

PARECER N° , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 107, de 2003 (PL nº 3.285, de 1992, na origem), *que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador CÉSAR BORGES

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 107, de 2003, de autoria do Deputado Fábio Feldmann.

Apresentado, em 1992, na Câmara dos Deputados, recebeu a identificação de Projeto de Lei nº 3.285, a fim de estabelecer regras para o corte, a supressão e a exploração de remanescentes de vegetação nativa primária e secundária da Mata Atlântica, seja em área rural, seja em região urbana.

Para os efeitos da norma, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as Florestas Ombrófilas Densa, Mista – também denominada Mata de Araucárias – e Aberta, as Florestas Estacionais Semidecidual e Decidual e os ecossistemas associados a essas formações florestais: manguezais, vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos (brejos de altitude) e encraves florestais do Nordeste, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com o PLC, admite-se o corte, a supressão e a exploração da vegetação nativa de Mata Atlântica na área de abrangência

definida, desde que observados determinados critérios, os quais serão mais ou menos restritivos em função do grau de preservação e regeneração da vegetação. Quanto mais preservadas as formações vegetais, maior é o nível de proteção estabelecido.

A proposta cria o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica, destinado ao financiamento de projetos de restauração ambiental e de pesquisa científica; prevê incentivos creditícios para o proprietário ou posseiro que tenha vegetação primária ou secundária em estágio avançado e médio de regeneração; determina que o proprietário rural poderá instituir servidão ambiental, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração de vegetação nativa localizada fora da área de reserva legal e da área de preservação permanente.

Quanto ao regime de proteção da Mata Atlântica em áreas urbanas e regiões metropolitanas, o PLC admite a supressão da vegetação secundária, sob certas condições, para fins de loteamento e edificação.

Em 1995, foram apensados ao projeto, na Câmara dos Deputados, os projetos nº 69, de 1995, e nº 635, de 1995, de autoria, respectivamente, dos Deputados Hugo Biehl e Rivaldo Macari. Em 2000, foi determinada a apensação do PL nº 285, de 1999, do Deputado Jaques Wagner.

Após trâmite pelas Comissões temáticas, a matéria foi a Plenário, onde recebeu emendas. Em 18 de novembro de 2003, a Mesa Diretora da Câmara constituiu Grupo de Trabalho para exame dos projetos, substitutivos e emendas oferecidas. Desse esforço – e mediante amplo acordo construído com a participação de entidades ambientalistas, comunidade científica e segmentos do setor produtivo – resultou o texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 3 de dezembro de 2003.

Lida no Senado Federal em 9 de dezembro de 2003, a matéria foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Sociais (CAS). Ainda no mesmo mês, passou a tramitar em regime de urgência, após aprovação de requerimento amparado no art. 336, II, do Regimento Interno do Senado Federal. Entretanto, o projeto não logrou aprovação naquela sessão legislativa, sendo extinta a urgência por força do art. 352, I, do Regimento Interno.

Remetida a matéria a esta Comissão, foram apresentadas dezessete emendas, sendo as de números 1 a 16 do Senador Jorge Bornhausen e a de número 17 do Senador Demóstenes Torres.

Por fim, em virtude da promulgação da Resolução nº 1, de 2005, que cria a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o projeto, após o exame da CCJ, não será mais apreciado pela CAS, e sim pela CMA.

II – ANÁLISE

De início, cabe observar que a iniciativa do projeto tem amparo no art. 24 da Constituição Federal, segundo o qual compete à União, em caráter concorrente com os Estados e o Distrito Federal, estabelecer normas gerais sobre *florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e de recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição* (inciso VI e § 1º).

O art. 23 da Carta Magna dispõe que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora (incisos VI e VII).

Vale observar, também, que a Constituição Federal, no art. 225, dispõe que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*.

Esse dispositivo, em seu § 4º, faz menção expressa à Mata Atlântica, para consagrá-la como patrimônio nacional, cuja *utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*.

Vê-se, portanto, que a iniciativa da presente norma guarda conformidade com o sistema de distribuição de competências legislativas da Carta de 1988 e atende a expressa previsão constitucional de edição de lei que regule a proteção e a utilização dessa unidade ecológica, classificada como patrimônio nacional.

Contudo, embora bastante louvável em seu conjunto, a proposição ainda admite aperfeiçoamentos. Para tanto, passamos a analisar, na ordem dos dispositivos do projeto, as emendas apresentadas perante esta Comissão, assim como a justificar outras modificações, que serão promovidas pelas emendas que ao final oferecemos.

