



NOTA TÉCNICA

A LEGISLAÇÃO FEDERAL APLICÁVEL AO PLANTIO ECONÔMICO DE ESPÉCIES NATIVAS E AS NECESSIDADES DE AJUSTE DO SINAFLO

Raul Silva Telles do Valle¹, Miguel Calmon², Maria José Zakia³ e Rodrigo Ciriello⁴

SUMÁRIO EXECUTIVO

- O Brasil assumiu o compromisso de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 como parte de sua estratégia de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e aumentar o habitat para espécies ameaçadas. Para alcançar essa meta será necessário colocar em prática várias estratégias e uma delas, prevista no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, é a de estimular o plantio econômico de espécies nativas
- A produção de madeira tropical pelo Brasil vem diminuindo há duas décadas, seja pelo esgotamento de estoques naturais, seja pela substituição dessas madeiras por outros materiais em função da escassez de madeira com origem legal. Com a crescente demanda mundial por madeira, prevê-se um aumento no consumo para 5,4 bilhões de

¹ Advogado, Mestre em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo, consultor jurídico em Direito Ambiental, membro da Força Tarefa de Silvicultura de Nativas da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura. LinkedIn: www.linkedin.com/in/raul-silva-telles-do-valle-a2225285

² Engenheiro Agrônomo (Unesp), PhD em Ciência do Solos pela PennState University - EUA, Consultor Sênior - WRI Brasil e Co-líder da FT Silvicultura Espécies Nativas da Coalizão Brasil. LinkedIn: linkedin.com/in/miguel-calmon-51179163

³ Maria José Zakia, Engenheira Florestal (USP), Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental (USP), Professora da pós-graduação em Engenharia Florestal da UNESP, membro da Força Tarefa de Silvicultura de Nativas da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura. LinkedIn: linkedin.com/in/maria-jose-brito-zakia-9a791232

⁴ Graduado em Administração de Empresas e Comércio Exterior pela UNESP, é Fundador e CMO da Futuro Florestal, Presidente da Nativas Brasil - Associação Brasileira de Produtores de Sementes e Mudas Nativas e Co-líder da Força Tarefa de Silvicultura de Nativas da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura. LinkedIn: linkedin.com/in/rodrigo-ciriello-8b425819

m3 anuais até 2050, gerando um déficit de 8 milhões de m3/ano de madeira serrada no Brasil. É possível suprir grande parte dessa demanda com madeira oriunda de plantios de espécies nativas, atividade econômica ainda incipiente, mas que tem um imenso potencial de, por um lado, gerar emprego e renda em regiões rurais de baixo dinamismo econômico e, por outro lado, restaurar os serviços ambientais em terras atualmente degradadas, concretizando o objetivo governamental de desenvolver uma economia de baixo carbono. Seriam necessários 1,7 milhões de hectares para suprir a demanda prevista. Atualmente, o país tem cerca de 300 mil hectares de florestas plantadas com outras espécies que não as dos gêneros pinus e eucalipto, mas mesmo estes, em sua maioria, usam basicamente espécies exóticas (teca, mogno africano, outros).

