

## NOTA TÉCNICA

### PROJETO DE LEI 5634/19 - FORTALEZAS, PROBLEMAS, LACUNAS E SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO

#### 1. Histórico

O Projeto de Lei - PL 5634 foi proposto em 23/10/19 pelo deputado Otto Alencar Filho (PSD/BA) e tinha como objeto central, em seu texto original, dispensar de "licença ou autorização do Poder Público" a restauração ecológica em Áreas de Preservação Permanente - APPs hídricas (no entorno de nascentes ou rios), assim como em "florestas destinadas à conservação ou manejo florestal sustentável".

Distribuído à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS, a proposição foi para a relatoria do Dep. Rodrigo Agostinho (PSB/SP). O relator modificou o texto, não só aprimorando a redação original, que estava truncada, mas incorporando outros dispositivos capazes de facilitar a restauração ecológica no país, ao permitir a coleta de sementes em Unidades de Conservação e deixar claro que a restauração ecológica pode ocorrer com o uso auxiliar de espécies exóticas, sem que isso venha a demandar qualquer tipo de autorização.

Em maio de 2002 o projeto, tendo como base o relatório da CMADS, foi aprovado pelo plenário daquela casa.

Chegando ao Senado Federal, o projeto foi encaminhado para apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE e da Comissão de Meio Ambiente - CMA. Além disso, passou a tramitar em conjunto com o PL 1867/22, por supostamente tratarem de temas correlatos.

O PL 1867/22 tem como origem a própria CMA do Senado Federal<sup>1</sup>, mas na realidade não trata de temas correlatos à simplificação da restauração ecológica. Ele tenta incorporar proposta para aprimorar a legislação do ITR, aumentando as áreas ambientalmente protegidas que ficariam isentas desse imposto, e altera a Lei Federal 12651/12 para incluir uma nova espécie de APP: a de recarga de aquíferos.

Na Comissão de Assuntos Econômicos o projeto foi distribuído à relatoria da Senadora Teresa Leitão (PT/PE). Em 14/5/24 a relatora apresentou seu parecer favorável à aprovação de ambas proposições, sem qualquer alteração, apenas juntando em um único texto os dispositivos propostos nos dois projetos de lei, embora tratem de temas distintos.

---

<sup>1</sup> O projeto em si não foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, mas por ela proposto, na qualidade de autora. A comissão aprovou o relatório final do "Fórum da Geração Ecológica", composto por 42 membros voluntários da sociedade civil, o qual sugeriu uma série de "minutas de projeto de lei", dentre elas este.

## 2. PL 5634/19: importante passo para destravar a recuperação da vegetação nativa no Brasil

### 2.1. O projeto pode fechar importante lacuna na legislação federal e dispensar de autorização administrativa casos simples de recuperação da vegetação nativa

O PL 5634/19 tem vários méritos. Em primeiro lugar é relevante porque deixa claro que não há a necessidade de autorizações administrativas para a realização de atividades que vão melhorar a qualidade ambiental, como é o caso da restauração ecológica. Será impossível ganhar escala na restauração da vegetação nativa no país se todo produtor rural tiver que antes passar por um demorado, custoso e, na maior parte das vezes, desnecessário processo administrativo para se obter uma autorização.

Segundo dados do Observatório do Código Florestal<sup>2</sup>, cerca de 32% dos imóveis inscritos no SICAR têm algum tipo de passivo ambiental e precisam passar pelo processo de regularização ambiental, adotando ações para recuperar a vegetação nativa de áreas degradadas inseridas em APPs ou RLs. A imensa maioria (~84%) desses passivos é composta por pequenos déficits, menores do que 7 hectares, os quais poderão, em regra, ser resolvidos com medidas simples de restauração. Considerando que temos 7,4 milhões de imóveis inscritos na base do SICAR, isso significa que aproximadamente 2,3 milhões de imóveis precisarão restaurar alguma área. Se o titular de cada um desses imóveis for obrigado a elaborar um Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRADA e cada um destes 2,3 milhões de projetos tiver que ser analisado e autorizado por um analista dos órgãos ambientais estaduais será criado um gargalo quase insuperável para a regularização ambiental no país, na medida em que simplesmente não há, mesmo nos mais bem equipados e capacitados órgãos estaduais, pessoal suficiente para analisar e dar vazão a uma quantidade imensa de casos.