De pronto, merece ser acatada a emenda nº 9, que altera o art. 1º do projeto, para fazer constar expressamente a “regeneração” do Bioma Mata Atlântica como um dos objetivos da Lei, em consonância com o disposto no art. 225, § 1º, I, e § 4º da Constituição Federal.

Não tem a mesma sorte a emenda nº 10, que, mediante modificação no inciso I do art. 3º, altera o tamanho da pequena propriedade rural, tornando-o variável nas diversas regiões, a partir da aplicação do conceito de módulo fiscal, utilizado na Lei nº 8.629, de 1993, que regulamenta dispositivos relativos à reforma agrária. A atual redação do projeto melhor se harmoniza com a definição equivalente dada pelo Código Florestal, além de uniformizar o tratamento dispensado aos imóveis localizados no Bioma Mata Atlântica.

Também a emenda nº 11 não se afigura adequada, pois pretende facultar a qualquer município a declaração de que uma obra de infra-estrutura seja de interesse nacional, para os fins do disposto no art. 3º, VII, *b*.

A emenda nº 12, por sua vez, transfere aos órgãos estaduais a iniciativa de oferecer a definição da vegetação primária e secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, sendo posteriormente tal definição aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Entretanto, nos termos da Lei nº 6.938, de 1981, o Conama – órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) – é a instância competente para estabelecer critérios que permitam identificar e caracterizar vegetação primária e secundária da Mata Atlântica, mesmo considerando as peculiaridades regionais e locais do ecossistema. Do contrário, corre-se o risco de se ter uma miríade de conceitos dessa vegetação, visto que as formações florestais não têm sua natureza definida pelos limites estaduais.

Ressalte-se, ainda, que os órgãos estaduais de meio ambiente são órgãos seccionais do Sisnama e estão representados no Conama. Esses argumentos levam-nos a rejeitar a emenda nº 12.

A emenda nº 13 suprime do parágrafo único do art. 6º a expressão “precaução”. Embora guarde semelhança genérica com a palavra prevenção, o termo precaução, em sentido técnico, foi contemplado como Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, adotado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, e significa dizer que quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. Assim, somos contrários à retirada da expressão.

A emenda nº 17 pretende suprimir o § 3º do art. 10 e o art. 46 do projeto. Somos favoráveis à primeira supressão sugerida, pois aquele parágrafo poderá levar à possibilidade de o proprietário condicionar qualquer iniciativa sua na direção do enriquecimento ecológico e recuperação de áreas degradadas ao anterior aporte de recursos e serviços por parte do poder público. Para evitar tal circunstância, somos pelo aproveitamento da emenda, na forma de subemenda, pois a emenda suprime também dispositivo que trata assunto diverso, qual seja a indenização prevista no art. 46, cuja solução será abordada mais adiante.

A emenda nº 14, que acolhemos, traz aperfeiçoamento da técnica legislativa do projeto, retirando do *caput* do art. 11 a expressão “dentre outros”, o que confere maior clareza e precisão ao texto legal, em atenção ao art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração e a redação das leis.

A emenda nº 2 também altera o art. 11, mas em seu inciso I. A nova redação torna a vedação descrita no *caput* dependente de ato de reconhecimento do Poder Público e deverá conduzir à interpretação de que ficam excluídas as áreas de preservação permanente assim consideradas pelo só efeito da lei, em contradição com o art. 225, § 1º, III, e § 4º, da CF, e com os arts. 1º, II, e 2º do Código Florestal, razão pela qual somos contrários ao aproveitamento do texto sugerido.

No art. 17, faz-se necessária uma emenda, que apresentamos, para deixar claro que a compensação ambiental prevista para ser feita na mesma bacia hidrográfica, e sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, possa ser feita, nos casos das áreas urbanas descritas nos arts. 30 e 31, em áreas localizadas no município ou região metropolitana.

Também oferecemos emenda ao parágrafo único do art. 25, para ressalvar os casos de áreas urbanas e regiões metropolitanas, que são tratadas excepcionalmente nesta Lei, devendo caber aos Estados os mecanismos de corte e supressão no estágio secundário inicial de regeneração.

A emenda nº 15, que suprime a expressão “dentre outros” do *caput* do art. 27, é acolhida pelas mesmas razões da emenda nº 14.

A emenda nº 1 pretende corrigir vício nos incisos do art. 30 e parágrafos do art. 31 do projeto, que fixam o dia 30 de novembro de 2003 como a data a partir da qual fica vedada a supressão de vegetação secundária para fins de loteamento em novos perímetros urbanos. A propósito, vale consignar que a lei deve vigor para o futuro, sem estabelecer termo ou condição pretérita para exercício de direitos e obrigações.

