

NOTA TÉCNICA (versão atualizada)¹

CONGRESSO NACIONAL APROVA ALTERAÇÕES AO CÓDIGO FLORESTAL

MUDANÇAS NA LEI TRAZEM
MAIS SEGURANÇA JURÍDICA
PARA O CAR E O PRA



INTRODUÇÃO

Recentemente, o Presidente da República sancionou a Lei 13.887, de 17 de outubro de 2019, decorrente da aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 22/2019, proveniente da Medida Provisória (MPV) 884/2019, que altera artigos do Código Florestal (Lei 12.651/2012). **A Lei 13.887/2019 altera os artigos 29 e 59 do Código Florestal, que tratam, respectivamente, do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA). A maior parte das alterações traz mais clareza e segurança jurídica. Porém, o projeto deixa uma lacuna que depende da regulamentação dos estados e traz uma inovação à atual sistemática do código que pode gerar novos questionamentos.**²

Em sua redação original, a MPV 884/2019 apenas extinguiu o prazo de inscrição no CAR. Porém, esta medida provisória trouxe insegurança, pois esta proposta tinha consequências que iam além do CAR, afetando também as regras para a adesão ao PRA, já que ambos os prazos estavam vinculados. A Comissão Mista responsável pela análise desta medida provisória no Congresso Nacional propôs várias alterações ao texto original da MP, resultando no PLV 22/2019.³ Porém, este projeto de lei de conversão, tal como aprovado na Comissão Mista, colocava em risco o PRA e poderia regularizar automaticamente milhares de propriedades rurais se fosse aprovado no Congresso Nacional sem modificações.

No dia 25 de setembro de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o PLV 22/2019 com modificações, retirando da proposta a redação que prejudicava o PRA. E foi essa nova redação que também foi aprovada pelo Senado Federal no dia 9 de outubro de 2019 e sancionada pelo Presidente da República no dia 17 de outubro de 2019.

Neste documento, pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC PUC-Rio), por meio da iniciativa INPUT, apresentam uma análise detalhada das alterações ao Código Florestal decorrentes da Lei 13.887/2019, esclarecem a aplicação das novas regras, examinam lacunas existentes e identificam possíveis desafios de implementação.

¹ Esta é a segunda versão da Nota Técnica que foi revisada após a sanção pelo Presidente da República da Lei 13.887/2019.

² Para o texto integral da Lei 13.887/2019 acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13887.htm

³ Para entender melhor a tramitação da MPV 884/2018 e do PLV 22/2019 sugerimos a leitura de duas notas técnicas:

a) CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Nova proposta de alteração do Código Florestal traz ameaças à sua implementação: Medida Provisória 884/2019 possui implicações que vão além do CAR.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/nova-proposta-de-alteracao-do-codigo-florestal-traz-ameacas-a-sua-implementacao/>

b) CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Projeto de Lei de Conversão da MPV 884/2019 inviabiliza a regularização ambiental de propriedades rurais.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://www.inputbrasil.org/publicacoes/projeto-de-lei-de-conversao-da-mpv-8842019-inviabiliza-a-regularizacao-ambiental-de-propriedades-rurais/>

