

COMISSÃO MISTA DESTINADA A APRECIAR A MPV Nº 724/2016**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 724, DE 4 DE MAIO DE 2016****(Mensagem nº 197/2016)**

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental.

Relator: Dep. Josué Bengtson

I - RELATÓRIO

Chega ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória nº 724, de 4 de maio de 2016, que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, “para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental”.

A Medida Provisória sob exame acrescenta o art. 82-A à Lei 12651/12, conhecida como “novo Código Florestal”, visando estender até 5 de maio de 2017 os prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e adesão ao Programa de Regularização Ambiental. Contudo, esta extensão fica, nos termos da Medida Provisória, restrita aos proprietários e possuidores considerados “pequenos” (com até 4 módulos fiscais), bem como às terras indígenas demarcadas e outras áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território. Em outras palavras, somente são beneficiados pela Medida Provisória em análise os proprietários e possuidores

CD166520734184

mencionados no art. 3º, *caput*, inciso V e art. 3º, parágrafo único, do Código Florestal.

A Medida Provisória teve vigência imediata, entrando em vigor na data de sua publicação, sendo que, no prazo regimental, foram apresentadas 44 emendas, suficientemente descritas nas respectivas justificações e disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal.

Foi realizada uma audiência pública para debater a matéria, que ocorreu no dia 02 de agosto de 2016 e contou com a presença dos seguintes convidados:

. ANDRÉ ALCÂNTARA - Gerente Executivo do Serviço Florestal Brasileiro - SFB;
.

. RODRIGO JUSTUS DE BRITO - Presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA;

. ELIZIÁRIO NOÉ BOEIRA TOLEDO - Assessor da Secretaria de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG;

. LAZARO DE SOUSA BENTO - Coordenador de Gestão e Finanças da Federação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar - FETRAF/BRASIL;

. JOÃO CLÁUDIO DA SILVA SOUZA - Coordenador de Crédito Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA;

. FÁBIO CAMARGO - Vice-Presidente da Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA.

Assim, ouvidos os setores interessados.

É o Relatório.

CD166520734184

II – VOTO DO RELATOR

Da Admissibilidade e Pressupostos de Relevância e Urgência

Em atendimento às exigências constitucionais, faz-se necessário analisar, preliminarmente, a existência dos requisitos habilitadores da Medida Provisória, como bem determina o art. 62, §5º, da Constituição Federal de 1988.

De fato, a promulgação da Medida Provisória 724/16 foi consonante com os requisitos constitucionais da Relevância e Urgência. Urgente, na medida em que os prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e adesão ao Programa de Regularização Ambiental estavam na iminência de restarem vencidos. Relevante, tendo em vista serem o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental institutos dos mais importantes em matéria de sustentabilidade no País. São esses institutos que permitirão a recomposição do déficit ambiental e a devida fiscalização pelo Estado, bem como possibilitarão a obtenção de uma base de dados ampla, o que é de grande importância para elaboração e implantação de políticas públicas voltadas a uma produção sustentável.

Concluimos, portanto, pela admissibilidade da Medida Provisória.

Da Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

Analisando a constitucionalidade da Medida, não se visualiza afronta às delimitações constitucionais. Não houve desrespeito à repartição de competências legislativas ou às matérias que lhe são vedadas pelo inciso I do §1º do art. 62 da Constituição Federal.

CD166520734184

No que se refere à Técnica Legislativa do texto original da Medida Provisória 724/16, destacamos um ponto a ser retificado. Isso porque, a Medida Provisória, acrescentando o art. 82-A ao Código Florestal, diz ficar estendido, até 05 de maio de 2017, o prazo para adesão ao PRA. No entanto, o o art. 59, §2º do Código Florestal prescreve que o prazo para adesão ao PRA será de um ano, contado de sua implantação. Assim, em se aprovando o texto da Medida Provisória, a Lei conteria dispositivos contraditórios, razão pela qual, ao invés de se acrescentar o art. 82-A, é necessária a alteração do art. 59, §2º.

Em relação às emendas apresentadas, algumas incorrem no mesmo equívoco daquele que citamos no parágrafo anterior. Outras apresentam variadas imperfeições pontuais, mas que não prejudicam a análise de mérito. Assim, caso sejam destacadas para votação e/ou agregadas ao texto do Projeto de Lei de Conversão, as medidas necessárias à harmonização técnica serão levadas a cabo.

Em virtude dessas razões, votamos pela Constitucionalidade e Juridicidade da Medida Provisória 724/16. Quanto à técnica legislativa, faremos, mediante Projeto de Lei de Conversão, as retificações que se mostram necessárias.

