

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 2.021, DE 2007

Altera o art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, alterado pelo art. 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

Autor: Deputado Moreira Mendes

Relator: Deputado Paulo Teixeira

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em altera o art. 12 da lei que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (Lei 8.629/1993), cuja redação hoje é dada pela Medida Provisória (MP) 2.183-56/2001.

A lei dispõe atualmente:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:
I - localização do imóvel;

II - aptidão agrícola;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e anciandade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel.

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.

O projeto de lei acresce inciso VI no *caput*, inserindo entre os aspectos a serem considerados os "serviços ambientais prestados pela cobertura vegetal nas áreas de servidão florestal, de preservação permanente e de reserva legal".

No § 2º, propõe a seguinte redação: "Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, desde que não haja plano de manejo devidamente aprovado pela autoridade competente."

Aberto o prazo regimental nesta Câmara Técnica, foi apresentada uma emenda pelo Deputado Arnaldo Jardim (EMC 1/2008). A emenda intenta corrigir o texto proposto para o § 2º pelo projeto de lei, trazendo a seguinte redação: "Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, desde que haja plano de manejo devidamente aprovado pela autoridade competente." Assim, há exclusão da palavra "não", em razão do entendimento de que "para que a indenização da cobertura vegetal seja apurada separadamente é necessário que o expropriado comprove que esteja explorando economicamente, ou seja, que haja um plano de manejo devidamente confirmado pela autoridade competente".

É o nosso Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A questão dos elementos que compõem a justa indenização nas desapropriações para a reforma agrária é bastante complexa e tem suscitado diversos conflitos na esfera judicial.

Deve-se registrar, de início, que a MP 2.183-56/2001 alterou substancialmente a redação do art. 12 da Lei 8.629/1993. A redação original do dispositivo era a seguinte:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.

§ 1º A identificação do valor do bem a ser indenizado será feita, preferencialmente, com base nos seguintes referenciais técnicos e mercadológicos, entre outros usualmente empregados:

I - valor das benfeitorias úteis e necessárias, descontada a depreciação conforme o estado de conservação;

II - valor da terra nua, observados os seguintes aspectos:

a) localização do imóvel;

b) capacidade potencial da terra;

c) dimensão do imóvel.

§ 2º Os dados referentes ao preço das benfeitorias e do hectare da terra nua a serem indenizados serão levantados junto às Prefeituras Municipais, órgãos estaduais encarregados de avaliação imobiliária, quando houver, Tabelionatos e Cartórios de Registro de Imóveis, e através de pesquisa de mercado.

O texto da lei falava, perceba-se, no valor da terra nua, o que gerava a interpretação de que não deveria ser computado valor algum em relação à cobertura florestal. Como, em alguns casos, a exemplo de áreas com plano de manejo florestal aprovado, essa vegetação tem claro valor econômico, os conflitos verificados na implementação desse dispositivo legal são compreensíveis.

Ocorre que, na redação em vigor, já aqui transcrita, não se faz mais referência ao valor da terra nua, passando-se a considerar justa a indenização que reflita o preço de mercado do imóvel rural, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis. No caso das florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, fica explicitado que o preço apurado não poderá levar a uma indenização que ultrapasse o preço de mercado do imóvel.

A preocupação em deixar claro que a indenização pela cobertura florestal não pode implicar gastos injustificados para o Erário parece plenamente pertinente. O valor econômico porventura associado à cobertura florestal sempre estará refletido no valor de mercado do imóvel, se o laudo de avaliação do imóvel for feito de forma correta.

Se não houvesse o alerta presente no § 2º do art. 12 da Lei 8.629/1993, com a redação dada pela MP 2.183-56/2001, a contagem em separado do valor da cobertura vegetal implicaria em valores desmesurados de indenização, superiores ao que os imóveis rurais representam no patrimônio do desapropriado.

O desapropriado, impõe-se perceber, não pode obter lucro com a desapropriação, ainda mais porque a desapropriação para fins de reforma agrária é efetivada quando a propriedade rural não cumpre a função social, nos termos do art. 184 da Constituição Federal. Em outras palavras, a desapropriação para fins de reforma agrária é uma desapropriação-sanção.

Discordamos, portanto, da redação proposta para o § 2º do art. 12 da Lei 8.629/1993 pelo projeto de lei. Consideramos importante manter a redação atual do dispositivo, para que não seja interpretado que a cobertura com vegetação nativa tem valor computado separadamente do valor de mercado do imóvel. Não se está falando mais em valor da terra nua, expressão afastada da lei pela MP 2.183-56/2001.

As florestas, matas nativas e outras formas de vegetação natural têm valor econômico, que integrará o valor de mercado do imóvel de acordo com suas peculiaridades. Há necessidade de análise caso a caso para que se defina esse valor.

