as emendas sejam rejeitadas pelo Congresso Nacional quando postas para votação.

## 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. **A Medida Provisória nº 867/2018 que prorroga o prazo de adesão ao PRA**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Março/ 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).*