QUESTÕES CHAVE RELACIONADAS À LEI 13.887/2019

- A Lei 13.887/2019 extingue o prazo para a inscrição de imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), tornando-o um cadastro permanente.
- A Lei 13.887/2019 estabelece o prazo máximo de 31 de dezembro de 2020 para os produtores inscreverem seus imóveis rurais no CAR se quiserem ter o direito de aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e de regularizar as áreas rurais consolidadas pelas regras mais flexíveis de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal.
- A inscrição do imóvel rural no CAR após 31 de dezembro de 2020 implica na perda do direito de manter atividades agropecuárias nas áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal, obrigando os produtores à regularização ambiental pelas regras gerais, mais rígidas, do Código Florestal.
- Para fins de acesso ao crédito agrícola, o prazo para a inscrição de imóvel rural no CAR terminou em 31 de dezembro de 2018. Assim, as instituições financeiras não podem, desde já, conceder crédito agrícola para produtores que ainda não tenham seu imóvel rural inscrito no CAR.
- A Lei 13.887/2019 dispõe que o proprietário/possuidor deve requerer a adesão ao PRA no prazo de até 2 anos, desde que tenha feito a inscrição do imóvel rural no CAR até 31 de dezembro de 2020. Porém, não está claro qual é o termo inicial para a contagem deste prazo. Caberá aos estados estipular nas suas regulamentações do PRA o termo inicial da contagem do prazo de dois anos para a adesão ao programa.
- A Lei 13.887/2019 estabelece que, caso os estados não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário/possuidor poderá aderir ao PRA implantado pela União. Esta regra é uma inovação à atual sistemática do Código Florestal e pode ser questionada por impactar o princípio federativo.
- Há muitas incertezas com relação ao PRA a ser eventualmente implantado pela União. O governo federal poderia auxiliar os estados mais atrasados em relação à implementação dos seus PRAs.

ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO CÓDIGO FLORESTAL

Alterações ao art. 29 que trata do Cadastro Ambiental Rural (CAR)

A Lei 13.887/2019 altera o parágrafo 3º do art. 29 do Código Florestal, que dispõe sobre as regras de inscrição dos imóveis rurais no CAR, e acrescenta mais um parágrafo a este artigo.

(i) Alteração ao parágrafo 3º do art. 29 do Código Florestal

A nova redação do parágrafo 3º do art. 29 do Código Florestal mantém a previsão de que a inscrição no CAR é obrigatória para todos os imóveis rurais, mas dispõe que o prazo para realizar a inscrição é indeterminado. Assim, o CAR deixa de ter um prazo final para a inscrição dos imóveis rurais,

tornando-se um cadastro permanente, sendo possível a constante inclusão de dados e informações de qualquer imóvel rural. Esta disposição traz segurança jurídica para as futuras transações imobiliárias e garante que o governo poderá ter um cadastro completo e atualizado, com informações ambientais dos imóveis rurais em território nacional.

(ii) Inclusão do parágrafo 4º ao art. 29 do Código Florestal

A Lei 13.887/2019 acrescenta o parágrafo 4º ao art. 29 do Código Florestal para estabelecer um prazo máximo, 31 de dezembro de 2020, para os produtores rurais inscreverem seus imóveis rurais no CAR se quiserem ter o direito de aderir ao PRA e de regularizar as áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal pelas regras mais flexíveis previstas na parte final do Código Florestal. A inscrição no CAR, após 31 de dezembro de 2020, implica na perda do direito de manter atividades agropecuárias em áreas rurais consolidadas em APP e Reserva Legal, obrigando os produtores à regularização ambiental pelas regras gerais, mais rígidas, do Código Florestal.

Implicações das alterações ao parágrafo 3º do art. 29 na concessão de crédito agrícola

O art. 78-A do Código Florestal dispõe que após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR (redação dada pela Lei 13.295/2016). O parágrafo único deste artigo estabelece que este prazo será prorrogado em observância aos novos prazos de que trata o parágrafo 3º do art. 29, que dispõe sobre a inscrição no CAR. O prazo do art. 78-A foi alterado para 31 de dezembro de 2018 pelo Decreto 9.395/2018 e é atualmente o prazo em vigor.

Com a alteração do parágrafo 3º do art. 29 pela Lei 13.887/2019, tornando o prazo de inscrição no CAR indeterminado, é preciso verificar qual o impacto desta modificação no art. 78-A, que condiciona a inscrição do imóvel rural no CAR para a concessão de crédito agrícola.