Uma área de reserva legal com plano de manejo aprovado, por exemplo, em regra apresenta um reflexo maior no valor de mercado do imóvel

do que uma área de preservação permanente (APP). Mas mesmo as áreas com regime rígido de proteção, como a APP, não têm seu valor econômico completamente eliminado, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA SUJEITA À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A área de cobertura vegetal sujeita à limitação legal e, conseqüentemente à vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas protegidas. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI-AgR 677647/AP, relator Ministro Eros Grau, julgamento em 20.05.2008).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. OFENSA INDIRETA. DESAPROPRIAÇÃO. ÁREA SUJEITA À PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. O acórdão recorrido não ofende diretamente o artigo da Constituição do Brasil suscitado no recurso extraordinário. Eventual ofensa se daria indiretamente. 2. A área de cobertura vegetal sujeita a limitação legal e, conseqüentemente a vedação de atividade extrativista não elimina o valor econômico das matas protegidas. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI-AgR 369469/SP, relator Ministro Eros Grau, julgamento em 31.08.2004).

Diante disso, discordamos também da proposta trazida pela EMC 1/2008 para o § 2º do art. 12 da Lei 8.629/1993.

A redação proposta para o inciso VI do *caput* do art. 12 merece análise específica.

Não parece justificável a aprovação de uma previsão genérica sobre o cômputo dos serviços ambientais prestados pela cobertura vegetal nas áreas de servidão florestal, de preservação permanente e de reserva legal no cálculo da indenização, uma vez que os benefícios desses serviços são difusos, recaem sobre a comunidade como um todo. Note-se que a comunidade, mesmo depois da desapropriação, continuará contando com os serviços ambientais associados às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

O que poderia, em tese, fundamentar indenização ao proprietário rural seria a compensação financeira eventualmente a ele devida pelos

serviços ambientais prestados pela cobertura vegetal. Ocorre que sequer há legislação em vigor instituindo e regulando esse tipo de compensação, e a lei que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária certamente não é o espaço adequado para o Legislador dispor sobre o tema. Consoante a Lei Complementar 95/1998, excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto (art. 7º, inciso I).

Em nosso ponto de vista, as áreas de preservação permanente e de reserva legal dificilmente virão a fundamentar essa compensação financeira, uma vez que constituem limitações administrativas ao direito de propriedade. Cabe lembrar que, em nosso sistema jurídico, a proteção do meio ambiente participa da gênese do direito de propriedade. Não é sem razão que o Legislador Constituinte estabeleceu que "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" são requisitos do cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186, inciso II, da Constituição Federal).

Não se pode falar, assim, em cômputo do valor da cobertura vegetal das áreas de preservação permanente e de reserva legal de forma adicional ao valor de mercado do imóvel rural, com avaliação separada, como parece pretender o Autor do projeto de lei em exame. A obrigação de proteger essas áreas é inerente ao próprio direito de propriedade e, dessa forma, o fato de esses espaços protegidos existirem não implica compensação financeira ao proprietário rural. O cômputo do valor da indenização para fins de reforma agrária, devida em razão de uma desapropriação-sanção, não será também momento para ressarcimentos decorrentes da obrigação de cuidar dessas áreas.

A servidão ambiental está em situação um pouco diferente em relação à APP e à reserva legal, pois é estabelecida a partir de uma renúncia voluntária do proprietário rural, em caráter permanente ou temporário, total ou parcial, a direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes na propriedade (art. 9º-A da Lei 6.938/1981, inserido pela Lei 11.284/2006). Hoje, a servidão ambiental gera isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR (art. 10, § 1º, inciso II, alínea "d", da Lei 9.393/1996, inserido pela Lei 11.284/2006) e pode ser usada na compensação de reserva legal (art. 44, § 5º, da Lei 4.771/1965, com a redação dada pela MP 2.166-67/2001). Nada impede, todavia, que no futuro a lei possa prever compensação financeira direta relativa à servidão ambiental. Voltamos a enfatizar, contudo, que a lei que regulamenta os

dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária não é o espaço adequado, do ponto de vista do mérito e da juridicidade, para esse tipo de previsão.

Devemos lembrar que o § 5º do art. 9º-A da Lei 6.938/1981 dispõe respectivamente que "é vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade". Assim sendo, a desapropriação, como transferência compulsória da propriedade particular para o domínio público, manterá o *status quo* anterior em relação à servidão ambiental, observado o seu prazo de vigência. Não parece haver razão, nessa situação, para o destaque espacial em relação à servidão ambiental, em relação às outras áreas com vegetação nativa, nas normas que tratam do cálculo da indenização constantes na Lei 8.629/1993.

