

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO 22/2019 (MP884)

Análise das propostas de alterações do Código Florestal (Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012) constantes no Relatório revisado do Senador Irajá relativo à Medida Provisória nº 884/2019, aprovado por sua Comissão Mista.

TRÂMITE

- 14/06/2019 O presidente Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória (MP) 884, retirando o prazo para inscrição de propriedades no Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no Código Florestal.
- 24/06/2019 Encerrado o prazo para apresentação de Emendas à Medida Provisória.
 35 emendas foram propostas, cuja maioria alteraria substantivamente o Código Florestal.
- 10/07/2019 A Comissão Mista para analisar a MP é instalada, sendo eleitos: o Deputado José Mário Schreiner, para presidente, o Senador Marcio Bittar, para vicepresidente; e designados como relator o Senador Irajá e relator-revisor o deputado Nelson Barbudo.
- 18/07/2019 Início do recesso parlamentar



- 31/07/2019 Fim do recesso parlamentar
- 03/09/2019 O Relator apresentou o seu parecer com proposta de projeto de lei de conversão, alterando pontos essenciais para a implantação da Lei. A votação da Comissão Mista foi suspensa.
- 04/09/2019 O Relator Senador Irajá revisou seu parecer, elaborando novas alterações. A Comissão Mista das MP nº884 votou e aprovou por unanimidade o Relatório, dando origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 22, de 2019, assinado pelo Presidente da Comissão, Deputado José Mário Schreiner.

ANÁLISE

O maior diferencial do Brasil, na economia global, sob o ponto de vista estratégico, são as grandes extensões de florestas. Os grandes produtores agrícolas mundiais podem igualar-se em produtividade e logística, mas nenhum outro país pode alcançar nossa biodiversidade. O aspecto mais relevante desse diferencial são os baixos custos de transação para migrarmos para uma economia de baixo carbono. A proteção florestal deve ser considerada um marco estratégico do desenvolvimento econômico do Brasil.

Sem essa percepção e mesmo com a repercussão negativa do aumento do desmatamento e das queimadas, o legislativo propõe alterações que fragilizam o Código Florestal, uma das principais normas para a manutenção desse diferencial brasileiro no mercado internacional.

Tramitando no Congresso Nacional, a Medida Provisória nº 884, de 2019, teve o relatório, elaborado pelo Senador Irajá, aprovado por sua Comissão Mista, em 4 de setembro de 2019, dando origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 22, de 2019. Embora o relatório tenha o mérito de rejeitar inúmeras emendas que, caso aprovadas, desconfigurariam o Código Florestal, permanecem no texto do PLV nº 22, de 2019, questões que podem trazer prejuízos à implantação da Lei e consequentemente ao meio ambiente, conforme detalhado a seguir:

- 1) não foi considerada a inconstitucionalidade da reedição da Medida Provisória nº 884, de 2019, com na prática o mesmo efeito da Medida Provisória nº 867, de 2018;
- 2) altera o processo de implantação da lei, que, caso aprovado em plenário na Câmara e no Senado, passa a ter os seguintes aspectos:
 - a) não haverá mais prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR);
 - b) o prazo para inscrição no CAR para aqueles que desmataram irregularmente antes de 22 de julho de 2008 será até 31 de dezembro de 2020;



- c) para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) o prazo irá até 31 de dezembro de 2022.
- d) Contudo, será criada a adequação automática, sem qualquer recuperação de área desmatada ilegalmente em Área de Preservação Permanente (APP) ou Reserva Legal (RL). A adequação automática é a conversão das multas por desmatamento ilegal de APP e RL, em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas. Ela ocorre quando os estados e o Distrito Federal não convocarem em até 3 (três) dias úteis os proprietários ou possuidores de imóveis irregulares para a adesão ao PRA, contados do requerimento de adesão ao PRA;
- 3) e, por fim, o relatório inseriu um "jabuti" no art. 2º do projeto, que flexibiliza a Lei de Registros Públicos.

1. A inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 884, de 2019

A Constituição da República de 1988 veda¹, expressamente, a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa em que ocorreu a perda da sua eficácia por decurso de prazo, ainda que a sua edição tenha se dado em sessão legislativa anterior. A jurisprudência pátria sedimentou esse entendimento, que se fundamenta no princípio constitucional da separação dos poderes (art. 60, par. 4º, III, CF/88) e nos pressupostos constitucionais das medidas provisórias (art. 62, caput, da CF/88).

O texto da Medida Provisória nº 867, de 2018, alterava o § 2º do art. 59 da Lei nº 12.751, de 2012, com o objetivo de adiar o prazo do Programa de Regularização Ambiental (PRA) para até 31 de dezembro de 2019, permitindo a prorrogação por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo.

