

## **Comentários sobre o relatório do Deputado Pizzatto acerca do PL 285/99, que versa sobre a Proteção da Mata Atlântica**

**André Lima**

Assessor Jurídico do Instituto Socioambiental

15 de novembro de 1999

Após a audiência Pública ocorrida em 30 de setembro de 1999, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, em Brasília, o deputado Luciano Pizzatto – PFL/PR, relator do PL 285/99, de autoria do Deputado Jaques Wagner – PT/BA, recebeu inúmeras sugestões de modificação ao PL original. No início de novembro o relator divulgou um novo relatório apresentando um substitutivo ao PL 285/99, que segundo ele incorpora as críticas e sugestões encaminhadas pelos participantes da audiência pública aludida.

Segue abaixo uma análise dos principais pontos divergentes entre a versão (objeto de ampla negociação entre ambientalistas, Governos e deputados) que foi debatida durante a Audiência Pública acima referida e o novo substitutivo apresentado pelo deputado Pizzatto, com algumas críticas e sugestões objetivas para seu aprimoramento.

### **I - Aspectos gerais**

O substitutivo sugerido pelo deputado Pizzatto, em seu último relatório recém divulgado (ainda não votado na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara), em linhas gerais, incorpora a totalidade do PL285-99, na versão anteriormente negociada entre o deputado Jaques Wagner, a Rede de ONGs da Mata Atlântica, o Governo Federal e o próprio Deputado Pizzatto, com algumas alterações substanciais.

Houve alteração na forma e na estrutura do PL de maneira a permitir uma melhor organicidade dos artigos em títulos, capítulos e seções, de maneira a atender o que dispõe a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da formatação, elaboração e redação das leis.

Foram introduzidas também alterações de conteúdo - que serão avaliadas adiante, algumas delas significativas. A mais significativa das alterações foi a introdução do conceito de Ecossistemas Atlânticos, que não deixa claro o que se compreende por Mata Atlântica.

Além de contrariar postulações científicas dos mais conceituados botânicos, ecólogos e cientistas ambientais do país, essa proposta desconsidera todas as decisões do CONAMA acerca do limite e do conceito de Mata Atlântica. Vale lembrar que o próprio Presidente da República apresentou, em cerimônia no Palácio do Planalto, ocorrida dia 23 de setembro último, um Plano Nacional para a Mata Atlântica, fundamentado na Resolução CONAMA 249, de 01 de fevereiro de 1999, que aprovou as Diretrizes para a Política de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Mata Atlântica. Como se poderá ver na análise que fazemos a seguir, no plano constitucional esse novo conceito tem implicações negativas à tutela jurídica da Mata Atlântica.

## II – Conceituação e delimitação da Mata Atlântica

O substitutivo em análise repõe em questão a conceituação de Mata Atlântica e busca a criação de um novo conceito, segundo o deputado Pizzatto, “*Geopolítico*”, chamado de Ecossistemas Atlânticos.

Neste novo conceito estariam integrados todos os ecossistemas associados à Mata Atlântica conforme prevê o artigo 3º do decreto 750/93, com algumas inclusões, tais como as formações vegetais nativas de Fernando de Noronha, encraves de savana no interior das florestas ombrófilas e as áreas de tensão ecológica entre os tipos de vegetação, mais a vegetação que recobre a Zona Costeira e a Serra do Mar, regiões elevadas à categoria de Patrimônio Nacional pelo §4º, artigo 225, da CF/88. A proposta é confusa, pois qualquer cidadão comum sabe que a vegetação que cobre tanto a Serra do Mar, como a Zona Costeira brasileira integra a Mata Atlântica.

O substitutivo em apreciação, em seu artigo 5º, inciso I, equivocadamente distingue a vegetação nativa da Serra do Mar, da Zona Costeira, e “*demais formações florestais nativas localizadas de outros ecossistemas associados*” da Mata Atlântica. Ressalte-se que a Constituição Federal, no §4º do artigo 225, declara Patrimônio Nacional a “Mata Atlântica”, cujo uso far-se-á, na forma da Lei. Ao não deixar claro o que se define por Mata Atlântica, mesmo que somente alterando a denominação, o que de fato o substitutivo faz é excluir da proteção constitucional alguns dos ecossistemas associados.

Assim, inobstante a vegetação da Zona Costeira e da Serra do Mar também encontrarem-se sob o resguardo deste mesmo dispositivo constitucional, as denominadas (no Substitutivo do Pizzatto) *demais formações florestais nativas localizada de outros ecossistemas associados*, estariam, pela definição dada pelo substitutivo Lei, excluídas da proteção constitucional.