A nova redação do parágrafo 3º do art. 29 não extingue a condição obrigatória de inscrição do imóvel rural no CAR para o acesso ao crédito nem o prorroga por prazo indeterminado. O art.78-A possui prazo próprio e atualmente este prazo é 31 de dezembro de 2018. Este prazo seria prorrogável em observância aos novos prazos para a inscrição no CAR. Porém a Lei 13.887/2019 não definiu um novo prazo para a inscrição no CAR, o projeto simplesmente muda a dinâmica do procedimento de inscrição tornando o CAR um cadastro permanente. Desta forma, vale o prazo de 31 de dezembro de 2018 como data final de inscrição no CAR para fins de concessão de crédito agrícola. Portanto, as instituições financeiras não poderão conceder crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, enquanto o produtor não tiver realizado a inscrição de seu imóvel rural no CAR.

Alterações ao art. 59 que trata do Programa de Regularização Ambiental (PRA)

A Lei 13.887/2019 altera o caput do art. 59 do Código Florestal, os parágrafos 1º e 2º deste artigo, além de acrescentar mais um parágrafo.

(i) Alteração do caput e do parágrafo 1º do art. 59 do Código Florestal

Em sua redação original, o art. 59 da Lei 12.651/2012 dispunha que a União, os estados e o Distrito Federal deviam, no prazo de um ano, contado a partir da data da publicação da Lei, prorrogável por igual período, implantar Programas de Regularização Ambiental (caput do art. 59), sendo que, na regulamentação dos PRAs, a União deveria estabelecer, no prazo de 180 dias a contar da publicação da lei, normas de caráter geral e os estados e o Distrito Federal normas de caráter específico (parágrafo 1º do art. 59).

A nova redação do caput e do parágrafo 1º do art. 59, nos termos da Lei 13.887/2019, apenas retira os prazos previstos para os entes federados elaborarem e implementarem os PRAs. Estes prazos não foram cumpridos, pois, na prática, a elaboração e implementação dos PRAs pelos estados é bem mais complexa do que previa o legislador. Atualmente, a maioria dos estados já editou normas regulamentando em algum nível o PRA estadual. Dos estados que ainda não regulamentaram o PRA, alguns estão bem avançados na elaboração do programa, enquanto outros ainda enfrentam bastante dificuldades para prosseguir com esta matéria.

(ii) Alteração do parágrafo 2º do art. 59 do Código Florestal

O parágrafo 2º do art. 59 dispõe sobre o prazo de adesão ao PRA. Antes da alteração deste parágrafo pela Lei 13.887/2019, o Código Florestal estabelecia que a adesão ao PRA deveria ser requerida no prazo estipulado no parágrafo 3º do art. 29, que dispõe sobre a inscrição no CAR. A vinculação do prazo de adesão ao PRA ao prazo de inscrição no CAR era um problema, pois qualquer alteração no prazo do CAR afetava diretamente o prazo do PRA. Esta questão ficou evidente na edição da MPV 884/2019, que em sua redação original apenas extinguiu o prazo de inscrição no CAR. Embora não alterasse as regras do PRA, esta medida provisória prejudicava o PRA, retirando qualquer incentivo à regularização ambiental por parte dos produtores rurais, já que ambos os prazos estavam vinculados.

A Lei 13.887/2019 aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República corrige esta falha, estabelecendo prazos para a adesão ao PRA. Como visto acima, a Lei 13.887/2019 acrescenta o parágrafo 4º ao art. 29 do Código Florestal estabelecendo o prazo máximo de 31 de dezembro de 2020 para os produtores rurais inscreverem seus imóveis rurais no CAR se quiserem ter o direito de aderir ao PRA.

Além disso, a Lei 13.887/2019 altera o parágrafo 2º do art. 59, desvinculando o prazo de adesão ao PRA ao prazo para a inscrição no CAR e dispondo que o proprietário/possuidor deve requerer a adesão ao PRA no prazo de até 2 anos, observado o prazo de inscrição no CAR de 31 de dezembro de 2020.

