

NOTA TÉCNICA

Análise do Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 6, de 2023, proveniente da Medida Provisória nº 1.150, de 23 de dezembro de 2022, que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

TRÂMITE

- 23/12/2022 – Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória (MP) nº 1.150, de 23 de dezembro de 2022, alterando o prazo para o proprietário ou possuidor do imóvel rural requerer a adesão ao Programa de Regularização Ambiental, que se extinguiria em 31 de dezembro de 2022, para 180 (cento e oitenta) dias, contados da convocação pelo órgão competente.
- 03/02/2023 – Encerrado o prazo para apresentação de Emendas à Medida Provisória, 19 emendas foram propostas, sendo que algumas alterariam substantivamente o Código Florestal.
- 28/03/2023 – Relatório apresentado pela Comissão Mista, de autoria do Deputado Sérgio Souza, contendo texto substitutivo.
- 30/03/2023 - Aprovada a redação final do texto, que irá ao Senado, com aprovação do relatório, alterado por emendas de plenário e uma alteração não incluída no relatório, que trata do Programa de Regularização Ambiental (PRA), dando origem ao Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 6, de 2023.
- 01/06/2023 – Prazo final para aprovação da MP no Congresso Nacional.

INTRODUÇÃO

Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterando as regras de proteção da vegetação nativa situada em imóveis rurais. Aclamada, à época, como o “maior programa de restauração ambiental do Planeta” por seus defensores, ela, por um lado, dispensou a restauração de aproximadamente 41 milhões de hectares (Mha) de vegetação nativa desmatados ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 (37 milhões de ha em Reserva Legal - RL e 4,5 milhões de hectares em Áreas

de Preservação Permanente - APP)¹ e, por outro lado, estabeleceu em nível nacional um mecanismo de monitoramento da situação de cumprimento da legislação por imóveis rurais (o Cadastro Ambiental Rural - CAR) e previu um processo de adequação ambiental para os imóveis rurais desmatados ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 (o Programa de Regularização Ambiental - PRA).

Apesar da grande redução da área a ser recuperada, o déficit global de vegetação nativa para a adequação à Lei nº 12.651/12, permaneceu em 19 milhões de hectares de RL e APP (Termômetro do Código Florestal e Guidotti et al, 2017²). Para que a adequação ambiental desse passivo aconteça, foram previstos prazos tanto para a inscrição no CAR, quanto para a posterior adesão ao PRA.

Em sua versão original, a **Medida Provisória** (MP) nº 1.150, de 23 de dezembro de 2022 extinguiu uma data fixa máxima para que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais pudessem aderir ao PRA, a qual estava estipulada em 31 de dezembro de 2022. Segundo o texto encaminhado pela Presidência da República, atualmente em vigor, o prazo para adesão ao PRA deve ser de 180 dias da convocação pelo órgão competente. Segundo sua justificativa, isso seria necessário porque, dado que “os números de cadastros analisados e de termos de compromissos firmados ainda são extremamente baixos” e “como a adesão ao PRA requer a análise prévia do CAR dos imóveis rurais pelos órgãos estaduais e distrital competentes, o atendimento ao prazo estabelecido no dispositivo legal mostra-se inexecutável”.

Em 30 de março foi aprovado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 6, de 2023, proveniente da MP citada, tendo como base um substitutivo apresentado pelo Deputado Sérgio Souza (MDB/PR). Esse texto, que deverá ser ainda submetido ao Senado Federal, traz os seguintes dispositivos:

- Prorroga pela **sexta vez** o prazo para inscrição no CAR a fim de que o proprietário ou possuidor possa gozar de benefícios quando de sua adesão ao PRA;
- Vincula a adesão ao PRA à prévia análise, pelo órgão ambiental competente, das informações constantes no registro do imóvel no CAR;

¹SPAROVEK, G. et al. A revisão do Código Florestal brasileiro. Novos estudos CEBRAP, n. 89, p. 111-135, 2011. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100007>

² <https://termometroflorestal.org.br/> e GUIDOTTI, Vinícius et al. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. Publicado em: Sustentabilidade em debate, nº 5, maio de 2017. Consultado em 04/09/2019. Disponível em: http://www.imaflorea.org/downloads/biblioteca/5925cada05b49_SUSTemDEB_low_web_links.pdf

- Altera diversos dispositivos da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/06), fragilizando a proteção da vegetação da Mata Atlântica e reduzindo as salvaguardas para a ocupação de Áreas de Preservação Permanente urbanas
- Diminui, arbitrariamente, as Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação que estejam próximas a áreas urbanas, debilitando a utilidade desse instrumento legal.

