



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N 1.876, DE 1999
(Dep. Sérgio Carvalho)

Dispõe sobre Áreas de Preservação
Permanente, Reserva Legal,
exploração florestal e dá outras
providências.

EMENDA DE PLENÁRIO **Nº 143**
(Dep. Bernardo Santana de Vasconcellos)

Dê-se ao inciso III do art. 3º, ao §1º do art. 4º, ao art. 6, ao art. 7º, ao *caput* do art. 23, ao art. 25 e ao art. 26 do PL nº 1.876, de 1999, a seguinte redação:

“Art. 3º

.....
III – Área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida neste último caso a adoção do regime de pousio;
.....

Art. 4º

.....
§1º - Não é considerada Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I, exceto quando lei específica dispuser em contrário.
.....

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas em lei específica, as áreas cobertas com



(Cont. emenda 143)

florestas ou outras formas de vegetação destinada a uma ou mais das seguintes finalidades:

- I - conter a erosão do solo;
- II - proteger as restingas;
- III - proteger várzeas;
- IV - abrigar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- VII - assegurar condições de bem-estar público;
- VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

§1º - A declaração de área de preservação permanente nos termos do *caput* deste artigo será precedida de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a área correspondente, bem como será condicionada à prévia indenização ao proprietário por expressa restrição do direito de uso da propriedade, na forma que dispuser o regulamento.

§2º - Os critérios para definição e uso de área de preservação permanente serão estabelecidos em lei, adotando-se como unidade de planejamento a bacia hidrográfica, por meio de zoneamento específico e, quando houver, por meio do seu plano de manejo."

Art. 7º. Toda vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida preservada pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§1º - Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, empreendedor,



(Carta enviada em 14/3)

possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvadas as áreas rurais consolidadas e a supressão autorizada, nos termos da legislação vigente.

§2º A obrigação prevista no §1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§3º Nas áreas de preservação permanente será respeitada a ocupação rural consolidada, vedada a expansão da área ocupada e atendidas as recomendações técnicas do poder público para a adoção de medidas mitigadoras e de recuperação de áreas degradadas.

§ 4º A comprovação de ocupação rural consolidada pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título do imóvel rural se dará por meio de simples declaração nos termos do art. 24, §1º, III, "d" desta Lei.

§ 5º Em caso de dúvidas quanto à declaração de que trata o §4º, poderá o órgão competente do Sisnama, por meio de despacho fundamentado, iniciar processo administrativo para fins de comprovação de ocupação rural consolidada, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, sendo considerados documentos hábeis para fins de comprovação:

- I – os dados históricos de ocupação da região;
- II – os registros de comercialização;
- III – os dados agropecuários da atividade;
- IV – os contratos e documentos bancários de financiamento, custeio ou fomento da produção;
- V – as imagens de satélites da área.



Cont. envia 143)

§ 6º Nas áreas de ocupação rural consolidada com culturas agrícolas anuais e perenes, incluídas as pastagens, serão adotadas práticas de conservação do solo e da água.

§ 7º Para a aplicação das medidas previstas no §3º deste artigo, o órgão competente do Sisnama observará a sustentabilidade das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas na propriedade ou posse e a capacidade de investimento do proprietário ou posseiro rural.

Art. 23 Programas de Regularização Ambiental – PRA elaborados pela União, pelos estados ou pelo Distrito Federal disporão sobre a adequação dos imóveis rurais à presente Lei, respeitando-se:

I – as regras constantes da legislação vigente à época em que ocorreu a conversão de florestas e outras formas de vegetação nativa para uso alternativo do solo;

II – as áreas rurais consolidadas.

Art. 25 Os Programas de Regularização Ambiental deverão prever a recuperação das Áreas de Preservação Permanente, considerando:

I – as conclusões e determinações do Zoneamento Ecológico-Econômico, dos Planos de Recursos Hídricos, ou os resultados dos inventários florestais e de estudos técnicos ou científicos realizados por órgãos oficiais de pesquisa;

II – a necessidade de revitalização dos corpos d'água;

III – aspectos distintivos da bacia hidrográfica para conservação da biodiversidade e de corredores ecológicos;

IV – o histórico de ocupação e uso do solo, na bacia hidrográfica;



Conf. emenda 143)

V – a ameaça à estabilidade das encostas;

VI – as necessidades e as opções disponíveis às populações ribeirinhas;

VII – as determinações a respeito das espécies vegetais a serem introduzidas quando for técnica e ecologicamente inviável a utilização das espécies nativas;

VIII – o uso do solo e as técnicas de exploração agropecuária na área da bacia hidrográfica;

IX – a lista oficial de espécies ameaçadas de extinção e as migratórias;

X – as necessidades de abastecimento público de água.