Estudo realizado em 2019<sup>3</sup> apontou que, embora a maioria dos órgãos ambientais estaduais tivessem equipes dedicadas à análise do CAR, todos declararam que a equipe existente era insuficiente para o adequado cumprimento da tarefa e, em muitos casos, a já reduzida equipe acumulava outras funções. É materialmente impossível que os órgãos ambientais estaduais possam analisar, em tempo razoável, cerca de 2,3 milhões de PRADAs. Mais do que impossível, é totalmente desnecessário, do ponto de vista técnico e jurídico, que esses projetos tenham que passar por um processo de avaliação previamente a sua implementação.

A Lei Federal 12651/12 não fala em nenhum momento da necessidade de autorização para a recomposição da vegetação nativa em áreas degradadas. Em todos os momentos em que exige autorização é para supressão ou intervenção em remanescentes nativos. Em seu art.7º, quando trata da recuperação de APPs ilegalmente desmatadas, diz apenas que "o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação" (§1º), sem mencionar qualquer necessidade de autorização por parte do Poder Público.

---

<sup>2</sup> Apud [https://csr.ufmg.br/radiografia\\_do\\_cf/pt/](https://csr.ufmg.br/radiografia_do_cf/pt/)

<sup>3</sup> Valdiones, Ana P. e Bernasconi, Paula. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros. Instituto Centro de Vida - ICV, Série Transparência Florestal, ano 6, no 11, maio de 2019.

Não há, portanto, qualquer dispositivo legal, na legislação federal, que exija autorização para a restauração ecológica. Há, no entanto, várias regras estaduais que acabam criando, indevidamente, essa obrigatoriedade.

O Pará, estado que acaba de lançar um ambicioso programa de recuperação da vegetação nativa<sup>4</sup>, o qual tem como meta restaurar 5,6 milhões de hectares até 2030 (45% da meta nacional), prevê na regra que estabeleceu seu PRA que "o órgão ambiental estadual ou municipal realizará a análise do PRADA apresentado pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural" (Decreto Estadual 1379/15, art.18) e que "estando em conformidade com os termos de referência e com a legislação pátria será o PRADA aprovado, adotando-se as medidas necessárias à sua concretização, conforme o caso, notificando-se o compromitente para conhecimento" (art.20). A legislação mato grossense, por sua vez, é ambígua: ao mesmo tempo em que fala da necessidade de aprovação prévia do PRADA (Decreto Estadual 1491/18, art.10)<sup>5</sup>, diz que a restauração de APPs pode ocorrer independentemente de autorização prévia por parte do OEMA (art.14, §4º)<sup>6</sup>. No Paraná a Lei Estadual 18295/14, que estabelece o PRA, fala que o termo de compromisso será formalizado "após análise (...) e aprovação dos termos contidos no requerimento e no PRAD" (art.2º, §1º).

Esses são apenas alguns exemplos de regras estaduais que acabam por exigir autorização, muitas vezes acompanhada da obrigatoriedade da contratação de um responsável técnico, para que a restauração ecológica possa ocorrer. Apesar de parecer um contra-senso a exigência de autorização administrativa para atividades de melhoria da qualidade ambiental, essa é uma prática administrativa em vários estados, a qual acabou plasmada em regras aprovadas localmente.

Esse modelo, evidentemente, não se adequa ao processo de regularização ambiental previsto na Lei Federal 12651/12. Para poder regularizar no atacado (2,3 milhões de imóveis com passivos), o PRA não pode depender de autorizações caso a caso, como ocorre nos processos de licenciamento ambiental. Isso é não só materialmente impossível, como já assinalado, como tecnicamente desnecessário.

Uma pesquisa de mestrado feita na UnB, em 2013, ajuda a ilustrar esse ponto. A pesquisa avaliou 54 áreas do Distrito Federal nas quais foram implantados, num período que vai de 1993 a 2012, PRADS decorrentes de processos autorizativos a cargo do órgão ambiental distrital. Todos os PRADS foram devidamente analisados e aprovados pelo órgão ambiental, sendo que 63% deles tinham Anotação de Responsabilidade Técnica associada. Dos 54 plantios identificados, apenas 9 (15%) tinham, à época da pesquisa, algum vestígio de vegetação nativa

---

<sup>4</sup><https://semas.pa.gov.br/prvn/#:-:text=O%20Plano%20de%20Recupera%C3%A7%C3%A3o%20da,busca%20enfrenta r%20a%20emerg%C3%Aancia%20clim%C3%A1tica>

<sup>5</sup> Art. 10. Após a aprovação do Projeto de Compensação de Reserva Legal e/ou Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas PRADA do imóvel rural, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente efetivará a assinatura do termo de compromisso, proposto pelo proprietário ou possuidor rural no SIMCAR, com eficácia de título executivo extrajudicial.