O conjunto das alterações propostas significa um grave retrocesso legislativo, com efeitos muito nefastos para a conservação da Mata Atlântica, a recuperação da vegetação nativa em todo o País, a segurança da população brasileira residente em áreas urbanas e a saúde de nossas unidades de conservação, como será demonstrado a seguir.

1. Adiamento da data limite para inscrição no CAR

Apesar da grande redução da área a ser recuperada, a Lei nº 12.651, de 2012, buscou incentivar a regularização do imóvel rural, concedendo benefícios para aqueles que espontaneamente inscrevessem seus imóveis no CAR, até determinada data, e aderissem ao PRA. O benefício foi o reconhecimento de “áreas rurais consolidadas”, desmatadas anteriormente a 22 de julho de 2008, nas quais não seria mais necessário realizar a restauração florestal completa.

Desde a aprovação da nova Lei Florestal, no entanto, já foram realizados **5^º adiamentos** do prazo para inscrição no CAR e adesão ao PRA. O texto original da MP nº 1.150, de 2022, não prorrogava o prazo para inscrição no CAR a fim de se habilitar aos benefícios retro mencionados, mas somente extinguiu uma data máxima para adesão ao PRA. Assim, a data-limite de 31 de dezembro de 2020 para inscrição no CAR, para fins de habilitação aos benefícios do PRA, ficava mantida, o que fazia justiça com os mais de 6 milhões de proprietários ou possuidores rurais que se apresentaram perante os

³ Fixação do prazo: Instrução Normativa MMA nº 2, de 6 de maio de 2014 – inscrição no CAR até 6 de maio de 2015; e Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014 - adesão ao PRA requerida até 6 de maio de 2015.

1ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Portaria nº 100, de 4 de maio de 2015, para 6 de maio de 2016.

2ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Lei nº 13.296, de junho de 2016, para 31 de dezembro de 2017.

3ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Decreto nº 9.257, de dezembro de 2017, para 31 de maio de 2018.

4ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018.

5ª prorrogação: o prazo para inscrição no CAR foi excluído, tornando-se obrigatório a partir da publicação da Lei em 18 de outubro de 2019, mas para o acesso aos benefícios para a adequação de imóveis com desmatamento ilegal anteriores a 22 de julho de 2008, foi fixado o prazo final em 31 de dezembro de 2020, com prazo para a adesão ao PRA para 31 de dezembro de 2022.

órgãos ambientais, voluntariamente, para tentar resolver seus passivos ambientais ou demonstrar sua situação de regularidade perante a lei⁴.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados, no entanto, prorroga mais uma vez a data limite, vencida em 31 de dezembro de 2020, para que a inscrição no Cadastro Ambiental Rural gere o direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e regularização dos passivos com benefícios concedidos pela lei. A nova data-limite proposta é a seguinte:

- a. Para imóveis com área acima de 4 módulos fiscais: até 31 de dezembro de 2023;
- b. Para imóveis com área de até 4 módulos fiscais ou agricultores familiares:⁵ até 31 de dezembro de 2025.

Proprietários e possuidores pequenos e tradicionais, que deveriam receber assistência do estado para se inscrever, não perderam a possibilidade de acessar os benefícios para a adequação devido à inércia do Poder Público, sendo desnecessária a prorrogação.

Não há nenhuma razão para se prorrogar novamente a data-limite para adesão ao CAR para fins de benefícios na execução do PRA. A mudança na lei para beneficiar menos de 1% dos proprietários rurais, justamente os que, 10 anos após a promulgação da lei, ainda resistem a se apresentar aos órgãos ambientais para regularizar seus passivos, desmoraliza a política de adequação ambiental e envia uma mensagem perversa à sociedade, pois privilegia a minoria que tenta a todo custo escapar da lei, ao invés de privilegiar a maioria que tenta a ela se adequar. Isso é especialmente grave num momento em que o país enfrenta um aumento desenfreado do desmatamento e a consequente deterioração de sua imagem como produtor agrícola responsável no contexto global.

2. Criação de obstáculos para adesão ao PRA

O PLV nº 6, de 2023, propõe alterar o § 2º do art. 59 da Lei 12651/22, dispondo que a adesão ao PRA deverá ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da notificação pelo órgão competente, a ser realizada após concluída análise do CAR e

⁴ Até março de 2023, segundo dados do Boletim do CAR4, do Serviço Florestal Brasileiro, mais de 6,9 milhões de imóveis foram cadastrados, uma área de mais de 653 milhões de hectares, sendo que destes menos de 10% se inscreveram após a finalização do prazo em dezembro de 2020. Segundo estudo elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal, disponibilizado no Panorama do Código Florestal, 5% dos imóveis rurais brasileiros precisam se adequar à Lei no 12.651, de 2012, por meio da adesão ao PRA.