Da Adequação Financeira e Orçamentária

No exame de admissibilidade das medidas provisórias, exige-se, regimentalmente, que se aprecie a matéria sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – Congresso Nacional, que "dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal", refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: "o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da

implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União."

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no seu art. 16, §1º, estabeleceu os seguintes conceitos sobre adequação e compatibilidade financeira e orçamentária:

"§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições."

Dessa forma, no que se refere à adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória 724/16, não vislumbramos nenhum impeditivo a sua aprovação. De fato, a prorrogação dos prazos poderá, quando muito, ter implicações apenas em custos de funcionamento do Sicar, cujas despesas deverão ser suportadas pelas dotações já previstas na Lei Orçamentária para 2016 (Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016).

Já no que se refere às emendas apresentadas, tem-se que:

- a) Para as emendas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 24, 26, 28, 29, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 44, semelhante ao que ocorre para o texto original da Medida Provisória em análise, a prorrogação do prazo e/ou de seu público alvo (não se restringindo o benefício aos "pequenos") poderá, quando muito, implicar apenas em custos de manutenção e funcionamento do Sicar, cujas despesas deverão ser suportadas pelas dotações já previstas para

CD166520734184

essa finalidade na Lei Orçamentária para 2016. Assim, há adequação financeira e orçamentária.

- b) Para a emenda nº 2, que visa converter, reduzir e/ou anistiar multas e restrições impostas pela Lei 12651/12, há inadequação financeira e orçamentária, na medida em que implica redução de receitas públicas federais e, portanto, exige estimativa do impacto e apresentação de medidas de compensação (Lei nº 13.242/2016).
- c) Para a emenda nº 08, que visa instituir o dever para união de compatibilizar as ações da política agrícola e de assistência técnica e extensão rural, bem como de prestar apoio institucional aos “pequenos” proprietários e possuidores de imóveis rurais, entendemos que a coordenação de ações já existentes deverão ser suportadas pelas dotações já previstas para essa finalidade na Lei Orçamentária para 2016. Nesse sentido, presente a adequação financeira e orçamentária.
- d) Para a emenda nº 15, ao apenas disciplinar uma previsão já descrita no art. 42 da Lei 12.651/12, ainda que disponha sobre a conversão de autuações em prestação de serviços ambientais, é considerada adequada sob o aspecto financeiro e orçamentário.
- e) Para a emenda nº 16, que visa atribuir como competência municipal a estipulação das Áreas de Preservação Permanente em área urbana, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- f) Para a emenda nº 18, que visa ampliar o público alvo passível de participar do processo de regularização fundiária previsto na Lei 11.952/09, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.

CD166520734184

- g) Para a emenda nº 20, que visa dar nova redação ao art. 15 da Lei nº 11.952/2009, para alterar a eficácia da cláusula sob condição resolutiva após a quitação da dívida, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- h) Para as emendas nº 21, que confere nova redação ao art. 5º, IV, da Lei nº 11.952/09, ampliando o prazo de comprovação do exercício de ocupação e exploração direta para regularização da ocupação, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- i) Para a emenda nº 22, que dá nova redação ao art. 19 da Lei nº 11.952/2009, estendendo até 2019 o prazo para adimplir contrato firmado com o Incra, por meio do pagamento em valores atualizados, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- j) Para a emenda nº 23, que dá nova redação ao art. 12, §1º, da Lei nº 11.952/2009, para alterar critérios de avaliação de imóveis nos casos de alienação e concessão de direito real de uso, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- k) Para as emendas nº 25 e 41, que conferem nova redação ao art. 8º, I, a, da Lei nº 12.844/2013, para estender aos agricultores do Estado do Espírito Santo, os rebates e refinanciamentos de dívidas oriundas de operações do crédito rural, entendemos pela inadequação financeira e orçamentária, na medida em que a alteração proposta implica ampliação do número de beneficiários das condições de refinanciamento e liquidação de dívidas rurais, com impactos sobre as despesas com subvenções econômicas e, portanto, exige estimativa do impacto e apresentação de medidas de compensação (Lei 13.242/2016).

CD166520734184

- l) Para a emenda nº 27, que inclui §2º ao art. 29 da Lei 12.651/12, com o objetivo de expressamente prescrever o não enquadramento dos bens de uso especial vinculados aos serviços de energia elétrica nos conceitos de imóvel rural, entendemos pela ausência de implicação financeira e orçamentária.
- m) Para as emendas nº 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36, que alteram a Lei nº 11.775, de 2008, para estender até o ano de 2016 a possibilidade de refinanciamentos ou de descontos na liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural, entendemos pela inadequação financeira e orçamentária. Isto porque a alteração proposta implica novo prazo para refinanciamento e liquidação de dívidas rurais, com impactos sobre as despesas com subvenções econômicas e, portanto, exige estimativa do impacto e apresentação de medidas de compensação (Lei nº 13.242/2016).