Não fica, portanto, claro na proposta o que é definido pelo legislador como Mata Atlântica e quais os seus limites, fato que pode implicar em limitações à aplicabilidade do §4º do artigo 225 da CF/88, junto ao poder judiciário, notadamente em matéria de cabimento de recurso ao Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido, sugerimos a manutenção da definição prevista na versão anterior do PL 285/99, que dispõe, em seu art. 2º: *consideram-se genericamente Mata Atlântica as seguintes formações vegetais e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações*

...

## III – Destaques pontuais

### Art. 2º - Definição de pequeno produtor rural

A definição de pequeno produtor rural sugerida neste substitutivo do dep. Pizzatto, no inciso II, do artigo 2º, é contraditória com a definição de pequena propriedade rural

sugerida pelo próprio deputado, na proposta de conversão em Lei da Medida Provisória nº 1885, de 03 de novembro de 1999, que altera o código florestal, proposta esta que já foi inclusive aprovada pela Comissão Especial do Congresso Nacional ainda neste mês de novembro.

Na proposta de conversão da MP em Lei, art. 2º (que inclui um artigo 44-B,II, alínea c, no código florestal), pequena propriedade rural, na região de abrangência da Lei da Mata Atlântica é aquela inferior a 30 hectares.

Sugerimos a adoção deste limite máximo (30 ha) para a definição de pequeno produtor rural, definição esta mais consentânea com a realidade agrícola e agrária da região onde esta lei será aplicada e, portanto, mais benéfica para a Mata Atlântica sem prejudicar os que de fato são pequenos produtores.

#### **Art. 10 – Exceções ao corte e supressão de vegetação**

Sugerimos, para melhor compreensão, que o caput deste artigo tome a seguinte redação:

*“ Art. 10 – O corte, a supressão e a exploração da vegetação de Mata Atlântica, ficam vedados, dentre outros casos, quando:”*

#### **Art. 13 – Projetos de Utilidade Pública e Interesse Social**

A inclusão de um dispositivo que estabeleça critérios ou mesmo que defina o que sejam projetos de utilidade pública e interesse social, para efeito desta lei, é mais do que interessante, fundamental. Esta definição vem eliminar lacuna geradora de graves conflitos na aplicação das exceções à proibição de corte de vegetação primária ou em estágio avançado e médio de regeneração de Mata Atlântica.

Hoje, alguns empreendimentos, obras ou atividades de utilidade pública e interesse social são previstos em distintas e antigas leis que não foram concebidas dentro da perspectiva que ora se demanda. Na maioria das vezes as declarações de que uma obra ou atividade é de interesse social ou de utilidade pública são feitas despidas de respaldo legal e ao sabor do poder político local interessado.

No entanto, sob a forma sugerida no artigo 13 do substitutivo do deputado Pizzatto, cria-se uma nova demanda para o CONAMA, que será a de emitir a declaração para todos os projetos de utilidade pública e interesse social no país, o que nos parece uma tarefa que extrapola a competência legal do referido órgão que é eminentemente normativo. Ademais, canalizar-se-ia uma demanda muito grande ao CONAMA que, considerando o custo e a baixa periodicidade de suas reuniões, não terá operacionalmente como dar vazão a esta nobre tarefa, sem prejudicar outras tão ou mais importantes.

Assim, sugerimos que seja atribuída, expressamente ao CONAMA, a competência para estabelecer os termos de referência ou critérios para o enquadramento de obras, empreendimentos ou atividades como projetos de utilidade pública ou de interesse social

para efeito desta lei, cabendo ao conselho estadual competente aferir a adequabilidade do projeto a esses critérios, ouvindo-se o Ibama, e informando-se previamente ao CONAMA.

Sugerimos a seguinte redação:

***“Art. 13 - Compete ao CONAMA, por meio de resolução, definir o que se deverá considerar, para efeito desta Lei, por projeto de utilidade pública e de interesse social, estabelecendo os critérios para seu enquadramento.*”**

***Parágrafo único: O enquadramento aos critérios estabelecidos pelo CONAMA, de obras, empreendimentos ou atividades, que demandem supressão de vegetação de Mata Atlântica deverá ser aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente competente, ouvindo-se o Ibama e informando-se ao CONAMA.”***

#### **Art. 17 - Permissão de colheita de frutos ou folhas na Mata Atlântica**

A colheita de frutos ou folhas que não coloquem em risco a sustentabilidade ambiental da vegetação deve ser livre, contudo, ressalvada, também, além da legislação dos órgãos estaduais, principalmente, a lei de acesso aos recursos genéticos que deverá ser aprovada em breve.

Assim, sugerimos a supressão da expressão: “*resguardando-se limitações específicas e justificadas, devidamente regulamentadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente*” e a inclusão, ao final do mesmo artigo, da seguinte expressão: “*...observadas as limitações previstas nas demais leis aplicáveis.*”

#### **Art. 19 – Supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração**

O novo substitutivo estendeu, também para os projetos de interesse social (além dos projetos de utilidade pública), a possibilidade de autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica em estágio avançado de regeneração. A versão anterior do PL determinava a possibilidade de supressão de vegetação em estágio avançado apenas para projetos de utilidade pública.