⁵ Produtor rural que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

identificado o passivo ambiental. Essa alteração, como veremos a seguir, poderá adiar indefinidamente a restauração de 19 milhões de hectares de APP e RL desmatados ilegalmente há mais de 15 anos, enterrando a possibilidade de que o PRA venha a ser, algum dia, “o maior programa de recuperação ambiental do Planeta”, como vendido quando da aprovação da lei.

O processo de adequação previsto originalmente na Lei Florestal prevê que o proprietário ou possuidor do imóvel rural realize a inscrição no CAR e voluntariamente, dentro de um prazo fixo, requeira a adesão ao PRA, quando será então convocado a assinar um termo de compromisso de regularização ambiental (TCRA), com natureza de título executivo extrajudicial, com o órgão ambiental competente, no qual se compromete a adequar o imóvel ao disposto na lei, por meio da execução de ações descritas no termo.

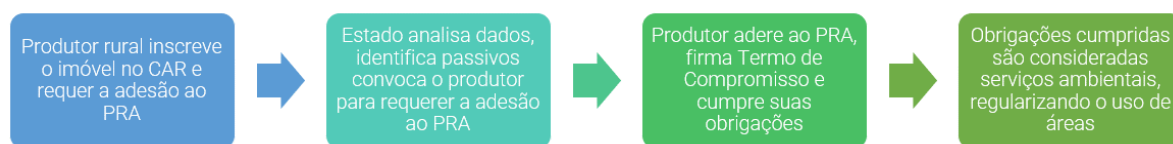


Esse processo de adequação à Lei foi julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Constitucionalidade 42⁶, cujo Voto do Ministro Dias Toffoli, acompanhado pela maioria, ressalta o caráter voluntário e espontâneo da busca pela regularização ambiental, em detrimento da análise de uma “anistia”, considerada inconstitucional pelos Ministros vencidos. Assim, a adesão ao PRA seria, nos termos indicados pelo STF um **reconhecimento**, “*pelo proprietário ou possuidor, de que seu imóvel se encontra em situação irregular e à assunção de responsabilidade perante o Estado de que vai regularizar essa situação.*” (STF, 2018, p. 603).

O processo previsto no PLV nº 6, de 2023, no entanto, acaba com esse princípio de que a adesão ao PRA e o início das ações de regularização devam ocorrer independentemente de uma convocação por parte do órgão ambiental e antes mesmo da assinatura do TCRA. Pelo novo texto, apenas após a análise e definição precisa, por parte do órgão ambiental estadual, com a concordância do proprietário, do tamanho e localização dos passivos existentes no imóvel rural, é que a adesão ao PRA poderá ocorrer e as ações de regularização ambiental serão iniciadas. Esse é um **processo que pode demorar anos para cada imóvel e décadas para os mais de 6,9 milhões de imóveis já inscritos**

⁶ Supremo Tribunal Federal (STF) – DC 42 - DF, Relator Ministro Luiz Fux, 28/02/2018, p. 672. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>

no CAR. Pior: após a convocação pelo órgão ambiental, o proprietário ainda terá 1 ano para aderir ao PRA e dar início à adequação ambiental do imóvel.



Nesse novo processo, elimina-se a busca voluntária do titular do imóvel rural pela regularização de seu passivo, obrigando o Estado a analisar, identificar o passivo e convocar o proprietário ou possuidor do imóvel rural irregular para aderir ao PRA.

Não configurando o processo legalmente instituído uma **premiação por colaboração voluntária**, a simples concessão de anistia pela restauração da vegetação desmatada antes de 2008, sem aplicação de qualquer sanção, *"incentiva a expectativa de que continuamente, de tempos em tempos, o Estado revisará a aplicação das normas sancionatórias para perdoar ilícitos eventualmente praticados pelos empreendedores. A contrario sensu, incentiva-se a ideia de que se pode desmatar livremente no período presente, sob a expectativa de que, no futuro, novos programas de regularização ambiental sejam implementados, com facilidades para a manutenção de áreas já degradadas"* (Relatório - Ministro Luiz Fux – STF, 2018, p. 141)

A assinatura do termo de compromisso e o subsequente cumprimento das obrigações nele estabelecidas trazem uma série de benefícios ao proprietário ou possuidor signatário. Com a análise, identificação de passivo e convocação prévias, o proprietário ou possuidor do imóvel rural deixa de ser voluntariamente o responsável pela ação de aderir ao PRA e passa a esperar a notificação pelo órgão competente. Esse órgão, por sua vez, deixa de ser o agente de fiscalização e monitoramento e se torna responsável pela análise os dados do CAR, identificação do passivo ambiental, responsabilizando-se assim pelo cálculo gerado, e notificação do proprietário ou possuidor para a adesão ao PRA.