Entretanto, a fórmula proposta, de remeter a questão para regulamentação municipal, não se coaduna com os arts. 24 e 225, § 4º, da Constituição Federal. Assim, embora estejamos de acordo com a identificação do problema, oferecemos solução diversa, por meio de emenda, que substitui a data mencionada pela expressão “data de início de vigência desta Lei”.

Ainda a respeito dos arts. 30 e 31, propomos alterar sua redação, para tornar claro que deve-se garantir a preservação, nos percentuais ali estipulados, da área coberta por vegetação nativa nos estágios avançado e médio de regeneração, e não da área total do empreendimento.

A emenda nº 3 é mais uma daquelas que suprime a expressão “dentre outros”, desta vez do § 1º do art. 33, e é acolhida em benefício da técnica legislativa.

As emendas nºs 4 e 6 pretendem a inclusão de novas disposições no Título IV do projeto, que trata dos incentivos econômicos. A primeira sugere a criação do instituto da Fazenda Florestal, cujo detentor passa a ter prioridade na concessão de diversos incentivos, como forma de recompensar as limitações legais à exploração econômica dos recursos nela situados. Entendemos, contudo, que tais limitações inserem-se na função social da propriedade (arts. 170, III, e 186 da Constituição e 1.228, § 1º, do Código Civil) e a questão já encontra solução no projeto de lei, conforme arts. 33 (incentivos), 46 (indenização) e 39 (servidão ambiental).

Por seu turno, a emenda nº 6 trata de matéria de isenção e dedução tributária para os proprietários que destinarem parte de seu imóvel ao

reflorestamento, mas incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por afronta ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

As emendas nºs 7 e 16 acrescentam hipóteses de uso dos recursos do Fundo de Restauração da Mata Atlântica, disciplinado no art. 36 e seguintes. Contudo, o art. 36, § 3º, dispõe que as diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo serão estabelecidos em plano operativo anual aprovado por seu Comitê Executivo, não havendo porque as previsões sugeridas serem inseridas desde logo na lei.

Em relação ao art. 36, propomos apenas incluir, entre os membros do Comitê Executivo do Fundo, um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma vez que esse órgão é o executor, no âmbito federal, da política nacional de meio ambiente. Para tanto, acrescentamos o inciso XIII ao § 1º do dispositivo.

A emenda nº 8 inclui parágrafo no art. 38, que trata dos beneficiários do Fundo, com permissivo que não se harmoniza com o propósito de conservação do Bioma Mata Atlântica e, em especial, das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Julgamos, no entanto, necessário aperfeiçoar o art. 38, de modo que o Fundo possa também beneficiar os projetos aplicados às áreas urbanas, bem como sugerimos inserir os órgãos estaduais e municipais e instituições acadêmicas públicas entre os proponentes e executores dos projetos.

Sugerimos, ainda, por meio de emenda ao final apresentada, a supressão do art. 45 do projeto, pois implicará desestímulo à servidão ambiental, que a lei criou exatamente para maior preservação do Bioma Mata Atlântica. Veja-se, ainda, que o parágrafo único do art. 41 prevê a definição dos critérios, condições e mecanismos de controle dos incentivos creditícios, não havendo razão para criminalizar desde já a conduta descrita no art. 45.

Também apresentamos emenda ao art. 46, que prevê, na forma atual, direito de indenização quando as vedações e limitações da lei afetarem a *potencialidade econômica* dos imóveis, o que poderá dar ensejo aos mais variados argumentos e pleitos de indenização, inclusive com dificuldades práticas de precisar seu valor econômico, conforme alerta o Senador Demóstenes Torres na justificção da emenda nº 17.

Entretanto, em vez de suprimir o dispositivo, como proposto, sugerimos dar-lhe nova redação, de modo a definir que o direito a indenização

incidirá apenas quando as vedações e limitações da lei impossibilitarem, de forma completa e concreta, todo o uso econômico direto e indireto do imóvel, regularmente licenciado.

Acrescentamos, ainda, dois parágrafos ao art. 46. O primeiro impede que, em caso de alienação ou doação, o novo proprietário possa exercer o direito à indenização. O segundo parágrafo determina que não deverão ser computadas nas indenizações as espécies vegetais nativas ameaçadas de extinção, as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e as áreas de preservação permanente ou que não possam ser legalmente exploradas por força de outras normas.

A emenda nº 5 sugere a supressão do art. 48, que proíbe o enquadramento como pequenas propriedades rurais de imóveis com até cinquenta hectares não registrados até 30 de novembro de 2003. Entendemos, contudo, extrema essa solução para o problema da aplicação retroativa da lei e optamos pela substituição da data fixada pela expressão “data de início de vigência desta Lei”, mediante emenda que formulamos.

