

Recebido em
05/04/2014

[Assinatura]

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CAMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

NOTA TÉCNICA 01/2014 GT AMAZÔNIA LEGAL

Tendo chegado ao conhecimento do Ministério Público Federal (MPF) a Nota Técnica n. 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU, com diretrizes para atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA na aplicação do Novo Código Florestal (NCF), são apresentadas adiante breves considerações acerca dos apontamentos constantes daquele documento, de modo a orientar o cumprimento do Termo de Compromisso celebrado entre MPF e INCRA em 8/8/2013 (TC MPF/INCRA).

A presente Nota Técnica, consentânea com a postura de diálogo e cooperação que vem sendo observada no relacionamento entre as instituições, tem a finalidade de manifestar o entendimento adotado quanto a dispositivos do NCF e indicar o que se espera no cumprimento dos compromissos e metas ajustados no TC MPF/INCRA, prevenindo, assim, futuras divergências.

I. A NOTA TÉCNICA 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU

Por meio da Nota Técnica n. 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU, a Procuradoria Federal Especializada do INCRA, acolhendo o módulo jurídico constante do relatório final do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria Conjunta/INDRA/DT/PFE/N. 01, de 31/1/2013, estabeleceu diretrizes para orientação da atuação e defesa do INCRA na interpretação e aplicação de dispositivos sobre a Lei n. 12.651/2012, que instituiu o NCF.

A Nota Técnica do INCRA aborda diversas questões e estabelece as seguintes orientações, em suma:

- (a) A suspensão da punibilidade e da exigibilidade de multas ambientais decorrentes de supressão irregular de vegetação ocorrida antes de 22/7/2008 (artigos 59 e 60 do NCF) dependem da inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da adesão ao Programa de Regularização Ambiental

[Assinatura]

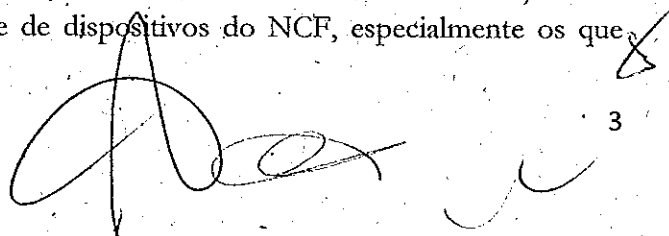
(PRA), mediante assinatura de termo de compromisso, institutos que carecem de regulamentação pela União e Estados, ainda em fase de elaboração (f. 2/5);

- (b) Quanto aos demais casos de conflito intertemporal relativos a fatos ocorridos antes do advento do NCC (lavratura de autos de infração, realização de vistorias para fins de reforma agrária, celebração de termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta, ajuizamento de ações civis públicas, prolação de sentenças judiciais, etc), na linha do entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, a partir do voto do Min. Herman Benjamin (REsp 1240122, de 2/10/2012), a regra geral deve ser a aplicação da legislação florestal, de direito material, vigente à época dos fatos (*tempus regit actum*), em respeito ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, consoante os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica. Assim, poder-se-ia falar de retroatividade benéfica do NCF apenas para fins penais, permanecendo os efeitos civis e administrativos (por exemplo, a obrigação de recompor a área indevidamente degradada) (f. 6/11);
- (c) A inclusão de áreas de preservação permanente (APPs) consolidadas (até 22/7/2008, conforme artigo 61-A do NCF) nos cálculos de produtividade, para fins de classificação fundiária do imóvel, depende de inscrição do imóvel no CAR, com as informações pertinentes sobre as atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural empregadas (f. 11/18);
- (d) Nos imóveis com déficit de reserva legal (RL), deverá ser observada a obrigação *propter rem* de recuperar o passivo ambiental, cabendo ao proprietário ou possuidor atual, independentemente de quem realizou originalmente a supressão de vegetação, promover a recomposição (no prazo de até 20 anos), permitir a regeneração natural da vegetação ou compensar a RL (art. 66 do NCF). A única ressalva a essa obrigação fica por conta do disposto no art. 68 do NCF (segundo o qual o proprietário/possuidor que realizou supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de reserva legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão está dispensado de promover a recomposição para os percentuais previstos no NCF, cabendo-lhe o ônus da prova dessa situação consolidada), regra que se aplica também ao INCRA, sendo ele o sucessor no imóvel (f. 18/21);
- (e) Nos casos em que o INCRA for réu em ações civis públicas fundadas em sua responsabilidade ambiental, não se recomenda ao INCRA invocar os conceitos de APP e RL consolidada para se ver livre da obrigação de recuperar o passivo ambiental nos projetos de assentamento se o NCF não estava vigente quando do ajuizamento da ação. Nos termos da Nota Técnica, "*a lei que regerá o caso concreto será aquela em vigor quando do ajuizamento da ação, não podendo o Incra invocar legislação superveniente com o intuito de ver-se desonerado da recomposição do passivo ambiental em projetos de assentamento, caso ele exista. A lei posterior menos restritiva não pode prevalecer sobre a lei mais protetiva, pois não se pode perder o foco de que o meio ambiente deverá*"

servir às presentes e futuras gerações, de modo que a retroatividade da lei não pode ocorrer para ameaçar esta proteção"(f. 22/23);