- O país vive um círculo vicioso que impede o desenvolvimento da economia do plantio de espécies nativas. Há uma percepção generalizada entre produtores rurais de que o plantio de espécies nativas é uma atividade econômica arriscada, pois não haveria certeza de quais procedimentos, taxas e autorizações seriam necessários quando da exploração da área plantada. Mais: não haveria certeza inclusive se a exploração de uma floresta madura seria permitida pelos órgãos ambientais. A percepção comum é a de que o plantio econômico de espécies nativas é muito mais complicado e burocraticamente oneroso do que o de espécies exóticas. Para um negócio que em si já é arriscado, com retorno de longo prazo e várias incertezas silviculturais, a insegurança jurídica é um fator extremamente limitante. Isso leva a maioria dos produtores a optarem por espécies exóticas, as quais não apenas não têm nenhuma restrição para plantio e colheita, como também são melhor conhecidas do ponto de vista silvicultural (forma de plantio, necessidades nutricionais e hídricas, curvas de crescimento, faturamento, propriedades da madeira de indivíduos plantados etc.). Com poucos casos de plantios de nativas, há menos demanda para o desenvolvimento de pesquisas que aprimorem o conhecimento sobre as práticas silviculturais necessárias, bem como menos demanda por sementes e mudas de qualidade para produção de madeira, o que acaba empurrando os produtores para espécies exóticas.
- A Nota Técnica traz casos concretos que ilustram como o tratamento dado atualmente pela legislação ambiental aos plantios de nativas gera um desestímulo aos produtores rurais quando comparado com o plantio de espécies exóticas. Um dos principais problemas é a necessidade de autorização para a colheita e comercialização (geração dos créditos DOF+).
- A Lei Federal nº 12.651/12 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), bem como a Lei Federal nº 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica) e seu decreto regulamentador (Decreto Federal nº 6660/08) dispensam de qualquer tipo de autorização a colheita de árvores plantadas em área de uso alternativo do solo ("áreas produtivas" dos imóveis rurais). Isso, no entanto, não está refletido nos procedimentos praticados pelos estados, que, por vias e nomenclaturas diferentes, acabam exigindo autorização para a emissão do DOF+. Uma das razões principais é que as regras operacionais do Sistema Nacional de

Controle da Origem dos Produtos Florestais - SINAFLOR, por não terem sido adaptadas às peculiaridades dessa atividade econômica, acabam por exigir que os estados emitam essa autorização

- Há base legal para que a emissão do DOF+, no caso de produtos florestais oriundos de árvores nativas plantadas, possa ocorrer sem necessidade de autorização. Há soluções tecnológicas e regulatórias que diminuem o risco de que essas operações possam ser usadas para "esquentar" madeira de origem ilegal.
- A Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura apresentou uma proposta de alteração às regras do SINAFLOR (INs Ibama 24/2014 e 16/2022) para que este possa se adequar à lei federal. Ela prevê a criação do cadastro de plantio de espécies nativas e regras para a emissão do DOF+ sem necessidade de autorização, mas com segurança. Essa Nota Técnica traz os fundamentos fáticos, jurídicos e técnicos para embasar a proposta.
- As alterações nas regras devem ser seguidas de uma alteração no sistema. A proposta é de criação de um módulo específico no SINAFLOR para tratar do plantio de nativas. Com essas alterações, não apenas o sistema federal deixará de representar um obstáculo ao desenvolvimento da atividade econômica de plantio de nativas para fins madeireiros, como poderá acelerar sua expansão pelo país, induzindo uma adequação também nas regras estaduais e permitindo que produtores de todos os estados possam ter um sistema operacional que permita o registro de seus plantios e colheitas, na medida em que ele é usado pela maioria dos órgãos estaduais ambientais.

1. Introdução: por que é urgente simplificar as regras para plantios comerciais de espécies florestais nativas

O Brasil assumiu compromisso nacional e internacional de restaurar e reflorestar pelo menos 12 milhões de hectares até 2030, como parte de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (CND), apresentada no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC, 2015). Essa é parte da estratégia nacional adotada para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e promover atividades de menor impacto ambiental. O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa – PLANAVEG (MMA, 2017), que será revisado neste ano (2024), foi estruturado nesse contexto e traça estratégias para o alcance das metas.

Uma delas é criar mecanismos eficientes que garantam o cumprimento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal 12.651/2012), com a recuperação de passivos de Áreas de Preservação Permanente – APPs e Reserva Legal – RL. Segundo cálculos constantes do Panorama do Código Florestal Brasileiro (2ª ed), elaborado pelo LAGESA/UFMG em 2023, estima-se que existam ainda algo entre 19 milhões e 23 milhões de hectares de passivo (áreas irregularmente desmatadas nas quais a vegetação nativa precisa ser recomposta) no país, parte do qual deverá ser solucionado por meio da recomposição da vegetação nativa.