Diante do exposto, votamos pela:

- ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 724, DE 2016, E DAS EMENDAS DE Nºs 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 24, 26, 28, 29, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 44;
- INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS DE Nºs 2, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 41;
- NÃO IMPLICAÇÃO EM AUMENTO OU REDUÇÃO DE DESPESAS OU RECEITAS PÚBLICA FEDERAIS DAS EMENDAS DE Nºs 16, 18, 20, 21, 22, 23 e 27.

DO MÉRITO

CD166520734184

A medida provisória surgiu em bom tempo, na medida em que se aproximava o termo final para a inscrição dos imóveis no Cadastro Ambiental Rural sem que seus objetivos estivessem devidamente cumpridos e sua finalidade alcançada.

Não há dúvidas de que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização são instrumentos dos mais importantes na busca da compatibilização entre a produção e o meio ambiente, na persecução de um desenvolvimento sustentável. É o Cadastro Ambiental Rural que irá permitir que o País faça o adequado mapeamento de suas propriedades rurais, seus “déficits” e “superávits” em matéria ambiental. Assim, o CAR é um passo importante para que o Estado possa, além de exercer a fiscalização, ter elementos suficientes para embasar políticas públicas eficientes em matérias agrícolas e ambientais.

Neste sentido, observa a doutrina que o desconhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de titularidade, limites físicos e características ambientais é “uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação efetiva de políticas de governo, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária”¹.

Por outro lado, a despeito de sua importância, nas vésperas de ser encerrado o prazo para inscrição no CAR, tinha-se que somente 52,8% da área total de 373 milhões de hectares passíveis de regularização ambiental estava inscrita no sistema informatizado². Em complemento, consoante dito na audiência pública desta Comissão, restariam cerca de 2 milhões de propriedades e posses para serem inscritas.

Assim, não restam dúvidas de que o Brasil precisa adotar medidas que favoreçam a inscrição do proprietário e possuidor no Cadastro Ambiental Rural, sendo a extensão do prazo uma delas.

¹ TRENNEPOHL, Curt. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Leme (Orgs.) *apud* CARVALHO, Lucas Azevedo de: O novo Código Florestal comentado. Curitiba: Juruá, 2013, p. 290.

² INCRA: Adesão ao CAR é estendida até maio de 2016. Disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/adesao-ao-car-e-estendida-ate-maio-de-2016>, acesso em 19/07/2016.

No entanto, entendemos não salutar que esta extensão do prazo seja restrita aos proprietários e possuidores mencionados no art. 3º, *caput*, inciso V, e art. 3º, parágrafo único do Código Florestal. Isto porque pretendemos o alcance da produção de forma sustentável no País como um todo, independentemente do tamanho da propriedade. Em outras palavras, não há razão para que o nobre intuito da produção sustentável e da preservação ambiental seja alcançado de acordo com o tipo de propriedade, devendo ser a todos oportunizado o devido cumprimento da norma.

Assim, para que cumpramos o objetivo da Lei, qual seja, a regularização ambiental dos imóveis rurais brasileiros, a prorrogação dos prazos se faz inquestionavelmente necessária, para todos os proprietários e posseiros deste imenso País.

Note que a argumentação aqui levantada já foi corroborada pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo, na medida em que, durante a vigência desta Medida Provisória 724/16 foi publicada a Lei 13295/16, cujo objetivo é, justamente, a prorrogação do prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural de todos os imóveis rurais brasileiros, independentemente de seu tamanho ou forma de exploração.

No que se refere ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), este também é de suma importância, na medida em que irá viabilizar a recomposição de áreas e a regularização de propriedades e posses rurais nos moldes prescritos pelo novo Código Florestal.

No entanto, é preciso destacar uma impropriedade da Medida Provisória em análise. Isso porque, a MP acrescenta o art. 82-A à Lei 12.651/12, prescrevendo que o prazo para adesão ao PRA se findará em 25 de maio de 2017, enquanto o art. 59, §2º do mesmo diploma legal determina que o prazo de um ano para adesão ao PRA se inicia quando da efetiva implantação do Programa. Em outras palavras, permanecendo o texto da Medida Provisória, o Código Florestal restará contraditório.

CD166520734184

Assim, para corroborar o intuito normativo é preciso que os prazos sejam alterados no art. 59, §2º do Código Florestal, e não mediante o acréscimo do art. 82-A. Na verdade, a Medida Provisória assim dispôs para que a prorrogação dos prazos se desse somente para aqueles considerados “pequenos”, interpretação esta que já foi superada pelo Parlamento e pelo Poder Executivo, quando da promulgação da Lei 13.295/16.