Embora esta alteração do parágrafo 2º do art. 59 seja positiva, não está claro qual é o termo inicial para a contagem deste prazo de dois anos para a inscrição no PRA. Na redação original do PLV 22/2019 aprovado na Comissão Mista, este prazo de dois anos se contava “a partir da data de inscrição no CAR”. Porém, esta parte do texto foi suprimida pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Na prática, não faria sentido contar o prazo para a adesão ao PRA a partir da inscrição no CAR, porque, em alguns estados, o PRA ainda não foi criado e os produtores já se inscreveram no CAR há mais de dois anos.

Assim, caberá aos estados estipularem nas suas regulamentações do PRA o termo inicial da contagem do prazo de dois anos para a adesão ao programa. É certo que, ao estipular um prazo de dois anos para adesão ao PRA, a Lei 13.887/2019 mantém um certo rigor para os produtores rurais se valerem dos benefícios do Código Florestal. A falta de prazo para a adesão ao PRA serviria como uma anistia total aos produtores rurais, por isso é fundamental que este prazo de dois anos seja regulamentado pelos estados.

(iii) Inclusão do parágrafo 7º ao art. 59 do Código Florestal

A Lei 13.887/2019 inclui o parágrafo 7º ao art. 59 estabelecendo que, caso os estados não implantem o PRA até 31 de dezembro de 2020, o proprietário/possuidor poderá aderir ao PRA implantado pela União.

Esta regra é uma inovação à dinâmica adotada pelo Código Florestal e pode ser questionada por impactar o pacto federativo. O art. 59 dispõe em seu parágrafo 1º que cabe à União estabelecer as regras gerais e aos estados as regras de carácter específico. Assim, o próprio Código Florestal reconhece que a elaboração e implementação dos PRAs são de competência dos estados.

Muitos estados já regulamentaram seus respectivos PRAs e estão em processo de implementação, porém, há estados muito atrasados nesse processo e, talvez, não consigam implementar o PRA até 31 de dezembro de 2020. Nestes estados, esta nova regra causa insegurança jurídica, uma vez que poderá ser objeto de judicialização por parte dos estados que não quiserem perder a competência sobre o PRA.

Além disso, ninguém sabe como seria este PRA federal, como seria implementado, como seria a adesão pelos proprietários/possuidores e como seria feito o monitoramento de quem fizesse esta adesão. Caso a União estabeleça um PRA com regras mais vantajosas, produtores rurais de estados onde o PRA já foi implementado poderiam reivindicar adesão ao PRA Federal, sob o princípio da isonomia.

No lugar de criar um PRA federal, totalmente diferente da dinâmica já instituída pelo Código Florestal, o governo federal poderia auxiliar os estados que ainda estão com dificuldades de operacionalizar seus PRAs. É preciso acompanhar com atenção como será a regulamentação desta nova regra, para que não represente uma barreira para a efetiva implementação do Código Florestal.

CONCLUSÃO

As alterações decorrentes da edição da Lei 13.887/2019 trazem regras mais claras para o funcionamento do CAR e definem prazo para a adesão ao PRA, conferindo maior segurança na aplicação do Código Florestal. Entretanto ainda há algumas incertezas que precisam ser enfrentadas, cabendo aos estados um papel fundamental para a solução de eventuais controvérsias. Desta forma, espera-se que o processo de regularização ambiental das propriedades que possuem passivos de APP e Reserva Legal ganhe força nos próximos anos.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)
cristina.leme@cpirio.org

www.inputbrasil.org

Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Congresso Nacional aprova alterações ao Código Florestal: Mudanças na lei trazem mais segurança jurídica para o CAR e PRA.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Outubro/ 2019

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), pelo Instituto Clima e Sociedade - iCS, e pelo Norway's International Climate and Forest Initiative - NICFI, através do Climate Policy Initiative (CPI).*



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.
Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.