- (f) O mesmo raciocínio descrito no item anterior vale para os autos de infração ambiental lavrados contra o INCRA antes do advento do NCF (vale a regra *tempus regit actum*), aplicando-se, contudo, as orientações constantes do Parecer n. 0231/2010 PFE/IBAMA/CONEP/MAM para defesa contra autos de infração ambiental lavrados contra a autarquia, especialmente a tese de responsabilidade de terceiros e ausência de nexo causal entre o dano e a conduta do INCRA (f. 23/26);
- (g) Os projetos de assentamento do INCRA fazem jus à anistia das áreas de RL consolidadas até 22/07/2008, prevista para os imóveis de até 4 módulos fiscais, considerando-se, para tanto, os lotes de forma individualizada, ficando, assim, dispensada a obrigação de recuperar o passivo de RL dos imóveis que já possuíam déficit de RL naquela data. Essa orientação deriva de uma interpretação sistemática do art. 3º, inciso V e parágrafo único, art. 61-C e art. 67 do NCF, mas **desconsidera a regra do art. 12, §1º do NCF**, sob o fundamento de que esse dispositivo, embora faça menção expressa aos assentamentos para reforma agrária, "está destinado apenas aos grandes proprietários rurais, a fim de evitar o desmembramento de suas propriedades em áreas inferiores a 4 módulos fiscais".
- (h) Já no caso de **APPs consolidadas até 22/7/2008**, ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais, em assentamentos do programa de reforma agrária, ressalvada a existência de ação civil pública ajuizada antes do advento do NCF, sua recomposição deverá seguir as regras menos protetivas estabelecidas no art. 61-A do NCF, observada, para tanto, a extensão de cada lote demarcado individualmente (art. 61-C do NCF). Essa regra se aplicaria, inclusive, aos projetos ambientalmente diferenciados, em que há a exploração coletiva da terra, adotando-se, para tanto, a fração ideal de cada unidade familiar (f. 29/32);
- (i) Até a inscrição do imóvel no CAR, continua sendo obrigatória a averbação da RL no Cartório de Registro de Imóveis, que passou a ser gratuita durante o período de transição (art. 18, §4º do NCF);
- (j) As normas estaduais sobre meio ambiente, editadas no exercício de competência concorrente (art. 24 da CRFB 1988), não podem ser menos protetivas do que as normas gerais, editadas pela União, sob pena de inconstitucionalidade;
- (k) Será necessária a revisão da IN/INCRA n. 65/2010 para adaptá-la às inovações em promovidas pelo NCF em relação ao manejo florestal sustentável;

Por fim, a Nota Técnica faz referência às ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pela Procuradoria Geral da República em face de dispositivos do NCF, especialmente os que



tratam das APPs, da RL e da anistia de infrações ambientais (ADIs 4901, 4902 e 4903), com o alerta de que sua procedência poderá ensejar a necessidade de repetição de atos realizados pelo INCRA com base nas normas declaradas inconstitucionais, a depender, ainda, de eventual modulação dos efeitos da decisão.

II. ANÁLISE DAS ORIENTAÇÕES CONSTANTES DA NT

Inicialmente, cumpre observar que o Enunciado n. 20, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, aprovado em 12/11/2013, estabelece que “as teses jurídicas em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelo Ministério Público Federal, em questões relativas ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, deverão ser observadas nas proposições a respeito dos respectivos temas”.

Assim, enquanto pendentes de julgamento as ADIs acima indicadas, será adotado, em regra, o entendimento manifestado naquelas ações pela inconstitucionalidade dos dispositivos do NCF nelas impugnados. Até porque, como reconhecido na própria Nota Técnica do INCRA, a procedência das ações, via de regra, produzirá efeitos *ex tunc* (isto é, os dispositivos consideram-se nulos desde o seu nascimento), tendo a decisão eficácia contra todos e efeito vinculante para os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública federal, estadual e municipal.

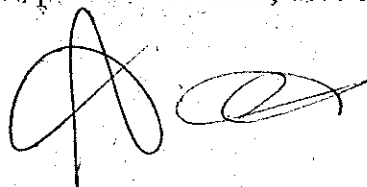
Além disso, vale destacar que as 7 ações civis públicas ajuizadas nos Estados da Amazônia Legal pelo MPF – que precederam e foram encerradas, com resolução de mérito, mediante a celebração do Termo de Compromisso – foram ajuizadas em julho de 2012, com base em fatos apurados antes da vigência dos dispositivos do NCF (que se consolidou apenas com o advento da Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012).

Assim, pela aplicação do princípio *tempus regit actum*, adotado como diretriz ao longo de toda a Nota Técnica do INCRA, a regra geral deve ser a aplicação da legislação florestal, de direito material, constante do antigo Código Florestal (Lei 4771/1965), não podendo a autarquia invocar, por exemplo, os conceitos e regras relativos a APP e RL consolidadas para se ver livre da obrigação de recuperar o passivo ambiental em seus assentamentos nos Estados da Amazônia Legal, tal como recomendado na Nota Técnica.

II.1 Itens “a”, “b”, “c”, “e”, “f”, “g”, “j” e “k”

Passando ao exame das orientações contidas na Nota Técnica, não se vislumbra, a princípio, divergências substanciais em relação às orientações constantes dos itens “a”, “b”, “c”, “e”, “f”, “g”, “j” e “k”, nos termos acima indicados.

Em relação ao item “a”, embora não haja divergência quanto à necessidade de prévia inscrição do imóvel no CAR e adesão do proprietário/possuidor ao PRA, deve ser ressalvada a



inconstitucionalidade dos dispositivos do NCF que conferem anistia às infrações ambientais ocorridas antes de 22/7/2008, pelas razões expostas na ADI 4902.