<sup>6</sup> § 4º As APPs Degradadas e Alteradas deverão ser objeto de imediata recuperação independentemente de aprovação prévia do PRADA pelo órgão ambiental, observando os indicadores previstos neste Decreto

e apenas 2 (3%) tinham atingido seu objetivo, qual seja, o de reverter a degradação original da área onde foram implantados<sup>7</sup>.

A realidade desvelada por essa pesquisa realizada no Distrito Federal, que não é peculiar apenas dessa unidade da federação, ajuda a demonstrar como a análise prévia e aprovação de PRADs tem pouca relevância para o sucesso da recomposição da vegetação nativa. O esforço do órgão ambiental não deve estar concentrado na análise do projeto de recuperação da vegetação nativa, mas no monitoramento do processo e no apoio para que o produtor rural tenha sucesso na empreitada.

Pelo exposto, fica claro que embora não exista obrigação jurídica estabelecida em legislação federal, razoabilidade administrativa ou necessidade técnica de análise e aprovação de PRADs para a recuperação da vegetação nativa em APPs e RLs degradadas, essa é uma prática bastante comum nos órgãos ambientais estaduais, calcada em regras estaduais, a qual pode inviabilizar a concretização do objetivo nacional de regularizar ambientalmente cerca de 2,3 milhões de imóveis rurais e com isso reverter o acelerado processo de perda de espécies, instabilidade hídrica e aquecimento do clima. Se essas regras estaduais prevalecerem, será impossível cumprir com o compromisso internacionalmente assumido de restaurar 12 milhões de hectares até 2030.

Por essa razão é juridicamente relevante e ambientalmente importante o disposto no PL 5634/19, que dispõe que "*as ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público (...)*". Caso tal dispositivo venha a ser aprovado, ele, por força do art.24 da Constituição Federal, vincularia automaticamente os estados, pois fecharia uma lacuna atualmente existente e estabeleceria um comando claro, em âmbito federal, de que não se pode exigir autorização para a recuperação da vegetação nativa nas condições por ele estabelecidas.

Nosso entendimento é de que a redação oferecida pelo PL 5634/19 é necessária e suficiente para efeitos de dispensar de autorização prévia a recomposição da vegetação nativa em áreas degradadas. Ainda assim, acreditamos que ela pode e deve ser aperfeiçoada em alguns de seus aspectos, para que efetivamente ajude a destravar a recuperação de florestas, campos, savanas e outros ecossistemas nativos. Explicamos a seguir.

### **2.1.2. Necessidade de ajuste de texto no art.1º para deixar claro que as ações preparatórias e de manutenção dos plantios também são livres de autorização**

---

<sup>7</sup> Minervino, Juliano Silva. Trabalho apresentado ao Departamento de Engenharia Florestal da Universidade de Brasília, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Recuperação de Áreas Degradadas. Brasília, 2013.

Muito embora tenha vários méritos, o texto aprovado na Câmara dos Deputados pode também ser aperfeiçoado para evitar problemas de interpretação que acabem por minimizar seus efeitos. O texto original é o seguinte:

*Art. 1º As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, independentemente de sua natureza ou local, quando realizadas com espécies nativas autóctones, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa.*

(...)

*§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones em projetos de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de espécies arbóreas, nas situações em que o uso desses métodos é autorizado para a restauração, a recomposição ou a recuperação da vegetação nativa.*

Um dos problemas atuais para a simplificação das ações de recomposição da vegetação nativa é que alguns órgãos estaduais, embora não exijam autorização para o plantio em si, exigem para a realização de ações preparatórias (corte de árvores exóticas, gradeamento, aplicação de herbicidas etc.) ou mesmo para as ações de manutenção do plantio (retirada de espécies invasoras, construção de aceiros etc.). Na prática, isso acaba demandando autorizações para a restauração. A redação do caput do art.1º, da forma como está, pode deixar a entender que apenas as ações de plantio (com espécies nativas) estariam livres da necessidade de autorização. Entendemos que a inclusão da frase “quando realizadas com espécies nativas autóctones” é que traz essa confusão. Essa frase, além de confusa, é desnecessária nessa oração, pois o texto já está tratando da restauração da vegetação nativa e o §2º deixa claro que mesmo espécies não autóctones (não existentes naturalmente naquela região específica) podem ser utilizadas no processo. Como está, o texto pode induzir à interpretação de que se o processo envolver o uso de espécies não autóctones – um feijão guandu (*Cajanus cajan*), por exemplo, que é utilizado como adubação verde em algumas técnicas de recomposição da vegetação nativa – seria necessária autorização, o que evidentemente não é o caso.