Dessa forma, este é o momento adequado para que, aprovando a Medida Provisória e acatando parcela das emendas apresentadas, aprovemos um Projeto de Lei de Conversão que, garantindo a segurança jurídica, prorrogue os prazos para regularização ambiental e retifique as incongruências e inconsistências supra apontadas.

No que se refere às emendas apresentadas, somos pela aprovação de parcela das mesmas, na forma do Projeto de Lei de Conversão. Assim, apesar de algumas pequenas divergências, unificamos o texto da Medida Provisória ao texto daquelas emendas cujos objetivos perpassam a prorrogação dos prazos de inscrição no CAR e adesão ao PRA. Por outro lado, somos contrários à aprovação, neste momento, das emendas que fogem a este mérito, pelas razões que se seguem.

Em primeiro lugar, tem-se pela rejeição de emendas que trazem conteúdo externo ao objeto da Medida Provisória, que se restringe a aspectos procedimentais do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental, sem adentrar no mérito das restrições de cunho ecológico presentes na Lei 12651/12. De fato, essas proposições tornam-se não condizentes com ordenamento constitucional brasileiro, nos moldes decididos pelo Supremo Tribunal Federal na ação Direta de Inconstitucionalidade 5127.

Nessa seara, entendermos antijurídicas as emendas que alteram outras leis que não a Lei 12651/12, bem como entendemos não ser o momento adequado para alterações substanciais em matérias de mérito ecológico no âmbito do Código Florestal, na medida em que este tema foi amplamente debatido pelo Parlamento, o que resultou na publicação da Lei 12.651/12. Em

outras palavras, não entendemos adequado que, no rito célere da Medida Provisória, se façam alterações na essência do novo Código Florestal, sem que haja o devido debate público, consoante ocorrera quando de sua tramitação, momento no qual houve inúmeras audiências a respeito do tema.

Por essas razões, rejeitam-se as emendas n. 8, 11, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 41.

Da mesma forma, necessária a rejeição de emendas que não atendam ao pressuposto da adequação financeira e orçamentária, nos moldes descritos acima, rejeitando-se as emendas 2, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 41.

No tangente às emendas 7 e 40, na parte em que se referem ao art. 78-A do Código Florestal, observa-se que a modificação proposta já fora efetivada pela Lei 13.295/16, razão pela qual perderam a oportunidade. O mesmo raciocínio aplica-se para a segunda parte da emenda 43.

No que se refere à emenda 28, somos contrários à aprovação pelo fato de que estende os prazos somente para os considerados “pequenos”, o que não entendemos salutar, pelas razões acima mencionadas.

Por essas razões, votamos pela rejeição das emendas de nº 7 e 40, na parte a que se referem ao art. 78-A; 2; 8; 11; 16; 18; 20; 21; 22; 23; 25; 27; 28, 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 41; e 43, na parte a que se refere ao art. 82-B.

No que se refere à emenda 15, somos pela sua aprovação, visto que intrinsicamente ligada ao Programa de Regularização Ambiental, objeto da Medida Provisória, vindo a viabilizar a aplicação do teor já existente no art. 42 do Código Florestal, qual seja, a conversão de multas em prestação de serviços ambientais. No entanto, somos pela retificação do texto apresentado, para torná-lo mais inteligível. Ademais, a coerência jurídica determina que a conversão da vegetação nativa não autorizada tenha tratamento único, independentemente de ter sido a licença pleiteada ou não ao órgão ambiental.

Diante de todo o exposto, votamos pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira da

CD166520734184

Medida Provisória nº 724, de 2016; no mérito, por sua aprovação, com as alterações propostas na forma do Projeto de Lei de Conversão. No mesmo sentido, somos pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira das Emendas nºs 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 26, 29, 37, 38, 39, 42 e 44, bem como pela aprovação parcial das emendas 7, 40 e 43, incorporadas nos moldes propostos pelo Projeto de Lei de Conversão, rejeitando-se as demais.

CD166520734184

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016

(Medida Provisória nº 724, de 2016)

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos de inscrição no Cadastro Ambiental Rural e adesão ao Programa de Regularização Ambiental, bem como sobre a conversão de autuações em serviços ambientais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 59, §2º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 59.

.....

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo essa adesão ser requerida no prazo estipulado no art. 29, §3º desta Lei.

.....” (NR).

Art. 2º O art. 42 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

CD166520734184

Art. 42. As autuações vinculadas a desmatamentos ocorridos em data anterior a 22 de julho de 2008 em áreas onde não era vedada a supressão de vegetação serão, após cumprimento das obrigações estipuladas no Programa de Regularização Ambiental, consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Josué Bengtson
Relator

CD166520734184