Quanto ao item "F", também devem ser ressalvadas as orientações constantes do Parecer n. 0231/2010 PFE/IBAMA/CONEP/MAM, que não foram objeto de exame.

II.2 Item "d": regularização de passivo de reserva legal

Quanto à orientação constante do item "d", não há divergência em relação à obrigação *propter rem* do proprietário/possuidor atual de regularizar o passivo ambiental de RL.

Contudo, não se concorda com a ressalva para aplicação do disposto no art. 68 do NCF, em razão de sua patente inconstitucionalidade, pelos fundamentos expostos na ADI 4903, *verbis* (f. 30):

92. O art. 68 prevê, em suma, a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de Reserva Legal, principalmente aquelas ocorridas a partir de 1996, por meio de medidas provisórias. A redação do citado dispositivo legal é a seguinte:

(...)

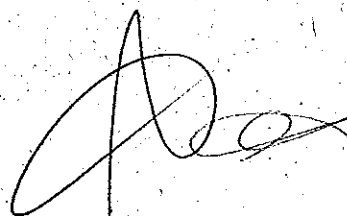
94. A previsão normativa contida nos dispositivos impugnados representa flagrante retrocesso na legislação ambiental, excluindo a proteção de um número incalculável de espaços territoriais especialmente protegidos. A norma ignora, ademais, que os percentuais de reserva legal foram aumentados como medida necessária para conter o desmatamento e assim, cumprir os mandamentos constitucionais de proteção ambiental.

95. Há, portanto, clara violação do dever geral de não degradar o meio ambiente, bem como ao dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, bem como ao princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

Ainda nesse item "d", no que tange à forma de regularização do passivo de RL, deverá ser observado o quanto aduzido na ADI 4903 em relação à inconstitucionalidade dos artigos 12, §§ 4º e 5º, 13, 15, § 1º, 48, § 2º e 66, § 3º, § 5º, II, III e § 6º, conferindo-se, ainda, interpretação conforme a Constituição ao inciso IV do § 5º do art. 66, para que a expressão "localizada no mesmo bioma" que consta da parte final do referido dispositivo legal, seja interpretada de forma a autorizar-se apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica.

A respeito desses dispositivos, consignou-se na referida ADI o seguinte:

a) Inconstitucionalidade da redução da reserva legal em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal (art. 12, §§ 4º e 5º).



54. O art. 12 da Lei 12.651/12, em seus §§ 4º e 5º, prevê uma possibilidade de diminuição da área de reserva legal, na nos seguintes termos:

(...)

55. A redução das áreas de reserva legal, prevista no dispositivo normativo acima transcrito, constitui retrocesso ambiental. Isso porque, as finalidades ecológicas das unidades de conservação e das áreas de reserva legal são substancialmente distintas, de forma que tais instrumentos de proteção ambiental não podem ser equiparados e nem substituídos.

56. Quanto às terras indígenas, embora a realidade demonstre que normalmente são mais preservadas do que áreas em seu entorno, a finalidade de sua instituição não é, ao menos de forma primária, a proteção ambiental, mas sim, o reconhecimento de direitos territoriais dos povos indígenas.

57. A modificação legislativa ora impugnada afronta o dever geral de não degradação e, ainda, o dever fundamental do Poder Público de promover a restauração dos ecossistemas e dos serviços ecológicos essenciais. Por essa razão devem ser declarados inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 12 da Lei 12.651/12.

(...)

c) Inconstitucionalidade da permissão de instituição de servidão ambiental, na forma prevista no art. 13, § 1º da Lei nº 12.651/12.

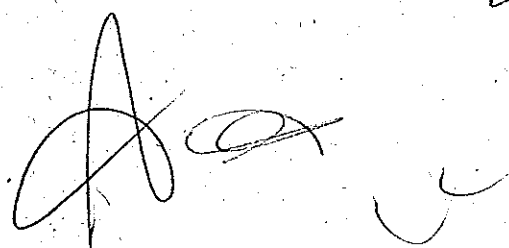
63. O art. 13, § 1º da Lei 12.651/12 permite que seja instituída servidão ambiental e cota de reserva ambiental sobre a área excedente decorrente da redução prevista no inciso I do mesmo dispositivo legal, nos seguintes termos:

(...)

64. Ocorre que a previsão, contida no art. 13, I, abrange apenas a redução para fins de recomposição, de forma que não há fundamento para a instituição de servidão ambiental e cota de Reserva Ambiental sobre área mantida com vegetação nativa a título de reserva legal. Isso porque, fatalmente, tal área será utilizada como compensação da reserva legal de outra propriedade, que deixará de cumprir o percentual de reserva legal. Em tal contexto, haverá, de forma inequívoca, uma redução das áreas de reserva legal.

65. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 13, § 1º, da Lei 12.651/2012, ante a violação da exigência constitucional de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, além do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

(...)



d) *Inconstitucionalidade da autorização para cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal (art. 15 da Lei 12.651/12).*

66. O art. 15 da Lei 12.651/12 prevê hipótese de autorização para o cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal, nos seguintes termos:

(...)