Parte da recuperação desses passivos deve ocorrer por meio da regeneração natural. Estudo coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA e WRI Brasil (MMA, 2017) aponta que 39% das áreas degradadas da Amazônia e 46% do Pantanal têm alto potencial de regeneração natural. Por outro lado, em biomas mais fragmentados, intensivamente explorados ou mais vulneráveis à desertificação, como os casos da Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, poucas são as áreas com alto potencial regenerativo (menos de 10% das áreas desmatadas). Portanto, em muitos casos será necessária uma ação efetiva de plantio, o que requer investimento e onera significativamente o proprietário rural no cumprimento da legislação.

Uma das formas de tornar a restauração florestal mais atrativa ao produtor rural é a possibilidade de gerar renda a partir do plantio e manejo sustentável de áreas reflorestadas. Plantações florestais com espécies nativas, sobretudo se diversificadas, têm um papel importante na promoção de paisagens sustentáveis, pois podem produzir madeira e produtos florestais não madeireiros, além de oferecer serviços ecossistêmicos de relevância para a sociedade, como sequestro de carbono, regulação do ciclo hídrico, recuperação de solos e conservação da biodiversidade. São, portanto, florestas multifuncionais. Com altas taxas de crescimento, estas florestas poderiam suprir, num futuro próximo, boa parte das demandas doméstica e internacional nos mercados de madeira tropical (Piotto et al., 2018).

Desde os anos 1960 o consumo de madeira no mundo aumentou em 48%, enquanto no Brasil o aumento foi de 140% (Batista, 2018). Estima-se que, até 2050, o mundo estará consumindo 5,4 bilhões de m³ de madeira em tora anualmente, ante os 4 bilhões de m³ atuais (FAO, 2023). Num cenário de economia de baixo carbono, no qual o plantio e conservação de florestas é parte central dos esforços de mitigação das mudanças do clima, haveria uma demanda

induzida que faria o consumo alcançar 6,7 bilhões de m³ por ano, com aumento sobretudo de madeira para usos mais nobres (construção civil, movelaria etc.), que serviriam de estoques de carbono (Batista, 2018).

O Brasil que, por ser o país com a maior área de floresta tropical do Planeta, sempre foi um grande produtor de madeira nobre, vem perdendo rapidamente sua posição no ranking de produtores. Estima-se que entre 1994 e 2016 a produção de madeira tropical serrada no país tenha caído cerca de 74%, embora o consumo tenha aumentado. Se até o início do século XXI éramos responsáveis por cerca de 20% da oferta mundial de madeira tropical, atualmente respondemos por menos de 7%, com menos de 3 milhões de m³ anuais. No cenário do comércio internacional a situação é ainda pior: hoje somos responsáveis por apenas 4% das exportações mundiais, com menos de 500 mil m³ anuais (BATISTA, 2018).

Há, portanto, uma enorme crise de oferta de madeira tropical no Brasil, tanto atual como, principalmente, futura. Essa crise é explicada por múltiplos fatores, mas sobretudo pelo esgotamento crescente de estoques madeireiros no país, em função da exploração ilegal e insustentável, e pela crescente substituição de madeiras nobres por outros materiais - incluindo madeiras de pior qualidade - em função da virtual indisponibilidade de produtos com origem legal e certificada. Dados do Serviço Florestal Brasileiro estimam que a produção oriunda das concessões florestais em 2021 foi de 287 mil m³ de madeira em tora (PAOF 2023), o que, considerando a taxa de conversão definida na Resolução CONAMA 474/16 (35%), significa pouco mais de 100 mil m³ de madeira serrada anualmente. Considerando o aumento da demanda nacional e internacional das próximas duas décadas por madeira tropical é imperioso que o país aumente sua produção, o que não será possível apenas com o aumento das áreas de florestas nativas sob concessão florestal. Se quisermos alcançar em 2050 pelo menos o mesmo patamar de produção que tínhamos no início dos anos 2000 (15 milhões de m³ de madeira serrada anuais) será inexorável que o país comece a plantar, em escala, espécies produtoras de madeira tropical, preferencialmente as nativas. Mesmo que nos próximos 20 anos a produção de madeira oriunda de concessões florestais continue aumentando a uma taxa de 8,2% ano ano, como ocorreu na última década, o que é improvável, ainda assim haveria um déficit anual de mais de 8 milhões de m³ de madeira serrada. Considerando que, em média, plantios florestais de madeira tropical podem alcançar a produção de 120 m³/ha/ciclo, em ciclos de 25 anos, seria necessário, para 2050, a existência de 1,7 milhões de hectares de florestas plantadas com espécies produtoras de madeira tropical para que o Brasil pudesse suprir essa demanda interna e internacional. Atualmente o país tem pouco mais de 300 mil hectares de florestas plantadas com espécies diferentes de pinus e eucalipto.