Para deixar a redação mais clara, sem, no entanto, alterar o objetivo do projeto e seu conteúdo, sugerimos a seguinte redação alternativa:

*Art. 1º As ações de restauração, de recomposição e de recuperação da vegetação nativa, incluindo aquelas necessárias para sua implantação e manutenção, independentemente de sua natureza ou local, incluindo nas áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reserva Legal (RL) previstas na Lei Federal 12651/12, prescindem de autorização ou licença do poder público e podem ser feitas com a utilização de todas as metodologias, técnicas e práticas agronômicas ou florestais de*

*recuperação disponíveis, desde que aplicadas para a finalidade de restauração da vegetação nativa*

(...)

*§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones, desde que não invasoras, como forma de facilitar o processo de restauração, recomposição ou recuperação da vegetação nativa, se essa for uma prática agrônômica ou florestal recomendada, devendo elas serem eliminadas ao longo do tempo nas áreas nas quais, por lei, não possam se estabelecer de forma permanente*

A redação oferecida é mais direta e não abre brecha para usos indevidos de espécies não nativas, pois diz explicitamente que elas devem ser retiradas do sistema quando se tratar da recuperação de áreas nas quais elas não podem ficar de forma permanente, como é o caso da recuperação de APPs em imóveis com áreas superior a 4 módulos fiscais (Lei Federal 12651/12, art.61-A, §13). Ademais, ela deixa explícito que em nenhuma hipótese poderá ser utilizada espécie invasora, pelo risco que ela traz não só à área em implantação, mas inclusive ao seu redor.

Entendemos que a redação original pode acabar, indevidamente, por limitar o uso de técnicas de restauração, ao permitir o uso de espécies não autóctones (exóticas ou nativas de outras regiões do Brasil) apenas para fins de instalação de sistemas agroflorestais ou plantios consorciados de árvores. Há técnicas de restauração que, por exemplo, usam em sua primeira etapa apenas plantas de adubação verde, quase todas elas não “autóctones” de cada região na qual são implantadas, como é o caso do Feijão Guandu (de origem africana), do Nabo Forrageiro (de origem euroasiática), do Amendoim Forrageiro (de origem do Cerrado, mas usado na Mata Atlântica e Amazônia), dentre outros. Nesse modelo, que vem sendo utilizado com sucesso em diversos estados, em alguns casos as espécies arbóreas nativas entram posteriormente no sistema (não sendo, portanto, de forma “intercalada”) e em outros entram ao mesmo tempo que as espécies de adubação verde, mas num arranjo que não é necessariamente considerado como “agroflorestal”. Vê-se, portanto, que a redação original pode se tornar limitadora de técnicas que já estão sendo utilizadas – e que devem ser difundidas, para que ganhem escala na restauração da vegetação nativa no Brasil. A redação oferecida diminui esse risco.

## **2.2. Da coleta de sementes em UCs de proteção integral: correta alteração legislativa**

Um dos elos mais importantes para a cadeia da restauração é a disponibilidade de sementes e mudas em quantidade e qualidade, as quais devem estar disponíveis no local certo e na hora certa. Sem esses insumos, muitas das áreas que mais precisam de restauração - aquelas situadas em regiões já excessivamente desmatadas há muitas décadas - não poderão voltar a ter vegetação nativa. O atual Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - PLANAVEG tem como um de seus objetivos estratégicos aumentar a disponibilidade de sementes e mudas, o que passa por simplificar procedimentos.