O texto da Medida Provisória nº 884, de 2019, altera o § 3º do art. 29 da Lei nº 12.751, de 2012, retirando o prazo para a inscrição no CAR de todas as propriedades e posses rurais. Ocorre que o efeito prático das duas Medidas Provisórias é o mesmo. O texto foi alterado apenas para burlar o mandamento constitucional.

Cabe esclarecer que o CAR sempre foi pensado como um cadastro permanente, cuja inscrição permanece aberta continuamente, o que é condizente como a análise sistemática da legislação brasileira. O fim do prazo para a inscrição no CAR nunca se referiu indistintamente a todos os imóveis. Seu prazo é unicamente para aqueles que precisam se adequar à Lei.

¹ Art. 62 - § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. Alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001 (EC32/01).



O caráter permanente do CAR é tratado inclusive em dispositivos da regulamentação da Lei nº 12.651, de 2012, conforme pode se observar do disposto no art. 6º do Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012², e do art. 7º da Instrução Normativa nº 2 do MMA, de 06 de maio de 2014³.

Sendo o CAR um cadastro permanente, o prazo para a inscrição dos imóveis rurais, na forma prevista na Lei nº 12.751, de 2012, tem como único objetivo dar início ao processo de adequação à Lei, para aqueles que desmataram irregularmente seus imóveis antes de 22 de julho de 2008. O PRA, programa destinado à essa adequação, tem o seu prazo vinculado ao prazo de inscrição no CAR, por força do vigente § 2º, do art. 59, da mesma Lei, segundo o qual "a inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo essa adesão ser requerida no prazo estipulado no § 3º do art. 29 desta Lei".

Destaque-se que, antes da edição da MP nº 884, de 2019, o § 3º do art. 29 da Lei nº 12.51, de 2012, estabelecia que "a inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida até 31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais 1 (um) ano por ato do Chefe do Poder Executivo", deixando a legislação brasileira de mencionar a interrupção da inscrição ou estabelecer penalidades para proprietários ou possuidores de imóveis rurais, que cumprem com a legislação e não se inscreveram no prazo citado.

Dessa forma, conclui-se que as alterações propostas nas duas Medidas Provisórias têm o mesmo efeito prático de retirar o prazo para o início da adequação ao Código Florestal, por aqueles que desmataram antes de 22 de julho de 2008, o que demonstra a inconstitucionalidade da edição da Medida Provisória nº 884, de 2019, a qual representa uma reedição da Medida Provisória nº 867, de 2018, que perdeu sua validade em 3 de junho de 2019.

² Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. ART. 6º A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e **permanente**, e conterá informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21.

§ 3º As informações serão **atualizadas periodicamente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória**.

§ 4º A **atualização ou alteração** dos dados inseridos no CAR só poderão ser efetuadas pelo proprietário ou possuidor rural ou representante legalmente constituído.

³ Instrução Normativa nº 2 do MMA, de 06 de maio de 2014, que dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural - CAR.

Art. 7º O registro do imóvel rural no CAR é nacional, **único e permanente**, constituído por um código alfa numérico composto da identificação numeral sequencial, da Unidade da Federação e do código de identificação do Município, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.



2. Retirada do prazo do CAR e adiamento da adesão ao PRA, com fixação de prazo terminativo de 3 dias úteis para os estados e DF convocarem para assinatura de termo de compromisso, sob pena de regularização ambiental dos imóveis sem recuperação ambiental da área desmatada ilegalmente antes de 22 de julho de 2008

O PLV nº 22, de 2019, faz alterações no processo de adequação, fixando novas datas e procedimentos, conforme se enumera a seguir.

- Mantém o CAR sem prazo para todos os imóveis, conforme texto original da MP nº 884. de 2019.
- 2. Dá o direito aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais, que desmataram irregularmente antes de 22 de julho de 2008 e que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020, de aderirem ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).
- 3. Fixa o prazo de até 2 anos da inscrição no CAR para a adesão ao PRA.
- 4. Determina que o órgão competente integrante do Sisnama (órgãos estaduais ou distrital de meio ambiente) deverá convocar o proprietário ou possuidor de imóvel irregular para assinar o termo de compromisso em até 3 (três) dias úteis.
- 5. Determina que ultrapassado o prazo dado ao estado ou DF, serão aplicados os efeitos previstos nos §§ 4º e 5º, do art. 59, e a regularidade ambiental da propriedade. Os efeitos mencionados na proposta são:
 - a. Não autuação do proprietário ou possuidor por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, durante os seguintes períodos:
 - a. entre a publicação da Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal;
 - b. após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso.
 - suspensão das sanções decorrentes das infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito a partir da assinatura do termo de compromisso.
 - c. conversão das multas por desmatamento ilegal de APP e RL, em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas; e



d. a regularidade ambiental da propriedade.