67. *A previsão normativa, portanto, admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal, em imóveis de qualquer tamanho, reduzindo o número de áreas protegidas. Como cediço, Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal desempenham funções ecossistêmicas diversas, porém complementares. Juntas, compõem o mosaico de áreas protegidas mínimas para conferir sustentabilidade às propriedades rurais.*

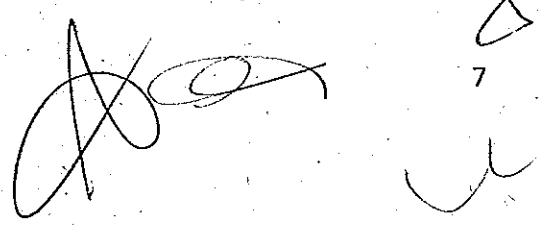
68. *O tema dos efeitos prejudiciais do mecanismo foi objeto de análise da comunidade científica e assim analisado no estudo publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências anexado à presente ação (doc. 02):*

Uma das atuais propostas de alteração do Código Florestal expande as possibilidades de incorporar a APP no cômputo da RL de todas as propriedades. O maior objetivo dessa alteração é a redução do passivo ambiental, uma vez que esse mecanismo não deverá ser autorizado caso implique na supressão de novas áreas de vegetação nativa. Com essa alteração, uma propriedade (com mais de quatro módulos fiscais) que incluir 10% de APP só precisará manter mais 10% adicionais como RL; aquela que tiver mais de 20% de APP não terá de manter qualquer RL. Haveria assim uma substituição de RL por APP.

Esse cálculo combinado não faz sentido em termos biológicos. Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos. Áreas de APP ripárias diferem das áreas entre rios mantidas como RL; analogamente, APPs em encostas íngremes não equivalem a áreas próximas em solos planos que ainda mantêm vegetação nativa, conservadas como RL.

As APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como aquelas com maior risco de erosão de solo ou que servem para recarga de aquífero, seja qual for a vegetação que as recobre, além de terem papel importante de conservação da biodiversidade. Por se localizarem fora das áreas frágeis que caracterizam as APPs, as RLs são um instrumento adicional que amplia o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas. São áreas complementares que devem coexistir nas paisagens para assegurar sua sustentabilidade biológica e ecológica em longo prazo.

Cabe destacar ainda que, ao contrário das APPs, as RLs podem ser manejadas pelos proprietários que delas podem extrair madeiras, essências, "ores, frutos e mel. Portanto,



7

as RLs são fonte de trabalho e renda para o proprietário, desde que as atividades exercidas não comprometam a sobrevivência das espécies nativas que abrigam. Entre outras causas, o descumprimento do Código Florestal vigente no que tange às APPs e RLs é um dos principais fatores responsáveis pelo contínuo aumento no número de 21 espécies brasileiras vulneráveis e ameaçadas de extinção nas listas atualizadas periodicamente pelas sociedades científicas e adotadas pelos órgãos e instituições da área ambiental.

Na região amazônica, a redução das RLs diminuiria o patamar de cobertura florestal a níveis que comprometeriam a continuidade física da floresta, aumentando significativamente o risco de extinção de espécies, comprometendo sua efetividade como ecossistemas funcionais e seus serviços ecossistêmicos. (p. 48)

69. Portanto, o mecanismo previsto no art. 15 acaba por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, assim, viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III) e o comando constitucional de que a propriedade atenda sua função social (art. 186). Por conseguinte, deve ser declarado inconstitucional o art. 15 da Lei 12.651/12.

(...)

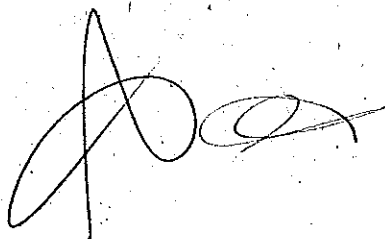
- Inconstitucionalidade da permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal (art. 66, § 3º)

75. O art. 66, § 3º da Lei 12.651/12, ao contrário da revogada Lei 4.771/65 (art. 44, inciso I do caput), permite o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas (§ 3º) de forma permanente, com o intuito de permitir a exploração econômica da reserva legal (§ 4º):

(...)

76. A autorização para recomposição da reserva florestal com espécies exóticas contraria o dever de vedar a utilização de espaços territoriais especialmente protegidos de forma que comprometa os atributos que justificam a sua proteção (art. 225, § 1º, III da Constituição Federal). Isso porque a principal finalidade da reserva legal é justamente a de possibilitar a conservação e reabilitação dos biomas e da vegetação característica de cada ecossistema, protegendo a flora e a fauna nativas.

77. Os prejuízos decorrentes da autorização para recomposição da reserva legal por espécies exóticas foram apontados pela comunidade científica, no estudo já citado. Válido transcrever o seguinte excerto de tal documento:



A restauração das áreas de RL, viável graças ao avanço do conhecimento científico e tecnológico, deve ser feita preferencialmente com espécies nativas, pois o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções ecológicas e dos serviços ecossistêmicos. O uso de espécies exóticas pode ser admitido, mas na condição de pioneiras, conforme a legislação vigente. (p. 13)

78. O plantio de espécies exóticas na recomposição/manutenção da RL era permitido pela Lei 4.771/65 (art. 16, § 3º), mas para pequenas propriedades ou posses familiares, e desde que fossem árvores frutíferas ornamentais ou industriais. Era, portanto uma exceção pontual e socialmente relevante, não uma regra para desnaturação do instituto.