O PL 5634/19 corretamente ataca um dos problemas atualmente existentes para a disponibilidade de sementes, que é a possibilidade de coleta em unidades de conservação, mesmo nas de proteção integral. Como, pelas regras do SNUC (Lei Federal 9985/00), nessas

unidades não é possível a realização de coleta (uso direto - art.7º, §1º c/c art.2º, IX) é realmente necessária uma autorização legislativa para que isso possa ocorrer. A nosso ver, no entanto, a forma adotada no relatório da Senadora Teresa Leitão não é a melhor do ponto de técnica legislativa: altera o Código Florestal, que não trata do assunto, e não a Lei do SNUC. Opinamos, nesse ponto, pela manutenção do texto oriundo do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, que não fazia alteração expressa em nenhuma lei específica.

### **3. Outras alterações interessantes que podem ser incorporadas ao PL 5634/19 para destravar a recomposição da vegetação nativa no país**

Tendo em mente que o PL 5634/19 pode ser o veículo de aperfeiçoamentos normativos que possam estimular, facilitar ou pelo menos não atrapalhar a recomposição da vegetação nativa no país, em suas diversas modalidades e contextos, a seguir sugerimos alguns acréscimos ao texto original, justificando-os.

#### **3.1. Necessidade de explicitar que o plantio comercial de espécies nativas não é atividade poluidora**

O Código Florestal, que completa 12 anos de promulgação neste ano, trouxe dispositivos que buscam incentivar o produtor rural a plantar espécies nativas em suas áreas produtivas, como uma forma de aumentar a proteção a espécies ameaçadas e de expandir áreas reflorestadas. Segundo esse diploma legislativo, “o corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia, devendo o plantio ou reflorestamento estar previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração ser previamente declarada nele para fins de controle de origem” (art.35, §3º).

Coerente com esse dispositivo, a lei dispensa da elaboração e aprovação de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS “o manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal” (art.32, II). Em resumo, segundo a Lei Federal 12651/12, a exploração de florestas nativas plantadas em área de uso alternativo do solo (destinadas à produção agropecuária) pode ser feita sem qualquer necessidade de autorização por parte do órgão ambiental, dado que é uma atividade que melhora as condições ambientais e aumenta a disponibilidade de recursos naturais, não necessitando, portanto, de um controle rígido como ocorre com a exploração e florestas naturais ou mesmo de florestas nativas plantadas em área de Reserva Legal.

O plantio econômico de espécies nativas, sobretudo se no formato de florestas multifuncionais<sup>8</sup>, tem um imenso potencial de impulsionar a restauração no país, ajudando a formar corredores ecológicos, a aumentar a cobertura nativa em áreas excessivamente desmatadas, a proteger mananciais e, sobretudo, gerar renda a partir de uma atividade sustentável.

O plantio comercial de espécies nativas, portanto, é uma atividade econômica que pode contribuir para a geração de renda e a melhoria da qualidade ambiental no país, razão pela qual

---

<sup>8</sup> Apud <https://florestal.revistaopinioes.com.br/pt-br/revista/detalhes/7-incentivo-para-florestas-do-futuro/>

a LPVN buscou incentivá-la, simplificando procedimentos. Ocorre que, apesar da clareza da lei, ainda hoje grande parte dos estados exige autorizações para a exploração de árvores plantadas em área de uso alternativo do solo e, pior, acabam, por decorrência, exigindo do produtor rural a inscrição num cadastro de atividades potencialmente poluidoras e o pagamento de uma Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA. Esse procedimento, além de incorreto, é custoso.

Estudo<sup>9</sup> realizado em 2020 analisou o impacto econômico e financeiro do recolhimento das taxas previstas na legislação federal, bem como de algumas estaduais (grande parte derivada da necessidade de autorização), no fluxo de negócios do plantio de espécies nativas com fins econômicos. Uma das principais conclusões do estudo é que apenas para plantios muito grandes o efeito do pagamento das taxas é diluído. Os principais impactados pela cobrança indevida de taxas, portanto, seriam **os pequenos produtores rurais**.