6. Por fim, o § 7º que se pretende inserir no art. 59 da Lei no 12.651, de 2012, transfere para a União, competência dos estados e do Distrito Federal, caso esses não implantem o PRA, até 31 de dezembro de 2020.

Embora a segunda parte do § 5º, do art. 59 do Código Florestal, traga como condição para o acesso à conversão das multas o cumprimento "das obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos", essa exigência não será aplicada, quando não houver a convocação em 3 dias pelos estados e DF. Isso se dá por força do disposto no final do proposto § 4º do art. 29, que estabelece que, ultrapassados os 3 dias sem convocação, implica na regularidade ambiental da propriedade.

Destaca-se a assinatura do Termo de Compromisso pressupõe a análise dos dados inseridos no CAR e a definição das formas de adequação do imóvel. Por óbvio, não ocorrerá a convocação para a assinatura do termo de compromisso no prazo de até 3 (três) dias úteis pelos estados ou Distrito Federal, contados do requerimento de adesão ao PRA, de todos os imóveis irregulares desde 22 de julho de 2008. Para os 6 milhões de imóveis já inscritos no CAR, dos quais, segundo dados do Serviço Florestal Brasileiro, 58% solicitaram adesão no ato de inscrição, a convocação deverá se dar em até 3 dias úteis da edição da Lei. Nesses casos, é possível se prever que não haverá nenhuma convocação em até 3 dias.

O Código Florestal vigente estabeleceu um processo de adequação à Lei composto de 8 etapas, para aqueles que desmataram irregularmente antes de 22 de julho de 2008. Para buscar a adequação dos imóveis já desmatados, a Lei, editada em 2012, reduziu as áreas a serem recuperadas em aproximadamente 37 milhões de ha de Reserva Legal (RL) e em 4,5 milhões de hectares de Área de Preservação Permanente (APP)⁴. Apesar da grande redução da área a ser recuperada, o déficit global de vegetação nativa para a adequação à Lei nº 12.651, de 2012, permaneceu em 11 milhões de ha de RLs e 8 milhões de hectares de APPs (Guidotti et al., 2017).

Embora tenha permitido a redução da proteção à vegetação natural, estabelecida anteriormente, a Lei nº 12.651, de 2012, buscou incentivar a regularização do imóvel, concedendo benefícios para aqueles que espontaneamente assumem sua irregularidade, dentro do prazo que a Lei especifica.

Agora, a adequação automática por decurso do prazo para o Poder Público, proposta no Relatório do Senador Irajá, representa uma nova e mais contundente anistia a 19 milhões de hectares de APP e RL desmatados ilegalmente, que nunca serão recuperados e cujas multas serão automaticamente convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas. Esse fato se

⁴ 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.imaflora.org/downloads/biblioteca/5925cada05b49_SUSTemDEB_low_web_links.pdf



deve à aplicação do disposto na redação proposta para o \S 4° do art. 29, segundo o qual ultrapassado o prazo de 3 dias úteis da inscrição no CAR sem a convocação pelos estados serão aplicados os efeitos previstos nos $\S\S$ 4° e 5° , do art. 59° , e a regularidade ambiental da propriedade.

Vale lembrar, conforme já destacado, que o processo de adequação é um benefício conferido aquele infrator que, espontaneamente, busca se regularizar. A adequação ambiental requer um ato voluntário daquele que não cumpri a Lei e que dentro de um prazo determinado buscará o cumprimento. A transferência do ônus pela convocação para os estados e Distrito Federal retira a voluntariedade do processo de adequação.

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional o processo de adequação e o PRA, estabelecido originalmente na Lei nº 12.651, de 2012, destacando que, no processo de adequação, as partes equilibram penalidades e premiações para aqueles que **espontaneamente** assumem a necessidade de adequação aos termos legais. A adequação automática quebra esse equilíbrio e favorece de modo desproporcional aquele que descumpriu sua obrigação legal.

Outro ponto a ser destacado é a transferência de competência administrativa dos estados e do Distrito Federal para a União, inserida no art. 1º, que inclui o § 7º do art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012. A alteração fere a atribuição de competência material ou administrativa comum para proteger o meio ambiente e preservar as florestas, especificada no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição da República, bem como sua regulamentação pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

As atribuições administrativas para tratar de florestas são fixadas pelos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140, de 2011, cabendo em regra geral aos estados e não à União, sendo que a atuação do estado não permite a atuação supletiva da União, que só pode ocorrer nos casos previstos no at. 15 da Lei Complementar nº 140, de 2011, dentre os quais não está a gestão florestal por decurso de prazo para a implantação de programa.

Ao retirar o equilíbrio entre penalidades e benefícios, colocando em risco a recuperação de 19 milhões de hectares, com graves consequências para a proteção ambiental, e contrariar a Lei Complementar nº 140, de 2011, e a Constituição, a alteração proposta, acima de tudo, passa a mensagem equivocada à sociedade de que o descumprimento de uma lei vale a pena. 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.

