



**CONGRESSO NACIONAL**  
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

## COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 867, DE 2018

### MPV 867 DE 2018

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado SERGIO SOUZA

### VOTO DO DEPUTADO RODRIGO AGOSTINHO

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no seu art. 225, o seguinte:  
*“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”.*

Com a citação deste princípio constitucional quero iniciar a defesa do meu **VOTO**, com o objetivo principal de salvaguardar o nosso meio ambiente, os interesses coletivos da nação brasileira espalhada pelos quatro cantos do nosso imenso território nacional, bem como a preservação das conquistas alcançadas pelo aprimoramento progressivo da legislação ambiental. A Medida Provisória em discussão trata, portanto, de um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, consagrado pela Constituição.

A **Medida Provisória nº 867/2018**, editada pelo Poder Executivo, dá nova redação ao § 2º do art. 59 da Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal), e visa estender o prazo de adesão aos Programas de Regularização Ambiental – PRAs até 31 de dezembro de 2019, prorrogável por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo. Trata-se da



CD/19097.43554-17



segunda alteração ao dispositivo, cujo prazo inicial máximo era 25 de maio de 2014 (um ano após a implantação dos respectivos PRAs, o que deveria ocorrer em um ano após publicação da Lei nº 12.651/2012). Em 2016, a Lei nº 13.335 estabeleceu como prazo para adesão ao PRA o mesmo prazo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR, 31 de dezembro de 2017 (prorrogado sucessivamente até 31 de maio de 2018, pelo Decreto nº 9.257/2017, e 31 de dezembro de 2018, pelo Decreto nº 9.395/2018). A inscrição no CAR não teve mais seu prazo prorrogado, portanto a adesão ao PRA encerrou-se também no dia 31 de dezembro de 2018.

O PRA foi criado pela nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012) e prevê um conjunto de ações que todo produtor rural deve realizar para regularizar ambientalmente sua propriedade, como a recuperação de áreas desmatadas ilegalmente. No entanto, os programas devem ser regulados e administrados pelos Estados, mas, infelizmente, não foram implementados por todos os entes federados, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014.

Para entrar no PRA, o proprietário deve fazer seu Cadastro Ambiental Rural (CAR), também previsto na lei. O CAR é um registro eletrônico autodeclaratório que reúne dados da situação ambiental de cada propriedade para permitir o monitoramento e combate ao desmatamento. De acordo com a lei, o ingresso no CAR e no PRA dá ao produtor rural uma série de benefícios, como a suspensão de multas ambientais.

Em relação ao prazo regimental para a apresentação de emendas, conforme o art. 4º da Resolução n.º 1, de 2002-CN, foram apresentadas 35 emendas à **Medida Provisória nº 867/2018**, das quais, pelo menos 30 tratam de questões não relacionadas diretamente ao assunto - os chamados “jabutis” ou “contrabandos legislativos”. Isso constitui uma afronta ao Texto Constitucional e à legislação interna do Congresso Nacional.

Ressalto que, entre essas emendas, há propostas, acatadas pelo Relator, que visam reduzir drasticamente a Reserva Legal (RL), concedem por consequência novas anistias a multas ambientais e, também, permitem implantação de aterros sanitários em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Caso sejam aprovadas essas alterações na legislação ambiental e o afrouxamento das punições, estará efetivado retrocesso inadmissível, com perdas irreparáveis das nossas matas, florestas e outros ecossistemas naturais. Não podemos permitir que esta iniquidade, perversidade e permissividade se perpetue. Neste sentido, precisamos extirpar por completo quaisquer





pretensões de alteração da Lei Florestal (Lei 12.651/2012) além daquilo do está proposto no texto original da **Medida Provisória nº 867/2018**.

O Poder Legislativo é um Poder da República (art. 2º da CF) e, dessa forma, está vinculado a somente legislar no sentido de "defender e preservar" o meio ambiente, não podendo legislar para piorar ou degradar o meio ambiente, pela observância do princípio de vedação ao retrocesso em matéria ambiental. O art. 225, caput, da Constituição, estabelece um vínculo de conservação do meio ambiente entre as gerações, não podendo a geração atual transmitir às gerações futuras um meio ambiente menos protegido ou menos conservado. As gerações presentes não têm o direito de entregar às gerações futuras um meio ambiente em pior condição do que receberam das gerações passadas.