Por fim, cumpre-nos verificar a possibilidade de permanência do art. 50 do projeto, em cotejo com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que exige lei específica para redução da base de cálculo de impostos. Para tanto, observamos que a alteração promovida por aquele dispositivo na Lei nº 9.393, de 1996, que disciplina o Imposto Territorial Rural (ITR), apenas específica, para maior clareza, os efeitos dos instrumentos legais definidos para proteção da Mata Atlântica no cálculo da área do imóvel, ao lado dos outros institutos até então existentes na legislação ambiental. Desse modo, somos pela manutenção do dispositivo no projeto.

III – VOTO

Por todo o exposto, nosso voto é pela rejeição das emendas nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 16, e aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 107, de 2003, com acolhimento das emendas nºs 3, 9, 14, 15 e 17, esta na forma de subemenda, além das emendas a seguir apresentadas.

EMENDA Nº 1 – CCJ
(SUBEMENDA À EMENDA Nº 17)

Suprima-se o § 3º do art. 10 do PLC nº 107, de 2003.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao *caput* do art. 17 do PLC nº 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, em áreas localizadas no mesmo município ou região metropolitana.

.....

EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 25 do PLC nº 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 25.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a cinco por cento da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas.

EMENDA N° 4 – CCJ

Dê-se ao art. 30 e aos §§ 1º e 2º do art. 31 do PLC n° 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I – nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 e atendido o disposto no Plano Diretor do município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II – nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31.

I - Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação;

II - Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

EMENDA Nº 5 – CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 36 do PLC nº 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 36.

§ 1º O Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica será administrado por um Comitê Executivo composto por 15 (quinze) membros:

.....
XIII – 1 (um) representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
.....

EMENDA Nº 6 – CCJ

Dê-se ao art. 38 do PLC nº 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 38. Serão beneficiados com recursos do Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica os projetos que envolvam conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas implementados em municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica, devidamente aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

§ 1º Terão prioridade de apoio os projetos destinados à conservação e recuperação das áreas de preservação permanente, reservas legais, reservas particulares do patrimônio natural e áreas do entorno de unidades de conservação.

§ 2º Os projetos poderão beneficiar áreas públicas e privadas e serão executados por órgãos públicos, instituições acadêmicas públicas e organizações da sociedade civil de interesse público que atuem na conservação, restauração ou pesquisa científica no Bioma Mata Atlântica.
.....

EMENDA Nº 7 – CCJ

Suprima-se o art. 45 do PLC nº 107, de 2003, renumerando-se os demais.

EMENDA N° 8 – CCJ

Dê-se ao art. 46 do PLC n° 107, de 2003, a seguinte redação:

Art. 46. No caso em que as vedações e as limitações expressamente estabelecidas nesta Lei impossibilitem, de forma completa e concreta, todo o uso econômico direto e indireto do imóvel, regularmente licenciado, o proprietário terá direito a indenização, de acordo com a legislação em vigor.

§ 1º O direito a indenização não se transmite ao adquirente ou donatário nos casos de alienação ou doação do imóvel.

§ 2º Excluem-se da indenização prevista no *caput*:

I – as espécies vegetais nativas existentes em remanescentes naturais constantes da lista oficial de espécies ameaçadas de extinção, publicada pelo IBAMA ou órgão estadual de meio ambiente;

II – as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco;

III – as áreas de preservação permanente, bem como outras áreas que, por força de normas ambientais, urbanísticas, arqueológicas ou espeleológicas, não possam legalmente ser exploradas.

EMENDA N° 9 – CCJ

Substitua-se no art. 48 do PLC n° 107, de 2003, a expressão “o dia 30 de novembro de 2003” por “a data de início de vigência desta Lei”.

EMENDA N° 10 – CCJ

Suprima-se da redação do § 1º do art. 33 do PLC n° 107, de 2003, a expressão “dentre outras”.

EMENDA N° 11 – CCJ

Dê-se ao art. 1º do PLC n° 107, de 2003, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, observarão o que estabelece esta Lei, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965.”

EMENDA N° 12 – CCJ

Suprima-se a redação do *caput* do art. 11 do PLC n° 107, de 2003, a expressão “dentre outros casos”.

EMENDA N° 13 – CCJ

Suprima-se a redação do *caput* do art. 27 do PLC n° 107, de 2003, a expressão “dentre outros”.

Sala da Comissão, 14 de fevereiro de 2006.

, Presidente

, Relator