Cabe perceber, ainda, que a legislação da União não é hoje indiferente ao valor das florestas e outras formas de vegetação natural, como era no passado. A própria Lei 8.629/1993, em seu art. 10, considera como não aproveitáveis as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente, exatamente para que essas áreas não sejam consideradas como improdutivas.

Outro exemplo importante está no art. 10 da Lei 9.393/1996 (Lei do ITR) que, complementado pelas alterações feitas pela Lei 11.428/2006, exclui do cálculo da área tributável e da área aproveitável as áreas: de preservação permanente e de reserva legal; 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 na alínea anterior; comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual; sob regime de servidão florestal ou ambiental; ou cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração.

Mesmo com as restrições aqui apresentadas à proposição *in casu*, como temos por princípio aproveitar, ao máximo possível, as propostas lançadas ao debate por nossos Pares, sugerimos aperfeiçoamento relevante no *caput* do art. 12 da Lei 8.629/1993, sob inspiração dos comentários apresentados tanto pelo Autor do projeto de lei em tela quanto pelo proponente da EMC 1/2008.

Nossa idéia é que, assim como o inciso II do *caput* do referido dispositivo coloca a aptidão agrícola entre os aspectos a serem considerados no preço de mercado do imóvel, seja expressa a obrigação de se avaliar a compensação eventualmente devida pela produção madeireira ou não-madeireira relativa a planos de manejo florestal sustentável devidamente aprovados pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). **Neste diapasão, iremos introduzir na Lei 6938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, os conceitos de Pagamento Sobre Serviços Ambientais-PSA, Provedores Ambientais e Credores ambientais, bem como tornar o PSA como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Iremos , também, utilizar o conceito de Serviços Ambientais utilizado pela "Avaliação Ambiental do Milênio".**

Tal iniciativa, tem como base o fato de que para que possamos introduzir no ordenamento jurídico pátrio a previsão de Pagamento Sobre Serviços Ambientais, PSA, se faz necessário conceituar-se o que é o Pagamento Sobre Serviços Ambientais,-PSA, quem provê estes serviços e quem deverá receber por estes serviços, pois a valoração econômica dos serviços ambientais irá proporcionar à necessária ferramenta para orientar as tomadas de decisão referentes a política de conservação e uso sustentável dos recursos ambientais nacionais.

Com efeito, entendemos que com estas mudanças estaremos atendendo ao pensamento do proponente ao redigir o PL 2021/07, e proporcionando uma melhor situação normativa ao não atrelar o PSA apenas a serviços florestais.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.021, de 2007, e da Emenda nº 1/2008, na forma do substitutivo aqui apresentado.

É o nosso Voto.

Sala da Comissão, em 24 de setembro de 08.

Deputado Paulo Teixeira
Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.021, DE 2007

Altera o art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, alterado pelo art. 4º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com acrescido do seguinte inciso III, renumerando-se os incisos subseqüentes:

"Art. 12.

I -

II -

III - planos de manejo florestal sustentável devidamente aprovados pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama);

IV -

V -

VI -

§ 1º

§ 2º

§ 3º " .

Art. 2º. o *caput* do artigo 3º da Lei 6938 de 31 de agosto de 1981 passa avigorar acrescido dos incisos VI, VII, VIII, IX, X e do seguinte parágrafo único;

- VI.** serviços ambientais: externalidades positivas dos ecossistemas naturais relacionados ao suporte ambiental de um determinado bioma ou ecossistema classificadas, nos termos do regulamento, como de provisão, regulação, suporte, culturais e intangíveis;
- VII.** pagamento por serviços ambientais: a utilização dos mecanismos de compensação econômica nas transações que envolvam os serviços ambientais previstos aos provedores ambientais;
- VIII.** provedores ambientais: todo o agente, público ou privado, que voluntariamente atue no sentido de conservar, recuperar ou aumentar a capacidade natural dos ecossistemas de prover suas funções ecológicas bem como sua capacidade de carga ambiental , através de manejo sustentável dos recursos ambientais.
- IX.** credor de serviços ambientais: todo o agente, público ou privado, que atue como provedor ambiental.
- X.** capacidade de carga ambiental: a quantidade de impacto antropogênico que o ecossistema é capaz de absorver , sem sofrer alterações em suas características físico-químicas e biológicas;

Art. 3º o inciso XIII do *caput* do artigo 9º da Lei 6938 de 31 de agosto de 1981 passa avigorar com a seguinte redação;

Art.9º são instrumentos da Política Nacional de Meio ambiente:.....
.....

XIII. concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental, pagamento por serviços Ambientais e outros instrumentos econômicos de política ambiental.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 24 de setembro de, 2008.

Deputado Paulo Teixeira
Relator