Há, portanto, uma enorme oportunidade para alavancar uma economia florestal que recupere áreas degradadas, gere emprego e renda em regiões economicamente carentes, alivie a pressão sobre os estoques naturais de espécies ameaçadas, diminua a atratividade da exploração ilegal e, sobretudo, valorize nossas florestas, mudando a percepção dos produtores rurais sobre a conservação e recuperação de nossos biomas. Mas para que esse potencial se transforme em realidade e o país possa voltar a ser um grande produtor de madeira tropical por

meio da expansão de florestas multifuncionais, há um conjunto grande de desafios a serem superados.

Por ser um negócio com um prazo de retorno muito longo (entre 20 e 40 anos) ele gera um conjunto de incertezas ao investidor e ao produtor rural, que hoje não conhece adequadamente as espécies que devem ser utilizadas, não tem experiência em como manejá-las, não sabe precisar o rendimento esperado e não tem como garantir que no momento em que as árvores estiverem prontas para serem colhidas haverá mercado para aquela espécie escolhida. Há, portanto, toda uma agenda de desenvolvimento que precisa ser posta em implementação, atualmente prevista no Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa - PLANAVEG: investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação em silvicultura de espécies nativas; qualificação e expansão de assistência técnica e extensão rural (ATER) especializada em plantio e manejo de espécies nativas multifuncionais; desenvolvimento e oferta de arranjos financeiros adequados, dentre outros⁵.

Mesmo que todas essas ações sejam implementadas, ainda assim não será simples dar escala ao plantio de florestas multifuncionais, ou seja, que além de produzir produtos florestais, sejam positivas para a biodiversidade, para o clima, para o solo e para a água. Uma rápida passada de olhos nas ainda poucas experiências de plantio de madeiras tropicais mostra que aquelas que se sustentam total ou principalmente no cultivo de espécies nativas são a exceção. A maior parte dos plantios de madeiras tropicais de alto valor hoje existentes usam espécies exóticas, como a Teca (*Tectona grandis*), Mogno Africano (*Khaya grandifolia* e *Kahya senegalensis* em sua maioria) e Cedro Australiano (*Toona ciliata*), em arranjos mistos ou puros. Para um país tropical de dimensões continentais, em cujas florestas existem mais de 15 mil espécies de árvores, muitas delas desejadas e muito bem avaliadas no mercado nacional e internacional, essa é uma realidade, no mínimo, inusitada. São várias as razões que explicam esse estado de coisas, mas a principal, sem dúvida, é a insegurança jurídica que ronda o uso econômico de espécies nativas.

2. Como a insegurança jurídica dificulta a expansão de plantios comerciais de espécies nativas

Toda a legislação florestal brasileira, desde a época colonial, foi elaborada tendo como premissa a necessidade de conter o avanço desmedido da fronteira agrícola sobre áreas nativas e a exploração insustentável de madeira em florestas naturais. Por essa razão estabeleceu a necessidade de um conjunto de autorizações e obrigações, assim como penalidades pelo seu descumprimento. Isso trouxe ao produtor rural, ao longo das décadas, a impressão de que a presença de vegetação nativa em seu imóvel poderia ser um fator de risco, por impor restrições ao uso do solo e atrair sanções administrativas. Não são poucas ou

⁵ A boa notícia é que nos últimos anos houve um avanço significativo no desenvolvimento e implementação de um Programa de Pesquisa e Desenvolvimento em Silvicultura de Espécies Nativas (PP&D-SEN) coordenado pela Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, o qual vai endereçar vários gargalos técnicos e importantes para a viabilidade econômica e financeira da silvicultura de espécies nativas. Mais informações: <https://coalizaobr.com.br/wp-content/uploads/2023/05/PPeD-SEN.pdf>

fantasiosas as histórias de produtores que arrancam regenerantes de espécies nativas ou queimam a pastagem constantemente para evitar a regeneração da vegetação nativa com medo de ser impedido posteriormente de reformar a área para uso produtivo.