Além de retirar o equilíbrio entre penalidades e benefícios, cabe destacar que apenas 0,6% dos imóveis inscritos no CAR tiveram suas análises concluídas, segundo dados do Boletim do CAR de fevereiro de 2023. Essa morosidade coloca em risco **a recuperação de 19 milhões de hectares**, com graves consequências para a proteção ambiental.

Trata-se de uma Lei discutida por 11 anos no Congresso Nacional e com a constitucionalidade validada pelo STF. Ainda, as alterações têm o potencial de gerar novas judicializações, perpetuando-se o cenário de insegurança jurídica.

3. Fragilização das regras de proteção à Mata Atlântica, a Unidades de Conservação e de ocupação de áreas de risco

Além das alterações já analisadas, o PLV nº 6, de 2023, introduz dispositivos que tratam de matérias alheias àquela tratada originalmente na Medida Provisória (prazos para adesão ao PRA), nos seguintes pontos:

- (i) Estende o conceito de área urbana para compreender perímetros urbanos definidos por lei municipal, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e transfere toda a competência para regulamentar o uso e a ocupação das APPs urbanas exclusivamente para os planos diretores e leis de uso do solo dos Municípios.
- (ii) Retira a previsão de uma zona de amortecimento nas unidades de conservação que tenham áreas urbanas ao seu redor.
- (iii) Fragiliza a proteção da Mata Atlântica, alterando a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, com as seguintes alterações:
 - a. autoriza a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração **sem a avaliação de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;**
 - b. a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração em área urbana será autorizada **exclusivamente** pelo órgão ambiental municipal competente, **sem anuência prévia de órgão estadual competente fundamentada em parecer técnico.**
 - c. **exclui** a necessidade de **medidas compensatórias para a supressão de vegetação fora de APP** para a implantação de quaisquer **empreendimentos lineares**, em suas faixas de domínio. Para isso, considera empreendimentos lineares: linhas de transmissão, sistemas de transporte de gás natural e sistemas de abastecimento público de água, localizados na faixa de domínio e servidão de ferrovias, estradas, linhas de transmissão, minerodutos e outros empreendimentos.
 - d. Para os **empreendimentos lineares**, citados acima, o texto ainda **exclui** a necessidade de:

- i. realização de **estudo prévio de impacto ambiental – EIA** para a emissão da licença de supressão de vegetação; e
 - ii. **captura, coleta e transporte de animais silvestres**, bastando a realização do afugentamento dos animais.
- e. **Retira a necessidade de compensação ambiental pelo desmatamento de vegetação primária.** Ao retirar as expressões “primária ou secundária” e manter apenas vegetação “em estágio médio ou avançado de regeneração”, na parte inicial do caput do art. 17, a alteração permite que a exigência de compensação ambiental incida somente na supressão da vegetação secundária, uma vez que a vegetação primária não se regenera, assim não possui estágio médio ou avançado de regeneração. Dessa forma, ao excluir os termos “primária ou secundária” da parte inicial do art. 17, o texto excluiu a imposição de compensação da supressão da vegetação primária.
- f. Permite que a **compensação ambiental pelo corte ou supressão de vegetação secundária em estágio médio ou avançado de regeneração** do Bioma Mata Atlântica, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, aconteça em áreas localizadas **em região municipal limítrofe**. Retira-se, assim, a necessidade de que a compensação ambiental se dê “no mesmo Município ou na mesma região metropolitana”, permitindo que aconteça em região limítrofe ao município onde aconteceu o desmatamento.
- g. Permite a **compensação** da supressão da vegetação secundária em estágio médio ou avançado de regeneração em **áreas urbanas ou regiões metropolitanas** se dê **em Áreas de Preservação Permanente (APP)**, que já estão protegidas pela Lei nº 12.651, de 2012.
- h. Dá competência a órgão municipal, contrariando a Lei Complementar nº 140, de 2011, para:
 - i. autorizar o corte, a supressão e a exploração de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, em áreas urbanas e rurais; e
 - ii. o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica. Retira a necessidade de que a autorização seja prévia.