Existe praticamente uma unanimidade entre juristas e especialistas em processo legislativo, direito constitucional e direito ambiental, quanto ao ponto mais preocupante do relatório do Deputado Sérgio Souza, exatamente no aspecto que concerne à adequação de mérito, à legalidade, juridicidade e constitucionalidade, minimamente necessárias para a admissibilidade de uma matéria dessa natureza, com repercussões econômicas e climáticas globais. A implementação do conjunto de normas trazidas pelo Relator afastaria qualquer possibilidade de segurança jurídica para a produção rural brasileira e desestruturaria a legislação de conservação ambiental e de proteção ao equilíbrio climático, como em um efeito cascata. A repercussão desse precedente de retrocesso no rigor das normas ambientais seria ilimitada, podendo mesmo vir a extinguir a efetividade do Direito Ambiental no Brasil. As consequências ecológicas atingiriam todos os biomas brasileiros, todas suas bacias hidrográficas e mananciais de água, florestas e regiões costeiras, desequilibrando o ciclo produtivo de todas as propriedades rurais brasileiras, ameaçando a segurança alimentar e o equilíbrio climático do país e do continente, com efeitos globais. A mudança proposta, em termos de retrocesso, não possui precedentes na história do Direito Ambiental brasileiro, geraria graves problemas de ordem socioambiental, climática e jurídica e seria uma afronta à legalidade e aos princípios constitucionais mais elementares. Explicarei os fundamentos dessa afirmação.

O relatório visa alterar o principal regramento de uma das mais estratégicas legislações desse país, que são as Reservas Legais, previstas na Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, mas na verdade fruto de um aperfeiçoamento na legislação que remonta ao Código Florestal de 1934. O Projeto de Lei de Conversão proposto pelo Relator altera radicalmente a regra de cálculo do percentual de Reserva Legal das propriedades rurais,





em troca de um modelo que cria marcos temporais fictícios, como se a Reserva Legal tivesse sido inventada em datas determinadas em cada região do Brasil e isso terminantemente não existiu. O que se trata é de um contínuo de obrigações legais de não realizar corte raso numa parte da propriedade rural, que iniciou em 1934 no artigo 23 do Decreto nº 23.793, de 1934. Na verdade, o artigo 23 nem tratava diretamente de floresta, sua dimensão era bem mais ampla na redação, pois usava os termos matas e vegetação para dispor que: **“Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente”**. Era o chamado “quarto da propriedade”, termo usado para se referir a porção de 25% de vegetação nativa obrigatória por lei dos imóveis rurais. Na verdade, todos que desmataram mais do que isso, depois desse marco temporal de 1934, cometeram irregularidade.

Com todo o respeito à Vossa Excelência o Relator, o artigo 68 do Projeto de Lei de Conversão é uma excecência do ponto de vista jurídico. É uma grande anistia. Mais que isso, seria uma anistia histórica. A maior anistia que jamais foi feita para ruralistas. Não existe nem tempo hábil de se estimar o que isso representa em termos financeiros ou em desembargos. O relator, com toda certeza, teve boa vontade de tentar atender as demandas de alguns setores econômicos, entretanto, acabou prevalecendo uma visão representativa de um setor ultraminoritário do campo brasileiro, ligado ao desmatamento ilegal, ao madeireiro irregular e à grilagem de terras. Um retrocesso desse porte não interessa aos principais setores amplamente majoritários do agronegócio brasileiro, que cumprem as regras ambientais e, por isso, conseguem alcançar mercados no exterior, os quais possuem exigências muitas vezes superiores à legislação brasileira. O texto do PLV também afronta o direito constitucional da população brasileira a um meio ambiente saudável, visto que, da forma como está escrito, o artigo simplesmente destruiria com o instituto jurídico da Reserva Legal no Brasil. O texto do Relator infringe claramente o princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