79. Além disso, era autorizada a plantação de espécies exóticas como pioneiras para a recomposição da RL, ou seja, de forma transitória (art. 44, § 2º).

80. O Parecer Técnico 138/2011, produzido por analistas periciais do Ministério Público Federal, com muita propriedade destaca que o regime de utilização previsto na Lei 12.651/2012 acaba por descaracterizar a função das áreas de RL:

“considerando que o Projeto de Lei também admite a exploração econômica da Reserva Legal recomposta, sem contudo especificar que essa deve ocorrer de modo sustentado (Art. 38, § 4º) e equipara a silvicultura praticada em áreas aptas ao uso alternativo do solo à atividade agrícola (Art. 66), as Reservas Legais recompostas com o uso de espécies exóticas serão, na realidade, áreas agrícolas”.

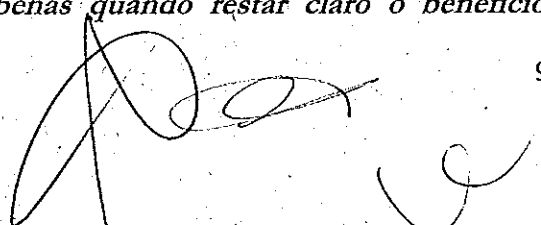
81. O § 3º do art. 66 da Lei 12.651/12 deve ser declarado inconstitucional pois viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, caput, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

(...)

- **Da Inconstitucionalidade da compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas, e da compensação por arrendamento ou pela doação de área localizada no interior de unidade de conservação a órgão do poder público (art. 48, § 2º e art. 66, § 5º, II, III e IV e § 6º).**

82. Uma das alternativas oferecidas pela legislação àquele que suprimiu ilegalmente a reserva legal é utilizar o mecanismo da **COMPENSAÇÃO**, o qual permite que o proprietário rural, mantenha área de reserva legal em imóvel distinto daquele ilegalmente degradado.

83. Não há dúvidas de que essa hipótese de regularização ambiental deve ser vista com reservas e utilizada apenas quando restar claro o benefício



ambiental comparado àquele obtido com a recomposição ou restauração da reserva legal.

84. *Por outro lado, alguns dos mecanismos de compensação previstos na Lei 12.651/12 são claramente inconstitucionais. Mais especificamente, trata-se dos mecanismos previstos no art. 48, § 2º e no art. 66, § 5º e § 6º, segundos os quais:*

(...)

85. *A impropriedade técnica desses dispositivos e os prejuízos ambientais deles decorrentes foram salientados pela comunidade científica, conforme estudo da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciências, anexo aos autos (doc. 02). Válido transcrever, por elucidativo, o seguinte excerto do referido documento:*

Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem.

Tais remanescentes funcionam como trampolins ecológicos no deslocamento e na dispersão das espécies pela paisagem.

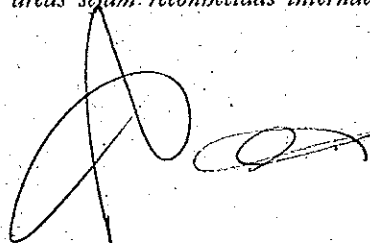
Essas características exigem que eventuais compensações sejam feitas na própria microbacia ou na bacia hidrográfica. As características fitoecológicas da área a ser compensada – e não o bioma como um todo, devido à alta heterogeneidade de formações vegetais dentro de cada bioma – devem ser a referência para a compensação. (p. 13)

(...)

Conforme a proposta apresentada no substitutivo, um proprietário do interior de São Paulo, que deveria conservar uma RL de Floresta Estacional Semidecídua pode compensar a destruição irregular desta RL comprando uma área de Floresta Ombrófila Densa da Serra do Mar, ou mesmo de uma área de floresta em Pernambuco.

Nos dois exemplos, as florestas não são equivalentes, pois estão situadas em condições ambientais e climáticas muito distintas, com vegetações e ecossistemas bastante diferentes e que não se equivalem.

Esse novo dispositivo legal ignora que as florestas e demais formações vegetacionais brasileiras são heterogêneas, resultado de complexos processos biogeográficos, sendo esta, justamente, a razão para que essas áreas sejam reconhecidas internacionalmente pela sua alta biodiversidade.



A maioria das espécies tem distribuição geográfica limitada dentro de cada bioma, seja em centros de endemismos ou zonas biogeográficas, seja em diferentes fisionomias. Áreas de compensação não adjacentes ou em diferentes regiões fitoecológicas não se prestam a conservar espécies da região perdida.

Além disso, a possibilidade de compensação de RL mediante doação ao poder público de área localizada dentro de uma Unidade de Conservação desvirtua a função da RL e transfere para o proprietário uma responsabilidade do Estado: a manutenção da biodiversidade em UC sob sua responsabilidade.

As compensações deveriam ser realizadas somente em áreas ecologicamente equivalentes, considerando não apenas as regiões de endemismo, mas também as diferenças de composição de espécies e estrutura dos ecossistemas que ocorrem dentro das subdivisões de cada grande bioma brasileiro.