Essa mesma insegurança surge quando se trata do uso econômico de espécies nativas. Na visão da maior parte dos produtores, esse ainda é um negócio arriscado do ponto de vista jurídico, pois não haveria certeza de quais procedimentos, taxas e autorizações seriam necessários quando da exploração da área plantada. Mais: não haveria certeza inclusive se a exploração de uma floresta madura seria permitida pelos órgãos ambientais. A percepção comum é a de que o plantio econômico de espécies nativas é muito mais complicado e burocraticamente oneroso do que o de espécies exóticas. Para um negócio que em si já é arriscado, com retornos de muito longo prazo e várias incertezas silviculturais, a insegurança jurídica é um fator extremamente limitante. Isso leva a maioria dos produtores a optarem por espécies exóticas, as quais não apenas não têm nenhuma restrição para plantio e colheita, como também são melhor conhecidas do ponto de vista silvicultural (forma de plantio, necessidades nutricionais e hídricas, curvas de crescimento, propriedades da madeira de indivíduos plantados etc.). O caso do Mogno Africano é exemplar: mesmo sem um histórico silvicultural consistente, acabou sendo preferido por muitos produtores, em detrimento das nativas, contando inclusive com algumas plantações em larga escala, porque sabe-se que não haverá restrições legais para a atividade.

A insegurança jurídica acaba por criar um círculo vicioso. Com menos produtores optando por usar espécies nativas em seus plantios comerciais, há menos experiência e conhecimento acumulados sobre o comportamento silvicultural dessas espécies, o que torna o seu uso comercial mais arriscado também sob esse aspecto, quando comparado com espécies exóticas. Com poucos produtores usando espécies nativas, há uma menor demanda e, por conseguinte, uma menor oferta de mudas de qualidade, o que leva novamente a que a maior parte dos produtores optem por espécies exóticas, as quais são mais facilmente encontradas em viveiros e muitas vezes já vêm de sementes selecionadas ou mesmo de clones. Como o plantio de espécies nativas é ainda relativamente raro, há pouca demanda orgânica para que as universidades criem linhas de pesquisa e há menor desenvolvimento de soluções tecnológicas (para produção de mudas, plantio, tratamentos silviculturais etc.) aplicáveis, o que também leva boa parte dos produtores a optarem por espécies exóticas mais conhecidas.

Parte dessa insegurança provém dessa desconfiança da regulação ambiental e do desconhecimento das regras atualmente existentes, para o que boas campanhas de comunicação bastariam. Mas não se trata apenas disso. De fato, embora a legislação federal tenha avançado no sentido de simplificar e incentivar o plantio de florestas nativas para fins econômicos, dentro e fora de Reserva Legal, ainda há ajustes importantes a serem feitos no nível infralegal para que possamos afirmar que de fato temos um marco legal adequado ao objetivo de restaurar 12 milhões de hectares de florestas até 2030.

2.1. Alguns casos ilustrativos⁶

Embora ainda sejam poucos os empreendimentos que investem no plantio de nativas no país, pelas razões anteriormente expostas, aqueles que o fazem vêm enfrentando problemas que ilustram a questão da insegurança jurídica mencionada e nos ajudam a entender a desconfiança que um produtor rural médio tem em investir nesse negócio.

A Mata Virgem Florestal⁷ é uma empresa dedicada ao plantio de espécies arbóreas produtoras de madeira nobre, tanto exóticas quanto nativas. Tem atualmente plantios em dois estados da federação: Minas Gerais - MG e Mato Grosso do Sul - MS. Os primeiros plantios em MG começaram em 2011 e ocupam atualmente 125 ha, em dois imóveis. Grande parte da área está ocupada com o cultivo de cedro australiano e mogno africano, mas há, em um espaço menor, alguns modelos experimentais de espécies nativas, como angico, jequitibá, aroeira, ipê felpudo, garapa e jatobá. No Mato Grosso do Sul, o plantio ocupa uma área de 350 ha e foi implantado a partir de 2013, com o cultivo de mogno africano, teca, eucalipto e, em área menor, alguns modelos experimentais de espécies nativas: canafístula, ipê rosa, ipê roxo, barú, jequitibá branco, jequitibá rosa, ipê felpudo, pau marfim, peroba rosa, angico e louro pardo.