O que está escrito na proposta do relator é extremamente grave. O que está em jogo não é brincadeira. A redação confusa de alguns dispositivos, que citarei em seguida, geraria interpretações que sequer se podem avaliar nesse momento. É inadmissível. O texto não reúne condições elementares para ser aprovado, senão vejamos: o PLV, se aprovado, criaria uma figura inexistente em Direito, com repercussões legais gravíssimas: instituiria o direito adquirido a limitações administrativas, ou seja, cria datas inexistentes para o regramento da Reserva Legal, o que não encontra amparo na legislação e nos princípios jurídicos. O desenvolvimento legislativo das leis ambiental pode torná-las mais rigorosas, aplicando-se o princípio do não retrocesso. Jamais o oposto, como previsto no artigo 68 da lei proposto pelo PLV. Esse dispositivo contraria





inúmeras decisões judiciais existentes, que consolidam o entendimento que não existe a figura do direito adquirido a regras ambientais.

Outro problema grave de constitucionalidade e juridicidade contido no PLV do Relator decorre de uma eventual aplicação do artigo 42, que possui uma redação bastante imprecisa no que se refere a como se daria a implementação da regra proposta. Não permite compreender como se daria o processo de conversão em serviços ambientais relacionados à desmatamentos irregulares realizados anteriormente a 22 de junho de 2008, data de corte para a anistia concedida pela Lei Florestal de 2012. A redação confusa deste dispositivo pode dar origem a uma ampliação sem precedentes de novas anistias para desmatamentos ilegais e outros crimes ambientais relacionados. O dispositivo mistura o PRA (Programa de Recuperação Ambiental) com conversão de multas ambientais, criando uma zona confusa entre reparação de danos e infrações ambientais, misturando de forma inaceitável o procedimento de sanção administrativa com a reparação civil, processos de execuções distintas. Essa regra daria origem a milhares de questionamentos judiciais, inviabilizando a aplicação do regramento que se intenta estabelecer. Além do mais, retira-se a referência ao título de execução extrajudicial, impulsionando novamente o ajuizamento de milhares de ações de conhecimento e gerando o protelamento, por muitos anos, da resolução desses casos na Justiça e impedindo, dessa forma, a recuperação obrigatória de danos ambientais.

Vejamos uma lista das inadequações que impedem a aprovação do PLV à MPV nº 867/2018:

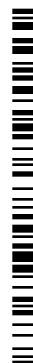
- 1. O PLV MPV 867/18 tenta “pendurar” o § 13 no artigo 59 das Disposições Transitórias da Lei Florestal, que originalmente só possui cinco parágrafos, referentes aos Planos de Recuperação Ambiental – PRA. A intenção desse dispositivo é impedir a aplicação da Lei da Mata Atlântica, um esteio fundamental do regramento ambiental nacional, com vistas a ampliar a anistia já consagrada na edição de 2012 da Lei Florestal. O objetivo da alteração (que é assunto estranho ao mérito original da MP 867/18, conhecido na Casa como jabuti) é contrariar decisões judiciais sobre consolidação de uso em áreas de preservação permanente e reserva legal em imóveis localizados no Bioma Mata Atlântica, em função da Lei da Mata Atlântica. Contraria decisões judiciais, a exemplo do disposto no julgamento do**





**Agravo de Instrumento 2009.04.00.038102-3 do TRF 4ª Região, que determinou a aplicação da Lei da Mata Atlântica, quando em confronto com a Lei Florestal.**