Para além das taxas, a obrigatoriedade de autorização para o corte das árvores plantadas gera um imenso custo de transação, o que acaba desestimulando produtores a investirem em espécies nativas, pois reforça a perniciosa percepção de que a presença de vegetação nativa no imóvel rural é algo que cria vários ônus e nenhum bônus. Nisso cria-se um círculo vicioso que impede o desenvolvimento da economia do plantio de espécies nativas. Há uma percepção generalizada entre produtores rurais de que o plantio de espécies nativas é uma atividade econômica arriscada, pois não haveria certeza de quais procedimentos, taxas e autorizações seriam necessários quando da exploração da área plantada. Mais: não haveria certeza inclusive se a exploração de uma floresta madura seria permitida pelos órgãos ambientais. A percepção comum é a de que o plantio econômico de espécies nativas é muito mais complicado e burocraticamente oneroso do que o de espécies exóticas. Para um negócio que em si já é arriscado, com retorno de longo prazo e várias incertezas silviculturais, a insegurança jurídica é um fator extremamente limitante. Isso leva a maioria dos produtores a optarem por espécies exóticas, as quais não apenas não têm nenhuma restrição para plantio e colheita, como também são melhor conhecidas do ponto de vista silvicultural (forma de plantio, necessidades nutricionais e hídricas, curvas de crescimento, faturamento, propriedades da madeira de indivíduos plantados etc.). Com poucos casos de plantios de nativas, há menos demanda para o desenvolvimento de pesquisas que aprimorem o conhecimento sobre as práticas silviculturais necessárias, bem como menos demanda por sementes e mudas de qualidade para produção de madeira, o que acaba empurrando os produtores para espécies exóticas.

É necessário, portanto, acabar com esse círculo vicioso que desestimula o plantio de nativas, e o melhor veículo é o PL 5634/19, que busca justamente desburocratizar e simplificar as atividades de restauração da vegetação nativa. Para solucionar esse problema de insegurança jurídica, sugerimos o seguinte acréscimo ao texto:

*Art.2º. A exploração econômica de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo, na forma do §3º do art.35 da Lei Federal nº 12.651/12, com a colheita de produtos madeireiros ou não madeireiros, não é considerada atividade potencialmente poluidora ou*

---

<sup>9</sup> VALLE, R. S.T., ALVES, L. M., OLIVEIRA, M. F., FELTRAN-BARBIERI, R., 2020. Implicações da legislação brasileira na atividade de plantio de florestas nativas para fins econômicos. Working paper. São Paulo, Brasil. WRI Brasil.

*utilizadora de recursos naturais, não sendo, portanto, passível de autorização ou licenciamento ambiental, nem aqueles que a praticam sujeitos à inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais previsto no art. 17, II ou ao pagamento da taxa prevista no art. 17 – B, ambos da Lei Federal nº 6938/81.*

Com os ajustes acima entendemos que se afasta o risco de má interpretação do texto legal, o qual tem levado, em alguns estados, a que plantios florestais com espécies nativas, quando feitos em área de uso alternativo do solo, tenham que ser sempre objeto de licenciamento ou autorização ambiental e, principalmente, que venham a ter que pagar custosas taxas que podem inibir o desenvolvimento de uma importante atividade econômica sustentável. Essa redação garante a melhor interpretação da legislação ambiental atual, pela qual a exploração de produtos florestais não madeireiros, ou de madeireiros oriundos de florestas nativas plantadas em área de uso alternativo do solo, são livres de taxas e autorizações.

#### **4. Da ausência de conexão entre o conteúdo do PL 5639/19 e o PL 1867/22 e necessidade de tramitação em separado**

##### **3.1. Da inclusão de novas hipóteses de dedução da área tributável pelo Imposto Territorial Rural - ITR**

Um dos dispositivos do PL 1867/22 altera o art.10 da Lei Federal 9393/96 para incluir novas hipóteses de dedução de área tributável pelo Imposto Territorial Rural - ITR, a saber:

- as áreas de uso restrito previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;
- as áreas sob regime de servidão permanente;
- as áreas dedicadas a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), devidamente aprovadas pelos órgãos competentes e averbadas no Registro Público de Imóveis, nos termos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

Portanto, caso aprovado o projeto, os imóveis rurais que tiverem, em seu interior, essas áreas, poderão deduzi-las da área total utilizada para calcular o valor de imposto devido. Nos parece que algumas dessas hipóteses são problemáticas, não do ponto de vista ambiental, e outras talvez sejam desnecessárias.