Imagem 1: aspecto geral de um talhão de *Khaya* spp, com aproximadamente 11 anos de implantação, no imóvel da Mata Virgem Florestal em Minas Gerais. Esse talhão tinha um estande inicial de 3 x 2 metros e já foi objeto da 1ª rotação (desbaste), aos 9 anos. Foto do autor.

⁶ Todos os casos e informações mencionados nesta nota técnica são reais e foram obtidos a partir de contato pessoal com os diretamente interessados, os quais consentiram com o uso de seus casos como exemplos das dificuldades que vêm enfrentando na exploração econômica das espécies nativas. Embora nenhuma informação seja sigilosa, várias delas são sensíveis, razão pela qual optamos por usar nomes fictícios para as empresas envolvidas, o que preserva sua imagem sem afetar o valor didático dos casos

⁷ Nome fictício, ver nota anterior

Alguns dos talhões plantados, tanto de espécies exóticas como nativas, em ambos estados, já estão em idade (~ 10 anos) na qual devem receber o primeiro desbaste, para eliminação de árvores dominadas ou com fuste irregular e liberação de espaço (luz) para as árvores remanescentes poderem se desenvolver e em aproximadamente mais 10 ou 15 anos alcançarem a altura e diâmetro necessários para aproveitamento madeireiro nobre (movelaria, construção civil, naval etc.). A madeira oriunda desse primeiro desbaste, embora não tenha o mesmo valor da madeira oriunda do ciclo final, tem aproveitamento econômico e a empresa conta com a renda de sua comercialização em seu fluxo de caixa para viabilizar o empreendimento. Foi nesse ponto, do primeiro desbaste, em que as diferenças no tratamento administrativo entre o plantio de exóticas e nativas ficaram evidentes - em desfavor das nativas.

Na sistemática de Minas Gerais é necessário realizar um cadastramento do plantio tanto para as espécies exóticas quanto nativas, pois há a incidência de taxas florestais para ambos⁸. Na sistemática da época, o cadastro era realizado via sistema SEI (Sistema Eletrônico de Informações), sem qualquer integração eletrônica com o CAR do imóvel ou qualquer outra informação relevante. Essa sistemática foi recentemente atualizada⁹ e o cadastramento agora deve ocorrer por meio do sistema eletrônico "MG Florestas"¹⁰. Para o desbaste das espécies exóticas é necessário apenas a apresentação, ao IEF, de uma "Comunicação de Colheita", a qual pode ser realizada uma vez já concluído o corte, mas antes da venda¹¹. Para seu transporte, basta a emissão de uma nota fiscal, baseada na comunicação realizada, a qual deve indicar o volume produzido¹². Assim foi feito com os plantios de Cedro Australiano e Mogno Africano da empresa Mata Virgem: o desbaste foi realizado no tempo devido, sem necessidade de autorização prévia ou de qualquer ato por parte do IEF, e o produto florestal dele derivado foi transportado e vendido, tendo como lastro apenas a comunicação realizada e a nota fiscal emitida pelo próprio produtor.