§1º Fundamentado nos levantamentos e estudos socioambientais e econômicos previstos nos incisos I a X do *caput*, o Programa de Regularização Ambiental poderá regularizar as atividades em área rural consolidada nas Áreas de Preservação Permanente, vedada a expansão da área ocupada e desde que adotadas as medidas mitigadoras recomendadas.

§2º Será admitida a manutenção das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas nas áreas rurais consolidadas em áreas de preservação permanente, desde que:

I – nas áreas rurais consolidadas localizadas nas margens de cursos d'água de até dez metros de largura:

a) seja recuperada uma faixa de 15m contados da calha do leito regular; e

b) sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água.

II – nas áreas rurais consolidadas localizadas em encostas ou parte destas e nos topos de morro, montes, montanhas e serras, sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água.



Cont. eivendo 143)

§3º Nas áreas rurais consolidadas de que trata o inciso I do §2º poderá ser requerido, pelo interessado, e homologado, por decisão colegiada do órgão competente do Sisnama, baseada em critérios técnicos que assegurem a conservação do solo e dos recursos hídricos, a manutenção da área consolidada em faixa de preservação permanente superior ou inferior ao previsto, considerando-se:

- I – o histórico da atividade consolidada;
- II – os impactos sociais, culturais e econômicos para o proprietário ou posseiro rural.

Art. 26 Nas propriedades rurais com área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 13, o proprietário ou possuidor poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao Programa de Regularização Ambiental, adotando, na área que exceder a 4 (quatro) módulos fiscais, as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

- I – recompor a Reserva Legal;
- II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
- III – compensar a Reserva Legal;

§1º A obrigação prevista no caput tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§2º A recomposição da Reserva Legal deverá atender ao critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama a ser concluído em vinte anos, abrangendo, a cada dois anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

§3º A recomposição poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal,



(Cont. emenda 143)

de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos em regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I – o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II – a área recomposta com espécies exóticas, não poderá exceder a cinquenta por cento da área total a ser recuperada.

§4º Os proprietários ou possuidores do imóvel que optarem por recompor a Reserva Legal na forma do §2º e 3º terão direito à sua exploração econômica, nos termos desta Lei.

§5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição da Cota de Reserva Ambiental – CRA, nos termos de regulamento;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou reserva legal conforme critérios estabelecidos em regulamento; ou

III – doação ao Poder Público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, ou contribuição para fundo público que tenha essa finalidade, respeitados os critérios estabelecidos em regulamento.

IV – a aquisição ou manutenção, de modo pessoal e particular, de área equivalente, florestada, em regeneração ou recomposição de vegetação nativa, no mesmo bioma, da área excedente da reserva legal da mesma.

§6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do parágrafo 5º deverão:

I – ser equivalentes em extensão à área da reserva legal a ser compensada;

7



Cont. emenda 143)

II – estar localizadas no mesmo bioma da área de reserva legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

§7º Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação de que trata o inciso III do caput poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou a doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém reserva legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela unidade de conservação, de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

§8º No que tange à reserva legal serão respeitadas, sem necessidade de regeneração, recomposição, ou compensação, as situações de áreas que se tenham consolidado, nos termos desta Lei.

§9º Na norma do regulamento desta Lei, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar estas situações consolidadas por documentos tais como a descrição dos fatos históricos de ocupação da região, registro de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.”

JUSTIFICAÇÃO

Do respeito à ocupação antrópica consolidada

Inicialmente, cumpre destacar que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.