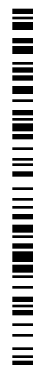
- 2. Acrescenta o § 3º ao artigo 68 da Lei Florestal, visando instituir o que seria a maior uma anistia a crimes ambientais da história da legislação ambiental brasileira. Estabelece um escalonamento temporal da lei impossível de comprovação, visto que, o primeiro levantamento aerofotogramétrico realizado no Brasil, entre 1942 e 1943, era compatível com a escala 1:1.000.000 e não cobriu todo o território nacional. Entre 1964 e 1967, novo levantamento em escala 1:60.000 foi efetuado, também sem abranger todo o território nacional. O satélite Landsat 1 entrou em operação em 1972, tinha resolução espacial de 80 metros e não permitiria mapear pequenas áreas (um pixel de 80x80m equivale a 6.400m²), sendo compatível com uma escala de 1:250.000. A identificação de remanescentes em nível de propriedade ou posse rural precisaria de levantamentos pelo menos na escala 1:10.000 (resolução de 5 metros), preferencialmente maior. O PLV retirou da Emenda 28 o inciso I, que estabelecia como primeiro recorte temporal o Código Florestal de 1934, cujo art. 23 previa a manutenção de 25% da vegetação nativa (maior, portanto, que os 20% do Código Florestal de 1965).**
  
- 3. O inciso II artigo 68 também ensejaria a anistia ao desmatamento ilegal do bioma Cerrado, realizado até 18 de julho de 1989. Com isso, o referido inciso busca alterar decisões judiciais que temos firmadas antes da alteração da legislação florestal em 2012, que se configuram enquanto ato jurídico perfeito e que não são afetadas pelas mudanças da Lei. Cita-se como exemplo a decisão proferida no Recurso Especial número 1748720 SP 2018/0135214-0, do qual foi Relator o Ministro HERMAN BENJAMIN, segundo a qual *"a entrada em vigor do novo Código Florestal em nada afeta a execução, cujo título executivo extrajudicial consiste no Termo de Ajustamento de Conduta***





*firmado entre o executado e o Ministério Público, portanto, ato jurídico perfeito, que não pode ser alcançado pela nova lei, eis que instituído na vigência da Lei nº 4.771/1965”.*

4. No mesmo sentido do inciso II, o inciso III do artigo 68 visa consolidar o desmatamento ilegal dos campos nativos, do Pantanal, Pampa e da Caatinga até 26 de maio de 2000, contrariando a doutrina e a jurisprudência no que tange à interpretação da expressão “floresta” utilizada na Lei Florestal. Omite do recorte temporal o fato de que a MP 1956-50 aumento para 80% a RL nas áreas de floresta e para 35% nas áreas de Cerrado na Amazônia Legal. Elimina a Reserva Legal anterior ao ano 2000 dos biomas Pantanal, Pampa e Caatinga, e das demais fitofisionomias não florestais. Trata-se de uma temeridade do ponto de vista ecológico e uma inconstitucionalidade no aspecto jurídico.
5. Permite a conversão de campos nativos (inclusive os protegidos pela Lei da Mata Atlântica) em cultivos agrícolas. Hoje o pastoreio é considerado atividade de baixo impacto ambiental, que não implica em supressão de vegetação nos campos nativos. Atenção e a este ponto, pois a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 2006) veda a conversão e o pastoreio em áreas de campo de altitude primários e só admite o pastoreio extensivo tradicional em áreas de campos de altitude no estágio médio de regeneração.
6. O artigo 78-A do PLV vincula o crédito agrícola ao imóvel, e não ao proprietário, permitindo que seja destinado a um imóvel regularizado mesmo quando o mesmo proprietário detenha imóveis com desmatamento ilegal.
7. O PLC cria um § 1º no artigo 42 para suspender as sanções até que finalize o prazo do termo de compromisso. Suspende igualmente os prazos prescricionais. Ocorre que isso já estava







**previsto no § 4º do art. 59 da Lei Florestal: “§ 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.”**



CD/19097.43554-17

Muitos outros absurdos jurídicos e técnicos do PLV à MPV nº 867, de 2018, de mérito e de forma, em relação a técnica legislativa e à matéria ambiental, poderiam ser listados aqui, e constam de notas técnicas e pareceres elaborados por especialistas do Congresso Nacional e da sociedade civil, conhecedores e referências para a temática em questão. Entretanto, apenas esses absurdos que relacionei brevemente são mais do que suficientes para impossibilitar a aprovação do PLV, sob pena de instituir a insegurança jurídica para toda a produção rural brasileira e ameaçar a biodiversidade brasileira.