-

⁵ Art. 59...§ 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. § 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4ºdeste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.



3. Inclusão de artigo alheio à matéria tratada na Medida Provisória

Em outro ponto, além de todas as alterações citadas acima, o relatório propõe a inclusão de art. 2º para acrescentar o § 17 ao art. 213, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Lei de Registros Públicos, retirando a necessidade de assinaturas dos confrontantes para a retificação do registro ou da averbação, requerida pelo interessado, de coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA.

A alteração configura uma fragilização da Lei de Registros Públicos em um cenário político, ambiental e econômico de expansão do desmatamento da Amazônia, cujo grande vetor é sabidamente a grilagem de terras.

Observa-se também que a proposta se afigura inconstitucional, uma vez que o tema tratado em nada se relaciona com a matéria da Medida Provisória.

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 despecessárias.

Efeitos da rejeição do PLV nº 22, de 2019

Caso rejeitado o PLV nº 22, de 2019, os proprietários e possuidores de imóveis rurais, que ainda não se inscreveram no CAR ou que se inscreveram, mas não solicitaram a adesão ao PRA, seja eletronicamente pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), seja por sistemas estaduais ou presencialmente perante órgãos ambientais, deverão observar as regras do Código Florestal, equivalentes a quem não desmatou antes de 22 de julho de 2008, quanto à recuperação da Área de Preservação Permanente, nas metragens do art. 4º, 5º e 6º, à impossibilidade de compensação da Reserva Legal, ou seja, deverão recompor ou regenerar a área de RL no interior do imóvel.

Até agosto de 2019, segundo dados do Boletim do CAR⁶, do Serviço Florestal Brasileiro, mais de 6 milhões de imóveis foram cadastrados, uma área de mais de 500 milhões de hectares. Segundo estudo elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal, 4% dos

⁶ http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/4211-boletim-informativo-julho-de-2019/file



imóveis rurais brasileiros precisam se adequar à Lei no 12.651, de 2012, por meio da adesão ao PRA⁷.

Para esses imóveis rurais que precisam se adequar, três quartos de seus proprietários ou possuidores já pediram a adesão ao PRA eletronicamente pelo SICAR. Assim, 1% dos proprietários ou possuidores de imóveis rurais em todo o Brasil, que tiveram 7 anos para solicitar a adesão, deverão se adequar à Lei nº 12.651, de 2012, sem os benefícios por ela concedidos. Portanto, são 60 mil em um universo de 6 milhões, que não poderão reduzir suas APPs ou compensar suas RLs, caso o PLV nº 22, de 2019, seja rejeitado.

Para aqueles que já se inscreveram no CAR e indicaram a adesão ao PRA, a autuação por infrações pelo desmatamento de APP e RL, cometidas antes de 22 de julho de 2008, fica suspensa nos seguintes períodos:

- Entre a publicação da Lei e a implantação dos PRAs nos estados;
- Entre a adesão do interessado ao PRA (eletronicamente) e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso.

Se o estado em que se localiza o imóvel, que precisa se adequar, não implantou o PRA, os órgãos ambientais não poderão multar aqueles que tenham déficit de vegetação em relação ao Código Florestal, desde 22 de julho de 2008.

Considerações finais

Após 4 adiamentos do prazo para a inscrição no CAR, 7 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, mas de sua completa extinção.

O PLV nº 22, de 2019, é inconstitucional por derivar de medida provisória reeditada na mesma sessão legislativa em que ocorreu a perda de sua eficácia por decurso de prazo, ainda que a sua edição tenha se dado em sessão legislativa anterior.

A proposta de alteração da Lei de Registros Públicos, matéria alheia à tratada na MP é inconstitucional, configurando-se como "jabutis".

Acima de tudo, a alteração proposta impede 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.

⁷ http://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2019/06/OCF_Estudo_MP867.pdf



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 mais de 6 milhões de hectares 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.

Também ressaltamos que a NDC brasileira (nossa parte com o Acordo de Paris) prevê a restauração de 12 milhões de ha de vegetação nativa, o que poderia ser alcançado com a recomposição ou regeneração natural de vegetação em APPs e RLs e a consequente legalização do setor.

Portanto, o PLV nº 22, de 2019, atende ao interesse de poucos e desconsidera o esforço da maior parte dos proprietários de imóveis rurais e produtores agrícolas brasileiros. Também desestimula o cumprimento da NDC brasileira e compromete a imagem e a reputação do país na geopolítica global, os compromissos internacionais estabelecidos pelo setor agropecuário e a possibilidade de atrairmos recursos para a proteção das florestas brasileiras.

O Observatório do Código Florestal repudia as alterações propostas PLV nº 22, de 2019.