Tais pontos são danosos ao meio ambiente e configuram retrocessos à proteção ambiental concedida atualmente à vegetação natural e ainda se afiguram inconstitucionais, uma vez que são temas que em nada se relacionam com a matéria da Medida Provisória, editada especificamente para tratar do prazo de adequação ambiental do imóvel rural.

Matérias alheias ao mérito da Medida Provisória não devem ser discutidas em regime de urgência, configurando o chamado “Jabuti”. O STF decidiu, no âmbito da ADI 5.127, comunicar ao Congresso Nacional que a inclusão de emendas que não tenham pertinência temática com as Medidas Provisórias (MP), editadas pelo Poder Executivo, é incompatível com a Constituição Federal. O retorno de tal prática é danoso ao processo legislativo, causando judicializações desnecessárias.

4. Efeitos da rejeição da MP nº 1150, de 2022, ou de seu veto

Caso rejeitada a Medida Provisória nº 1.150, de 2022, os proprietários e possuidores de imóveis rurais, que não solicitaram a adesão ao PRA antes de 31 de dezembro de 2022, perdem o direito aos benefícios especificados na Lei⁷ e têm que regularizá-los com base nos mesmos critérios previsto para quem desmatou após 22 de julho de 2008, além de se sujeitarem as sanções pelo desmatamento ilegal que praticaram outrora.

Considerando o número de imóveis rurais que precisam se adequar à lei, bem como o processo pouco claro e moroso estabelecido pelo Poder Público, é conveniente que o prazo para adesão ao PRA seja prorrogado. Contudo, tal prorrogação deve manter o equilíbrio entre penalidades e benefícios, em respeito à Constituição de República.

Trata-se de uma Medida Provisória editada na gestão passada, com potencial de causar danos à proteção ambiental e cujo texto aprovado na Câmara dos Deputados tornou ainda mais em desacordo com a Constituição da República, cabendo ao Senado Federal, alterá-lo para que alcance efetivamente seus objetivos.

⁷ Recuperação da Área de Preservação Permanente, com as metragens previstas nos art. 4º, 5º e 6º reduzidas nos termos dos arts. 61-A e seguintes; e impossibilidade de compensação da Reserva Legal, ou seja, deverão recompor ou regenerar a área de RL no interior do imóvel.

Considerações finais

Após 5 adiamentos do prazo para a inscrição no CAR, 11 anos da edição da Lei, estamos diante de uma nova tentativa de alteração da norma de proteção da vegetação natural, que vai além da prorrogação do prazo para início da adequação, colocando em risco tanto a segurança jurídica quanto sua efetividade na proteção da vegetação nativa brasileira.

As alterações no texto da Medida Provisória nº 1.150, que fragilizam a proteção da Mata Atlântica, das regras para intervenção em Áreas de Preservação Permanente urbanas, da zona de amortecimento em Unidades de Conservação em área urbana, matéria alheia à tratada na MP, é inconstitucional, configurando-se como “jabutis”.

Acima de tudo, a alteração proposta prorroga indefinidamente o início da adequação à Lei nº 12.651, de 2012, levando à anistia de 19 milhões de hectares de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal desmatados ilegalmente e que deveriam ser recuperados.

O Código Florestal foi discutido por vários anos no Congresso Nacional e teve sua constitucionalidade confirmada pelo STF. Novas alterações têm ainda o potencial de gerar novas judicializações, perpetuando-se o cenário de insegurança jurídica. Já foram inscritos no CAR quase 7 milhões de imóveis rurais, a interrupção do processo de adequação levará à descrença na implantação das legislações ambientais, dando um sinal negativo para os mercados internacionais mais exigentes.

A Medida Provisória contraria todos os compromissos já assumidos pelo Brasil, tanto em âmbito internacional, quanto em políticas públicas nacionais, que ao invés de sofrerem retrocessos, precisam ser avançadas diante do contexto emergencial de mudanças do clima atuais. Traz riscos para os acordos globais de comércio, clima e desenvolvimento econômico, bem como contraria as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Internamente são vários os riscos ambientais, como a perda da biodiversidade, redução de florestas nativas, desmatamento, fragilidade na segurança hídrica e alimentar pelo impacto negativo no clima, na redução de chuvas e de polinizadores e, conseqüentemente, na produção de alimentos, entre outras tragédias ambientais.

Portanto, a MP nº 1.150, de 2022, atende ao interesse de poucos e desconsidera o esforço da maior parte dos proprietários de imóveis rurais e produtores agrícolas brasileiros.