A isenção de ITR sobre as áreas de uso restrito pode ser um problema porque, caso isso venha a ocorrer, grande parte dos imóveis situados no Pantanal ou em outras extensas regiões alagadas serão completamente isentos de ITR. Não sabemos o impacto fiscal que isso pode ter, sobretudo para os municípios de MS e MT incidentes sobre a planície pantaneira, mas avaliamos que esse pode ser um ponto que venha atrair a oposição tanto da Fazenda Nacional como das federações de municípios, dificultando o avanço do projeto. Do ponto de vista ambiental não identificamos grande vantagem, dado que a isenção não está vinculada à observância "recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa", como determina a Lei Federal 12651/12 (art.10), mas à simples localização numa área alagada, mesmo que com a prática de atividades insustentáveis. Como a aferição das práticas de uso sustentável é razoavelmente

onerosa, não conseguimos avaliar se seria factível incluir condições para essa isenção (as demais condições ambientais são aferíveis por registros públicos ou imagens de satélite).

Já a isenção para áreas sob servidão<sup>10</sup> nos parece desnecessária, pois já estão isentas as áreas "imprestáveis para a exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal" (art.10, §1º, II, c). Se estamos tratando de uma servidão de passagem ou para a instalação de alguma obra em benefício de terceiro, não haverá nessa área qualquer exploração econômica e, portanto, já estão isentas. Se, por outro lado, é um tipo de servidão que permite a exploração econômica por parte do proprietário, não há razão para a isenção.

Por fim, a isenção às RPPNs é sim algo relevante, mas nossa avaliação é de que não é necessário lei para tanto, pois elas se enquadram na hipótese prevista na alínea b do inciso II do §1º do art.10, que prevê a isenção para áreas "de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual" e que ampliem as restrições de uso previstas nas regras de APP e RL. Esse é o caso, justamente, das RPPNs: protegem áreas que vão além da APP e RL e são criadas por ato do Poder Público federal ou estadual. A nosso ver um decreto poderia ser suficiente para garantir essa isenção.

Portanto, em resumo, embora meritória em sua intenção, a proposta de alteração nas regras do ITR não traz grandes inovações e tampouco tem relação direta com o objeto do PL 5634/19.

### **3.2. Da criação de uma nova modalidade de APP: as áreas de recarga hídrica**

O projeto acrescenta um inciso XII ao art.4o da Lei Federal 12651/12, que trata das Áreas de Preservação Permanente - APPs, para incluir uma nova hipótese: as áreas de recarga hídrica. Segundo o texto proposto, se qualificam como tal "os locais da superfície terrestre que possibilitam a infiltração e percolação da água em direção a um sistema subterrâneo capaz de armazená-la e distribuí-la" (novo inciso XXVIII ao art.3º da Lei Federal 12651/12), os quais deveriam ser delimitados por estudos técnicos "que incluam seu georreferenciamento" (art.4o, XII).

Na nossa avaliação, embora seja indubitável a importância de se proteger as áreas de recarga de aquífero, fundamentais para a manutenção da vazão das águas superficiais, para a irrigação e inclusive para o consumo de água de localidades remotas ou mesmo de pequenas e médias cidades, o assunto merece um debate mais aprofundado, o que não será possível em conjunto com um projeto que trata de restauração.

As áreas de recarga hídrica - ou recarga de aquíferos - são em geral regiões extensas, não locais espacialmente circunscritos espalhados pela paisagem, como as nascentes. O Distrito Federal, através de seu Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, por exemplo, identificou que 26% de

---

<sup>10</sup> Aparentemente houve um engano na adoção da proposta advinda do Instituto Escolhas, a qual foi utilizada como subsídio para a elaboração do texto. A proposta original não acrescentava uma nova hipótese de servidão dedutível ("servidão permanente"), mas alterava o texto da alínea d do inciso II do §1º do art.10 para qualificar que apenas as servidões ambientais "permanentes" poderiam ser dedutíveis, excluindo, portanto, as temporárias. Da mesma forma, a proposta original não excluía das áreas aproveitáveis aquelas "utilizadas em outras atividades permitidas" pelo ZEE (art.10, §1º, IV), coisa que não faz sentido, mas buscava incluir essas áreas naquelas "efetivamente utilizadas" (art.10, §1º, V), o que, na lógica da proposta original, aumentaria o ITR para os imóveis que nos quais estivessem instaladas atividades não compatíveis com o ZEE.

seu território tem alta importância para recarga de aquífero<sup>11</sup>. Porém não vedou, de antemão, a instalação de atividades nessas regiões: simplesmente apontou o risco e passou a exigir dos empreendedores que apresentem medidas concretas para mitigar o risco de perda de recarga, caso exista.