Entre os direitos e garantias fundamentais inseridos no art. 5º da Carta Magna, destaca-se:

- todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade, entre outros, do direito à propriedade; (art. 5º, *caput*)
- a garantia do direito à propriedade; (art. 5º, XXII)
- a propriedade atenderá a sua função social; (art. 5º, XXIII)
- a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (art. 5º, XXXVI)
- ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (art. 5º, LIV)
- a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da livre concorrência; (art. 170, IV);
- direito ao livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (art. 170, parágrafo único)

Conforme se depreende da cronologia da legislação pátria verifica-se, em breve síntese, que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo (visando exploração econômica) nas propriedades rurais, nestas incluídas as áreas de preservação permanente e reserva legal, não configura per si, ato ilegítimo, irregular e tampouco ilegal, visto que:

- até 23/01/1934 era lícito suprimir matas, sem qualquer restrição à vegetação nativa do imóvel;

Conf. anexo 143



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- até 15/09/1965 era lícito suprimir a vegetação nativa, inclusive as áreas de preservação permanente, em certa extensão;
- até 18/07/1989 era lícito suprimir, em certa extensão, a vegetação nativa, excetuando as florestas e as áreas de preservação permanente;
- até 26/05/2000 era lícito suprimir, em certa extensão, a vegetação nativa, excetuando as florestas, as áreas de preservação permanente e o cerrado;
- a partir de 26/05/2000 para que haja supressão de qualquer tipo de vegetação nativa é necessário a instituição de reserva legal.

Ora, não podemos ignorar que a legislação ambiental vem limitando cada vez mais o exercício do direito de propriedade, ao ampliar, de forma permanente e constante, o conceito de vegetação legalmente protegida.

Não bastasse tal constatação, não podemos, por expressa afronta ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, ignorar que os fatos são praticados legitimamente sob a égide de determinada norma, e, portanto, não podemos considerá-los, para fins de irregularidade, com fulcro na retroatividade de uma lei que, em um tempo futuro, incluiu como vegetação preservável uma vegetação legalmente e regularmente suprimida, de acordo com a norma aplicável em seu tempo. Configura insegurança jurídica e desrespeito ao princípio da irretroatividade das leis imputar irregularidade e ilegalidade a fatos pretéritos embasando-se na retroatividade de norma futura mais restritiva.

Visando elucidar tal argumento, oportuna as seguintes transcrições:

(...) se um proprietário se utilizou de seu imóvel rural na conformidade da lei do tempo, isto é, sem à época desrespeitar as normas vigentes concernentes à reserva legal, o uso feito, o aproveitamento econômico efetivo efetuado, evidentemente terá correspondido a uma atuação legítima. Dessarte, haverá



atuado com a proteção do direito, haurindo, de conseguinte, o asseguramento da correspondente extensão proveitosa, a qual exhibia-se como mero correspectivo de seu direito de propriedade. (...) Quer dizer: o comprometimento efetivo da área do imóvel rural, para fins de sacar dele o proveito econômico possível, toda vez que for feito sem violação da lei, define daí para o futuro a amplitude da expressão desse direito.

(...) o efetivo aproveitamento econômico do imóvel rural, efetuado na conformidade da lei do tempo, isto é, que não haja contravindo as normas sobre reserva legal então vigentes, não pode, ao depois, por influência de legislação superveniente sobre tal assunto, ser reduzido em seu âmbito de efetiva utilização.” (Professor Celso A. Bandeira de Mello, parecer para a UNICA, de 22/02/07, p. 8-9 e 20)

“Se anteriormente à posse e titularidade desses terrenos por seus atuais proprietários – e, em alguns casos, ... antes mesmo da vigência deste Código Florestal em vigor – já não havia no imóvel cobertura florestal ou floresta a ser ‘reservada’, não há que se falar, de forma alguma, em incidência ou aplicação da Lei 4.771/65 (Código Florestal), com as alterações posteriores.(...)”

É legítimo concluir que um dado imóvel, aproveitado efetiva e legitimamente tendo em vista e em conformidade absoluta com a lei do tempo – ou seja, que não haja contrariado as normas sobre reserva legal então vigentes – não poderia, por influência da legislação superveniente sobre tal assunto, vir a ser reduzido em seu âmbito de efetiva utilização. (Professor Arruda Alvim, parecer para a UNICA, de 13/05/07, p. 17-19)

“(...) lei posterior que restrinja ou limite a disponibilidade ou liberdade para utilização do imóvel rural – em função e em nome da chamada reserva legal – não pode, sob título algum, afetar a extensão ou áreas já comprometidas



anteriormente, em uma efetiva utilização e destinação econômica.” (Professor Arruda Alvim, parecer para UNICA, de 13/05/07, p. 20)

“(…) o entendimento que se extrai da regra consubstanciada no art. 5º, XXXVI, do texto constitucional é o de que o direito adquirido e o ato jurídico perfeito são institutos que estão protegidos por cláusula constitucional que inadmite que lei nova alcance essas situações constituídas, o que, sem dúvida, afasta a incidência de lei posterior que contrarie o que se passou e se consolidou legitimamente, à luz da lei vigente ao seu tempo.” (Professor Arruda Alvim, parecer para UNICA, de 13/05/07, p. 22)

Não restam dúvidas de que não se pode aplicar retroativamente a lei, ainda que de ordem pública, a uma situação consolidada de acordo com a lei de seu tempo.