Com esta proposta fica bastante dilatada a possibilidade de supressão de vegetação de Mata Atlântica em estágio avançado de regeneração, por exemplo, para assentamentos urbanos e rurais. Considerando que mais de 93% de todo Bioma já desapareceu, e que são raros os fragmentos que se encontram em estágio avançado de regeneração, parece-nos que não há justificativa para o abrandamento da restrição à supressão da vegetação secundária em estágio avançado (fundamental para a recuperação e sustentabilidade do Bioma), que pode ter outra destinação econômica mais apropriada, tal como manejo florestal, ecoturismo etc, sem prejuízo da efetivação de projetos de interesse social que certamente poderão ser instalados em outra localização mais adequada.

Sugerimos, neste sentido, a manutenção da proposta na versão anterior, suprimindo-se a expressão: “*...ou de interesse social*” contida no final do inciso I, do artigo 18 do substitutivo ora em análise.

## **Art. 24 – Sistema de Pousio**

Este artigo prevê a possibilidade de supressão de Mata Atlântica, para o sistema de pousio, também nos estados em que esta se encontra com menos de 5 % de seus remanescentes originais. Atendendo a essa peculiaridade, que é uma exceção e não a regra, é fundamental remeter a aplicabilidade deste dispositivo à ressalva prevista no artigo 10 deste substitutivo, que trata da proteção de espécies da flora ou fauna em extinção, de áreas protegidas, da proteção de mananciais, de sítios de excepcional valor paisagístico e corredores ecológicos.

Sugerimos, portanto, a inclusão da expressão: “... *ressalvado o disposto no artigo 10 desta Lei*” ao final do artigo 24.

## **IV - Manejo florestal na Mata Atlântica**

Art. 25 - Uma prioridade que tem sido observada nos diversos fóruns onde se discute a questão do manejo florestal, é a discussão acerca da sustentabilidade da exploração madeireira na Mata Atlântica, considerando-se o tamanho dos remanescentes disponíveis fora de áreas protegidas, bem como a alta taxa de fragmentação deste Bioma. A edição das resoluções CONAMA 240 e 248 de 1997, refletem muito bem este debate.

Neste sentido, é fundamental que seja expressamente proibida a exploração, ainda que sob a forma de manejo, de espécies ameaçadas de extinção.

Além disso, seria fundamental, para a busca da garantia da sustentabilidade ecológica e econômica da atividade madeireira na Mata Atlântica, a inclusão de um dispositivo que preveja, para certas espécies vulneráveis, a realização de diagnóstico ambiental, pelo órgão estadual ou pelo próprio interessado, que contenha um levantamento, a nível regional, da situação da distribuição da referida espécie e dos estoques disponíveis, bem como da sustentabilidade econômica e ecológica da exploração, considerando o ciclo da espécie. Para tanto é necessário também que o ciclo da espécie seja conhecido e que haja elementos suficientes para se garantir a perenização da espécie manejada. Sem isso o que se faz é eliminar, paulatinamente, a diversidade de espécies no Bioma.

Isso se justifica pelo fato de que, para aferir e julgar fundamentadamente os planos de manejo, à luz dos critérios previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 25, o órgão ambiental licenciador deve ter a sua disposição um diagnóstico regional da situação das espécies a serem exploradas e das condições ambientais em que se encontram as áreas que abrigam tais espécies. É sabido que devem ser garantidos os fatores ecológicos essenciais para a restauração da resiliência, ou seja, da capacidade da espécie se auto manter após a perturbação.

Sugerimos, neste sentido, a inclusão de um artigo 26 (com a renumeração dos demais) cuja redação é a seguinte:

*“Art. 26 A autorização para o corte ou supressão de espécies vulneráveis, ainda que sob a forma de manejo sustentável, dependerá da realização de estudos que comprovem a sustentabilidade ecológica e econômica da atividade e a manutenção da espécie.*

*§ 1º Os termos de referência para a realização do estudo de que trata o caput deste artigo serão definidos pelo CONAMA, ouvidos o Ibama e os órgãos estaduais provenientes dos estados que abriguem as espécies a serem estudadas.*

*§ 2º A autorização para exploração de espécies vulneráveis, de que trata este artigo será de competência do Ibama, informando-se ao CONAMA.*

*§ 3º Com exceção das florestas plantadas, fica proibida a exploração, ainda que sob a forma de manejo, das espécies ameaçadas de extinção no território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pelo órgão federal ou estadual competente.*

## **V – Incentivos a proteção e conservação da Mata Atlântica**

Artigos 28 a 34 e 40 a 54 - Os diversos incentivos propostos na última versão do substitutivo do PL 285/99, tem como beneficiários diretos os proprietários rurais e constituem-se por: a) criação de um fundo para recuperação de áreas de Mata Atlântica; b) criação da figura da servidão ambiental; c) incentivos creditícios; d) selo ambiental; e) criação da figura da fazenda florestal; f) isenção de IR e de ITR; g) dedução de IR para doadores ambientais.