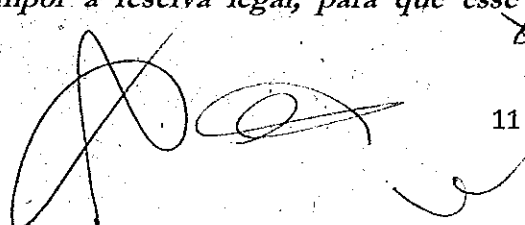
Mesmo assim, é importante notar que qualquer compensação de perda da RL em uma região realizada em outra área não repõe os serviços ecossistêmicos que a RL perdida prestava na sua área original, nem impede a degradação ambiental progressiva que tal perda provoca. (p. 85)

86. Do acima transcrito, resta claro que a aquisição de uma área no mesmo bioma é insuficiente como mecanismo de compensação. Ao prever tal possibilidade, a Lei 12.651/12 afronta o dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Além disso, permite a completa descaracterização do instituto da reserva legal.

87. Também padecem de inconstitucionalidade as formas de compensação da reserva legal previstas nos incisos II e III do § 5º, acima transcrito. A possibilidade de que a reserva legal seja compensada mediante arrendamento sequer satisfaz de forma plena a ideia de "compensação" já que não haveria segurança jurídica quanto à perpetuidade da proteção.

88. Como bem salientado no estudo acima citado, a hipótese de "COMPENSAÇÃO" por área localizada no interior de unidade de conservação é grave em termos de desvirtuamento das funções ecológicas da reserva legal. Na linha do que esta Procuradoria-Geral já salientou na ADI 4367, tal mecanismo não gera qualquer benefício ambiental. Trata-se de possibilidade criada tão somente para tentar contornar a inadmissível incapacidade administrativa de realizar a regularização fundiária de unidades de conservação.

89. A consequência direta do mecanismo é a diminuição das áreas legalmente protegidas: retira-se a obrigatoriedade do proprietário ou possuidor do imóvel rural de recompor a reserva legal, para que esse adquira uma área já protegida.



11

90. Ao permitir a desoneração do dever de recompor ou restaurar as reservas de vegetação nativa no interior de cada propriedade, o legislador, mais uma vez, contraria a determinação constitucional de "restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas".

91. Por todos esses motivos, os artigos 48, § 2º e 66, § 5º, II e III, §6º, devem ser declarados inconstitucionais. Requer-se, ainda, que a expressão "localizada no mesmo bioma" que consta do inciso IV do § 5º do art. 66 da Lei 2912.651/12, seja interpretada conforme a Constituição Federal, autorizando-se apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica.

II.3 Item "g": anistia das áreas de reserva legal consolidadas

A orientação constante do item "g", no sentido de se admitir a aplicação aos assentamentos da reforma agrária da anistia das áreas de RL consolidadas até 22/07/2008, com base em uma suposta interpretação sistemática do art. 3º, inciso V e parágrafo único, art. 61-C e art. 67 do NCF, mostra-se absolutamente equivocada.

Em primeiro lugar, o esforço hermenêutico feito na NT contraria expresso texto de lei, na medida em que o §1º do artigo 12 do NCF faz expressa referência a assentamentos de reforma agrária, determinando que, para regularização da RL, em caso de fracionamento do imóvel rural, deverá ser considerada a área do imóvel antes do fracionamento, ou seja, antes de divisão do imóvel em parcelas individualizadas. Vide o texto legal:

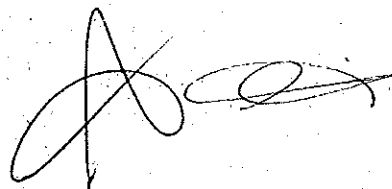
"Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

(...)

§1º. Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento".

Ora, não há como defender que esse dispositivo se destina exclusivamente aos imóveis pertencentes a "grandes proprietários rurais", como se alega na NT, se ele menciona expressamente os assentamentos pelo programa de reforma agrária.

Além disso, a Nota Técnica contém uma interpretação completamente torta do art. 3º, inciso V e parágrafo único do NCF. De fato, o inciso V do art. 3º inclui os assentamentos e projetos de reforma agrária na definição de pequena propriedade ou posse rural familiar, enquanto o parágrafo único estende o tratamento dispensado a esses imóveis também às propriedades rurais com até 4 módulos fiscais. Contudo, em nenhum momento se prevê a regra



inversa, ou seja, a aplicação aos assentamentos do tratamento dispensado aos imóveis com até 4 módulos fiscais (referidos, por exemplo, na norma do art. 67 do NCF).

A Nota Técnica menciona também a anistia às APPs consolidadas, prevista nos arts. 61-A e 61-C do NCF, como fundamento para justificar a aplicação aos assentamentos da anistia às áreas de RL consolidada, prevista no art. 67.

No caso de APPs consolidadas, realmente o dispositivo prevê, de forma expressa e específica, que, para os assentamentos da reforma agrária, serão observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso. Assim, a recomposição de APPs consolidadas passaria a observar os critérios menos protetivos previstos no artigo 61-A.

Todavia, a finalidade da RL e sua forma de cálculo são completamente diversas das APPs. Como bem destacado no estudo publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências:

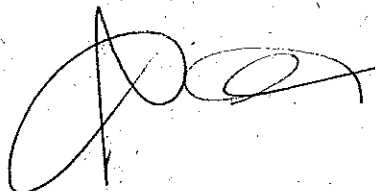
Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos. Áreas de APP ripárias diferem das áreas entre rios mantidas como RL; analogamente, APPs em encostas íngremes não equivalem a áreas próximas em solos planos que ainda mantêm vegetação nativa, conservadas como RL.

As APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como aquelas com maior risco de erosão de solo ou que servem para recarga de aquífero, seja qual for a vegetação que as recobre, além de terem papel importante de conservação da biodiversidade. Por se localizarem fora das áreas frágeis que caracterizam as APPs, as RLs são um instrumento adicional que amplia o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas. São áreas complementares que devem coexistir nas paisagens para assegurar sua sustentabilidade biológica e ecológica em longo prazo.

Exatamente por terem finalidades diferentes, enquanto o cálculo da RL considera uma porcentagem do imóvel como um todo, a APP leva em conta situações localizadas (cursos d'água, nascentes, topo de morro, etc), independentemente da área do imóvel. Logo, justifica-se que, para fins de recomposição de RL, seja considerado o imóvel como um todo, antes do fracionamento, pois isso representará efetivo ganho ecológico em comparação com os imóveis fracionados, o que não ocorre com a APP.

Portanto, não se pode estender às áreas de RL consolidadas o mesmo tratamento dispensado às APPs consolidadas, para fins de se considerar os assentamentos abrangidos pela regra do art. 67 do NCF.

Por fim, cabe destacar que a anistia para as áreas consolidadas de RL prevista no art. 67 do NCF é flagrantemente inconstitucional, como demonstrado na ADI 4902, *verbis*.



91. O artigo 67 da Lei 12.651/12 estabelece mais uma possibilidade de consolidação de danos ambientais, ao dispor que: (...)

92. A previsão normativa ora impugnada concede uma completa desoneração do dever de restaurar as áreas de reserva legal, premiando injustificadamente aqueles que realizaram desmatamentos ilegais.

93. Sobre os impactos deste dispositivo legal, cabe citar o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, anexado à presente ação, que estima que deixarão de ser recuperados cerca de 3,9 milhões de hectares, o que demonstra de forma irrefutável os prejuízos ambientais decorrentes da norma impugnada (doc.07).

94. Portanto, deve ser declarado inconstitucional o art. 67 da Lei 12.651/12, ante a violação do dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, caput, da Constituição da República; das exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social; bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

II.4 Item “h”: anistia das APPs consolidadas

Em relação à orientação constante do item “h”, não se concorda com a aplicação das regras menos protetivas para as APPs consolidadas, seja nos projetos de assentamento ditos tradicionais, e muito menos nos ambientalmente diferenciados (PDS, PAE e PAF), em que não há divisão de lotes e o uso é feito de forma coletiva (logo, em geral, os imóveis possuirão extensão superior a 4 módulos fiscais), admitidas apenas atividades de baixo impacto ambiental e ecologicamente sustentáveis.

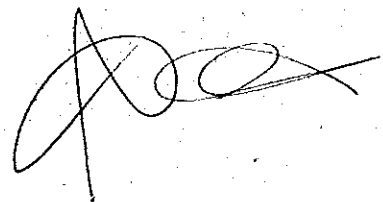
Isso se dá em razão da inconstitucionalidade dos art. 61-A, 61-B, 61-C e 63 do NCF, pelos fundamentos expostos na ADI 4902, *verbis*:

82. A Lei nº 12.651/12 permitiu a consolidação de danos ambientais ocasionados às áreas de preservação permanente decorrentes de infrações à legislação ambiental, desde que praticados até 22 de julho de 2008. Vale dizer: os proprietários rurais, mesmo que tenham descumprido a legislação anteriormente vigente, não serão obrigados a recuperar integralmente os danos ambientais.

83. É o que dispõem os artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63, *verbis*:

(...)

84. Como se depreende dos dispositivos legais acima transcritos, os critérios para estabelecer quais áreas de preservação permanente devem ser ou não recuperadas para adequarem-se à nova



disciplina legal varia unicamente em razão do tamanho das propriedades, sem qualquer vinculação com a importância ambiental do local ou a necessidade de restaurar os processos ecológicos essenciais.

85. Ocorre que não há relação técnica ou científica entre o tamanho da propriedade e a necessidade de proteção de áreas ambientalmente sensíveis. Esse sistema atécnico de recuperação de áreas levará a situações absurdas, como imóveis vizinhos, cortados pelo mesmo curso d'água, com áreas de preservação substancialmente diferentes. Isso sem mencionar a possibilidade de desmembramentos de propriedades ou de alterações da metragem do módulo fiscal para diminuir a necessidade de recuperação, levando a uma situação de perpétua insegurança jurídica.

86. A redução proposta afeta sensivelmente a função ecológica das áreas de preservação permanente, afetando a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

87. As previsões normativas chegam ao absurdo de, mesmo quanto ao pouco que é exigido de recuperação, admitir o plantio de até 50% de espécies exóticas em áreas de preservação permanente, como previsto no art. 61-A, § 13, IV da Lei 12.651/12. Tal previsão descaracteriza completamente as funções da área de preservação permanente, no que diz respeito à proteção da flora e da fauna nativas.

88. Igualmente inconstitucional é o art. 61-B, acima transcrito, que prevê um percentual máximo a ser recuperado, sem qualquer cuidado quanto às áreas ambientalmente sensíveis que ficarão desprotegidas.

89. No caso do art. 63, a situação é ainda mais grave, pois todos os danos ambientais em encostas, topos de morro e bordas de tabuleiros serão considerados regulares, independentemente do tamanho da propriedade e da data em que ocorreram, sendo que o § 1º do referido dispositivo legal permite até mesmo a manutenção de atividades pecuárias. No caso de propriedades com até quatro módulos fiscais, poderão ser consideradas regulares quaisquer atividades agrossilvipastoris.