Portanto, no que concerne às áreas com ocupação antrópica consolidada, não há sequer de se falar em supressão não autorizada ou irregular das mesmas, visto que a supressão para fins de uso alternativo do solo foi realizada nos termos da legislação aplicável à época. Portanto, traduz supressão regular e legal.

Contudo, se a área de preservação permanente possui vegetação nativa e a supressão foi realizada sem a necessária e devida autorização do órgão ambiental competente, a supressão denota-se notadamente irregular e ilegal, sujeitando-se o infrator às sanções e cominações legais aplicáveis.

Sob este contexto, indagamos se o grande equívoco cometido pelo setor produtivo rural, atualmente considerado de infrator a criminoso ambiental, foi corresponder, de forma presente e eficaz, aos anseios governamentais, quando do seu comprometimento, empenho e notória competência na implementação de programas desenvolvimentistas de expansão das fronteiras agrícolas, como Pró-Várzea, Amazônia Sustentável, entre outros, os quais visavam a necessidade



premente de se assegurar a produção de alimentos em um contexto de segurança alimentar, bem como a ocupação territorial com foco na segurança nacional.

Pensar o contrário é afrontar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, uma vez que o aproveitamento econômico da área de preservação permanente do imóvel rural foi realizado sem violação da lei vigente à época, traduzindo, portanto, atuação legítima, não passível de sanção ou penalização.

Assim, por mais meritório que seja a preservação e conservação do meio ambiente, pretender impor, por legislação superveniente, um contexto de irregularidade e até de ilegalidade a uma situação legítima sob a lei de seu tempo, configura temerosa quebra e violação ao princípio da irretroatividade das leis constante da Lei de Introdução do Código Civil, pondo em risco toda segurança jurídica necessária às relações existentes em um Estado Democrático de Direito.

Face ao exposto, o respeito ocupação antrópica consolidada de áreas da propriedade rural, incluindo as áreas de preservação permanente e reserva legal, decorrente do exercício regular e legítimo do uso alternativo do solo para fins de exploração econômica, sob a ótica da legislação aplicável à época dos fatos, denota mais do que uma reivindicação do setor, traduz efetivo direito do proprietário rural, decorrente de ato jurídico perfeito.

Das Áreas de Preservação Permanente

Inicialmente, cumpre reiterar que, conforme exposto em nossa Carta Magna, o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, e sob este contexto somente a lei pode criar direitos ou impor obrigações. "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei." Acrescente-se que inexiste no Brasil decreto autônomo, ressalvada a excepcionalidade prevista no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, o que não é o presente caso.

4



Out. emenda 143

Portanto, não há de se falar em constituição de nova área de preservação permanente (inovação na ordem jurídica) por meio de decreto, uma vez que a ampliação de área protegível configura expressa restrição ao exercício do direito de propriedade.

Assim, considerando-se o princípio da legalidade, norteador do Estado Democrático de Direito, bem como a necessária segurança jurídica das relações constituídas, não se pode limitar ou restringir direitos por meio de decreto, ato normativo secundário expedido, única e exclusivamente, pelo Executivo, com o intuito específico de regulamentar a lei para sua fiel execução.

Por fim, a título de esclarecimento, cumpre ressaltar que a declaração de áreas de preservação permanente não se apresenta como medida ambiental de proteção da biodiversidade, como fazem crer alguns defensores ambientais. Para tanto, foi criado, pelo Código Florestal de 1965, o instituto da reserva legal, pelo qual um percentual de vegetação nativa remanescente existente efetivamente na propriedade rural é declarado com vegetação protegível para fins de proteção da biodiversidade.

A criação de áreas de preservação permanente tem uma conotação de engenharia protetiva ambiental, uma vez que se busca assegurar nestas áreas, considerados seus aspectos físico-geográficos, a proteção e conservação do solo e da água, contra processos erosivos e recarga hídrica, entre outros.

Sala de Sessões,

Dep. BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS
Vice-Líder do Bloco
PR/PRB/PTdoB/PRTB/PHS/PTC/PSL