Percebe-se que os instrumentos tributários e de mercado foram enfatizados pelo deputado em seu substitutivo, proposta essa que merece apoio da sociedade, na medida em que visa estimular os proprietários a preservarem e recuperarem a Mata Atlântica.

No entanto, um comentário, que não é jurídico mas conjuntural e político, merece ser feito. Durante as reuniões ocorridas, neste segundo semestre de 1999, da Câmara Técnica para Revisão do Código florestal, criada pela Resolução 254 do CONAMA, restou claro, tanto pela exposição de representantes do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente, como de representantes do Ministério da Fazenda, de Orçamento e Gestão, do Itamaraty e do próprio BNDES, que o governo federal não apoia nenhuma proposta de renúncia fiscal ou de benefícios tributários que acarretem redução na arrecadação. Este, portanto, pode ser um ponto de atrito com o governo federal que, sob o argumento de que este PL acarretará perdas aos cofres públicos, poderá retardar o trâmite e a aprovação do PL. Vale lembrar os anos que o Projeto de Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC - ficou engavetado na Casa Civil da Presidência da República sob o esse mesmo argumento.

## **VI – Servidão ambiental**

Artigos 35 a 39 - A servidão é um instituto jurídico do Direito Civil brasileiro que cria limitação de uso de uma propriedade, em benefício de outra ou de terceiros. No presente caso, trata-se de um mecanismo pelo qual um proprietário, por vontade própria, por meio de um contrato, ou declaração de última vontade (testamento) que devem ser registrados em cartório, estabelece que uma determinada área de sua propriedade deverá respeitar regras

mais restritivas do que as previstas na legislação ambiental. Tais regras serão disciplinadas pelo contrato ou no testamento.

A constituição da servidão pode ser por prazo determinado (não inferior a 15 anos) ou indeterminado e não pode ser cancelada ainda que haja a transmissão ou desmembramento da propriedade.

Trata-se de um instrumento que pode servir a oferecer incentivos de mercado ao proprietário visando a conservação de áreas na Mata Atlântica. Esse tipo de mecanismo é usado nos EUA e na Costa Rica e assemelha-se a uma Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN um pouco mais flexível. Merece uma análise mais detida com base nas experiências de outros países. Tal proposta pode desincentivar a criação de RPPNs.

## **VII – Compensação de Reserva Legal**

Art. 42 – Este artigo permite que as áreas de RPPN, áreas de preservação permanente, e as áreas de servidão ambiental possam ser consideradas para efeito de cômputo de percentual de reserva legal, porém, com um fator de conversão (que variará em função da categoria da área e da restrição a ela associada).

Na verdade, esta proposta reduz a extensão absoluta de área de reserva legal exigida pelo código florestal. Não está claro, no substitutivo, como “compensação” funcionaria. Por outro lado, esta proposta não considera que o projeto de conversão em lei, da Medida Provisória 1885/99, já prevê mecanismos de compensação de reserva legal que reduzem significativamente e em termos absolutos as áreas de reserva legal no país todo.

Assessores do deputado Pizzatto, que participaram das negociações em torno do Projeto de conversão da MP 1885/99 em Lei, participam também das reuniões da Câmara Técnica para Revisão do Código Florestal, do CONAMA e têm profundo conhecimento sobre a matéria.

Sugerimos, assim sendo, a exclusão deste artigo 42, e o encaminhamento desta proposta para a Câmara Técnica para Revisão do Código Florestal, do CONAMA, que está analisando sugestões elaboradas pelos diferentes setores ligados ao tema de florestas, para a elaboração de um Anteprojeto de Lei sobre a questão da reserva legal e áreas de preservação permanente. Este tema abrange não somente a Mata Atlântica e merece ser mais aprofundado e transparentemente debatido, sem no entanto, prejudicar o trâmite do PL da Mata Atlântica que já tramita há 7 anos na Câmara dos Deputados.

## **VIII – Fazendas Florestais**

Art. 54 – Sugerimos a exclusão do inciso III, do artigo 54, que permite a aplicação de sistemáticas simplificadas para o manejo florestal nas fazendas florestais.

O mero reconhecimento ou constituição de uma propriedade em fazenda florestal, em nada justifica, no plano fático, a exclusão ou abrandamento dos critérios e garantias substantivas e procedimentais previstas no artigo 25.

---