A avaliação de especialistas reunidos no Observatório do Código Florestal indica que as consequências do PLV têm potencial desastroso para a política agrícola e ambiental do país. Ressalto dois pontos destacados do estudo realizado por essa equipe:

- a) “(...) a proposta formulada para a consolidação do desmatamento em Reserva Legal terá um impacto desastroso na proteção ambiental. Estima-se que a alteração do art. 68 da Lei 12.651, de 2012, trará como impacto a redução da área a ser recomposta em aproximadamente metade da demanda atual, consolidado **até 5 milhões de hectares de vegetação natural desmatada irregularmente.**”
- b) “As alterações propostas **quebram o equilíbrio entre penalidades e benefícios conferidos àqueles que espontaneamente buscam se adequar à Lei,** favorecendo o seu descumprimento e ferindo o disposto no art. 225, parágrafo 3º, da Constituição da República, que determina





*que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Estimula-se assim o desmatamento, que já tem aumentado desde a aprovação do novo Código Florestal.”*

Aspecto importante que corrobora com a rejeição das 35 emendas está alicerçado no já mencionado princípio do não retrocesso ou da proibição do retrocesso, que constitui um importante instrumento do jusambientalismo. Este princípio impede que novas leis ou atos venham a desconstituir conquistas ambientais. Após atingir certo *status* ambiental, o princípio veda que se retorne a estágios anteriores, prejudicando e alterando a proteção dos recursos naturais, por exemplo.

No nosso entender, este princípio não admite qualquer excludente, já que a higidez ambiental é importante à sobrevivência de todas as formas de vida. Abrir exceção é permitir a degradação e a destruição do ambiente e das conquistas que levaram décadas para ser alcançadas. (Sirvinskas, 2019)

Ao finalizar esta **MANIFESTAÇÃO DE VOTO**, quero lembrar as palavras do saudoso deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame, que foi Constituinte, Secretário de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo e Prefeito de Piracicaba, sobre o real valor de uma lei: ***“quando aprovamos uma lei que beneficiará poucas pessoas, não é uma boa lei; mas, quando muitas pessoas ou uma nação inteira é beneficiada, estou certo de que esta lei é excelente, na qual podemos nos orgulhar de ter participado das discussões e até a sua aprovação.”***

Aproveito essas palavras para reafirmar que as emendas apresentadas à **Medida Provisória n.º 867/2018** beneficiarão um número reduzido de pessoas ou corporações, em detrimento dos interesses coletivos da nação brasileira e da humanidade.

Por isso, proponho aos nobres colegas a aprovação deste **VOTO**, que ora apresento, em anteposição ao Projeto de Lei de Conversão apresentado originalmente no último dia 24 de abril oriundo nesta Comissão Mista, enquanto substitutivo à Medida Provisória nº 867, de 26 de dezembro de 2018.

Da forma como está, o relatório é flagrantemente inconstitucional. Um regramento desse porte jamais prosperaria nos tribunais superiores e jogaria o Brasil num vácuo de rejeição diante do comércio internacional, provocando prejuízos incalculáveis





## CONGRESSO NACIONAL

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

para a balança comercial brasileira e para o meio ambiente. O Brasil é detentor de uma das maiores biodiversidades do Planeta, bem como possui papel de destaque na produção agropecuária internacional, uma vantagem comparativa estratégica que pode aliar produção com conservação, ressaltando o fato do país já possui áreas abertas suficientes para triplicar a produção agropecuária sem precisar desmatar novas áreas. Não podemos abrir mão dessa vantagem comparativa do Brasil em relação a outros países.

### VOTO

**Em face do acima exposto, o Voto é Pela Rejeição de todas as Emendas apresentadas e pela Aprovação do texto original da Medida Provisória nº 867 de 26 de dezembro de 2018, nos termos do Projeto de Lei de Conversão aqui apresentado.**

Sala das Sessões, em 29 de abril de 2019.

Deputado Rodrigo Agostinho  
PSB/SP



CD/19097.43554-17