90. Portanto, os artigos 61-A, 61-B, 61-C e o art. 63 da Lei 12.651/2012 devem ser declarados inconstitucionais, pois violam o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, caput, da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social; bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

Ainda que superada a tese da inconstitucionalidade, na definição de atividades agrossilvipastoris, deverá ser observada a orientação contida no Parecer n. 542/2013/COJUR/CGAJ/MMA/CGU/AGU (processo n. 54000.000113/2012-86), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, na Nota Técnica n. 005343/2013-IBAMA, no Parecer n. 000035/2013-IBAMA, no Parecer nº 47/2013 CONEP/PFE/IBAMA.

SEDE/PGF/AGU e no Despacho n. 111/2013/plt/CONEP/PFE-IBAMA-Sede/PGF/AGU, no sentido de que as atividades agrossilvipastoris referem-se à simultânea ou sucessiva prática, em uma mesma área, das atividades de agricultura, silvicultura e pecuária.

Na realidade, há um distanciamento enorme na utilização corrente do termo *agropecuária* e do termo *agrossilvipastoril*, este último referido nos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal. O termo *agropecuária* pode abranger, e normalmente assim é utilizado, para referir-se às atividades agrícola e pecuária praticadas separadamente. Diferentemente, o termo *agrossilvipastoril* tem seu uso corrente ligado à prática menos impactante, mais ecológica, de **uso consorciado, em sucessão ou rotação** das atividades agrícola, pecuária e silvícola.

Na obra *Dicionário de Direito Ambiental: terminologia das leis do meio ambiente* a expressão *atividades agrossilvipastoris* é definida como: *Prática de agricultura, silvicultura e pecuária, em suas relações mútuas, a fim de obter-se produtos vegetais e animais úteis ao homem.*

O próprio Código Florestal fez a distinção: quando queria se referir às atividades, ainda que isoladas, mencionou os termos *agropecuária* e *florestal* (como nos art. 1º-A, II e 41), e quando pretendia se referir às atividades de **forma consorciada, em sucessão ou rotação** mencionou o termo *agrossilvipastoril*.

Recentemente, no ano de 2013, foi editada a Lei n. 12.805, de 29 de abril de 2013, que institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta - ILPF, integração esta que é entendida como *a estratégia de produção sustentável que integra atividades agrícolas, pecuárias e florestais, realizadas na mesma área, em cultivo consorciado, em sucessão ou rotacionado, buscando efeitos sinérgicos entre os componentes do agroecossistema, com vistas à recuperação de áreas degradadas, à viabilidade econômica e à sustentabilidade ambiental.* (art. 1º, § 1º). No § 2º do art. 1º da Lei n. 12.805/13, é referido que a estratégia da ILPF abrange 4 (quatro) modalidades de sistemas, sendo que o *sistema que integra os componentes agrícola, pecuário e florestal, em rotação, consórcio ou sucessão, na mesma área* é denominado Integração Lavoura-Pecuária-Floresta ou **Agrossilvipastoril**.

Portanto, não resta dúvida de que os arts. 61-A e 61-B do Código Florestal buscaram conferir para atividades menos impactantes, como é o caso da prática de integração Lavoura-Pecuária-Floresta, também denominada Agrossilvipastoril. Não é por outra razão que as demais atividades mencionadas no art. 61-A são o turismo rural e o ecoturismo, práticas igualmente pouco impactantes.

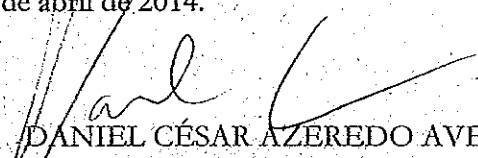
III. CONCLUSÃO

Desse modo, espera-se que as considerações ora expostas sejam observadas no cumprimento dos compromissos e metas ajustados no TC MPF/INCRA.

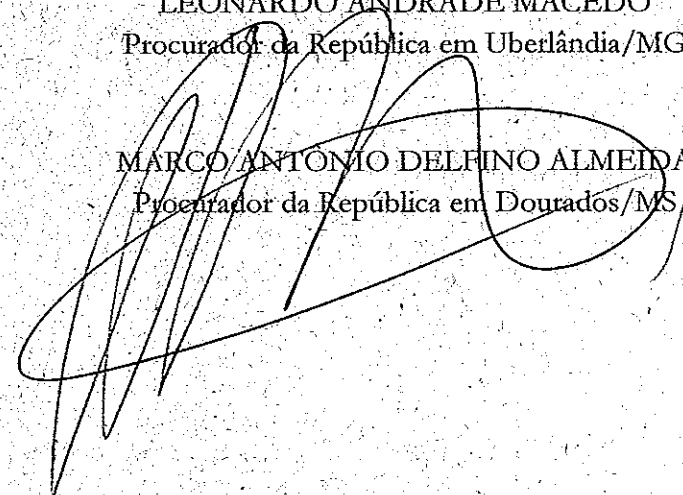
Brasília, 4 de abril de 2014.



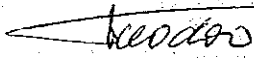
LEONARDO ANDRADE MACEDO
Procurador da República em Uberlândia/MG



DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO
Procurador da República no Pará



MARCO ANTÔNIO DELFINO ALMEIDA
Procurador da República em Dourados/MS



VITOR HUGO CALDEIRA TEODORO
Procurador da República no Acre