Olhando para a experiência do DF, nos parece que a criação de uma nova forma de APP, instituto jurídico que traz uma série de restrições bastante rígidas, talvez não seja a melhor forma de proteger essas regiões. Há de se fazer uma ampla discussão sobre o assunto e pensar em instrumentos jurídicos que viabilizem a manutenção do serviço ambiental (recarga hídrica) sem inviabilizar a instalação de atividades econômicas em amplas regiões. Provavelmente será necessária mais de uma solução jurídica para situações distintas do ponto de vista geográfico e ambiental, mas isso deve ser avaliado com cuidado, a partir da formação de um grupo técnico que possa indicar possíveis soluções.

Portanto, nossa opinião é que, também por essa matéria, o PL 1867/22 seja desapensado do PL 5634/19, para que um assunto que está mais maduro - a necessidade de desburocratizar e simplificar a restauração da vegetação nativa no Brasil - e que precisa urgentemente ser regulado, não deixe de avançar porque há outro assunto, igualmente relevante, mas tematicamente diverso e com grau de maturidade menor, que precisa de uma discussão mais aprofundada e cuidadosa.

#### **4. Conclusão**

Por todo o exposto, sugerimos que:

- a) Os PLs 5634/19 e 1867/22 voltem a tramitar em separado, dado que seus conteúdos não são conexos, não apresentam sinergia entre si e têm graus de maturidade bastante distintos, estando o primeiro muito mais avançado que o segundo
- b) O PL 5634/19 seja aperfeiçoado para:
  - i) Deixar mais claro que a desnecessidade de autorização abrange não só o plantio de restauração, mas as atividades preparatórias e de manutenção desses plantios;
  - ii) Evitar problemas de interpretação que acabem por restringir técnicas importantes de recomposição da vegetação nativa que já vêm sendo utilizadas com sucesso;
  - iii) Deixar explícito que a exploração de espécies florestais nativas, quando plantadas em área de uso alternativo do solo, na forma já estabelecida pelo Código Florestal (Lei Federal 12.651/12), não é uma atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos naturais, evitando que o produtor rural que explore essa atividade econômica tenha que pagar taxas que podem inviabilizar um negócio verde e promissor;

Para endereçar as questões identificadas, oferecemos a seguinte sugestão de redação alternativa para um eventual substitutivo:

*O Congresso Nacional decreta:*

---

<sup>11</sup> Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal. Caderno Técnico: Matriz Ecológica. GDF, Brasília, 2017, p.81. Acessível em [https://www.zee.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/ZEEEDF\\_CTO1\\_Matriz-Ecológica.pdf](https://www.zee.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/ZEEEDF_CTO1_Matriz-Ecológica.pdf)

*Art. 1º Prescinde de autorização ou licença do Poder Público a implantação de ações necessárias à restauração ou recomposição da vegetação nativa em áreas sob domínio privado, inclusive naquelas com algum grau de proteção legal, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL), podendo ser utilizadas todas as metodologias, técnicas e práticas disponíveis, assegurado ao órgão ambiental competente o direito de aferir se a área em recomposição atende aos indicadores ecológicos legalmente previstos.*

*§1º O disposto neste artigo se aplica ao ciclo completo da recomposição da vegetação nativa, o que abrange desde as ações preparatórias do terreno até as de manutenção do plantio realizado.*

*§ 2º Podem ser usadas espécies não autóctones, desde que não invasoras, como forma de facilitar o processo de restauração, recomposição ou recuperação da vegetação nativa, se essa for uma prática recomendada, devendo elas serem eliminadas ao longo do tempo nas áreas nas quais, por lei, não possam se estabelecer de forma permanente*

*Art.2º A coleta de sementes para restauração ou recomposição da vegetação nativa pode ser feita em todas as categorias de Unidades de Conservação previstas na Lei Federal no 9985/00, por entes públicos ou privados, na quantidade e nos locais definidos pelos respectivos gestores, em conformidade com os métodos e técnicas recomendados e com o plano de manejo da unidade, se houver*

*Art.3º. A exploração econômica de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo, na forma do §3º do art.35 da Lei Federal nº 12.651/12, com a colheita de produtos madeireiros ou não madeireiros, não é considerada atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos naturais, não sendo, portanto, passível de autorização ou licenciamento ambiental, nem aqueles que a praticam sujeitos à inscrição no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais previsto no art. 17, II ou ao pagamento da taxa prevista no art. 17 – B, ambos da Lei Federal nº 6938/81.*

Brasília, 19 de outubro de 2024