O desbaste dos talhões de espécies nativas, no entanto, não ocorreu até o momento, mesmo havendo uma necessidade silvicultural, em função de dificuldades legais e administrativas. Para o desbaste das nativas é necessário a realização de uma "Declaração de Colheita", diferente da comunicação porque deve ser realizada previamente à operação¹³. Para que a declaração seja feita é necessária a realização de um inventário florestal, elaborado por técnico especializado e com a devida ART, algo que não é exigido para as espécies exóticas. Além disso, é necessário o pagamento de uma "taxa de expediente" que também não é exigida para a colheita das exóticas, a qual tem o valor fixo de 124 UFEMGs (aproximadamente R\$ 655,00), e a taxa florestal é recolhida também antes da colheita. Ocorre que para que o produto florestal (madeira em tora) oriundo do desbaste possa ser transportado e vendido é necessário o DOF - exigência da legislação federal - e para tanto é necessário a emissão de um ato autorizativo por parte do IEF¹⁴, algo que também não é necessário para espécies exóticas. Ou seja, não basta

⁸ Decreto Estadual nº 47.749/19, art.98 c/c art.100, § 2º

⁹ Portaria IEF nº 52/2021, art.2º

¹⁰ <https://ecossistemas.meioambiente.mg.gov.br>

¹¹ Portaria IEF nº 28/2020, art.5º, caput e § 1º

¹² Idem, art.6º

¹³ Idem, art.9º, III

¹⁴ Decreto Estadual nº 47.749/19, art.103 e 104 c/c art.100, III

a Declaração de Colheita, é necessário um ato adicional do IEF, que emitirá um "Documento de Controle Ambiental" e lançará os créditos no sistema DOF¹⁵. No caso concreto da Mata Virgem Florestal, por problemas internos no sistema do IEF não foi possível emitir a autorização até o momento, de forma que não foi possível realizar o desbaste, não foi possível ainda auferir a renda com a venda dos produtos florestais e, principalmente, o plantio já está sofrendo prejuízo do ponto de vista dos tratos silviculturais necessários.



Imagem 2: aspecto geral de um talhão de espécies nativas com aproximadamente 11 anos de implantação, no imóvel da Mata Virgem Florestal em Minas Gerais. Esse talhão não foi ainda objeto de desbaste em função da ausência de autorização. Foto do autor.

O caso relatado ilustra um dos fatores principais a gerar a insegurança jurídica: a necessidade de autorização para a colheita da floresta plantada. Se, como determina a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal 12651/12, art.35), a colheita pudesse ocorrer mediante simples declaração - e não uma "declaração autorizável", que administrativamente é uma licença - o empreendedor teria evitado o prejuízo decorrente do manejo tardio das espécies nativas - o qual pode afetar a produção ao final do ciclo- , teria evitado algumas taxas e custos, e teria tido algum retorno financeiro após 10 anos investindo na atividade. O fato de necessitar autorização traz inafastavelmente alguma insegurança, pois inclui no negócio um fator determinante que não está sob a governabilidade do produtor. Como o caso ilustra, um problema administrativo, mesmo que excepcional, gerou um atraso de pelo menos dois anos no ciclo correto de manejo, enquanto que o manejo das espécies exóticas seguiu exatamente como planejado e a renda esperada já está no caixa. Esse episódio gera, para o produtor e para todos que o rodeiam, uma grande insegurança no investimento em nativas, pois se no momento da colheita final, com o comprador aguardando a entrega da madeira, algo equivalente ocorrer e a autorização -

¹⁵ Portaria IEF nº 28/2020, art.12

que não tem um prazo certo para ser emitida - demorar 1 ou 2 anos a mais, é provável que o prejuízo seja ainda maior.

Esse, no entanto, não é um caso isolado. Evento muito parecido ocorreu também no plantio realizado no estado do Mato Grosso do Sul pela empresa. Lá as regras relativas a plantios de árvores nativas e exóticas é muito parecido até o momento da colheita: realiza-se um cadastramento do plantio no sistema Siriema¹⁶, do IMASUL, e quando da colheita (em qualquer ciclo) é necessário realizar um inventário florestal que estime o volume de madeira em tora a ser extraído e apresentar um "informativo de corte e reflorestamento", o qual seria, supostamente, documento hábil para o corte e comercialização. Isso, no entanto, é realidade apenas para as espécies exóticas, as quais, no caso concreto, já passaram pelo primeiro ciclo de desbaste. Para as espécies nativas, caso se queira vender ou transportar a madeira extraída - o que é a regra nesse tipo de negócio, todos produtores têm a expectativa econômica de comercializar os produtos florestais oriundos desse primeiro ciclo e melhorar o fluxo de caixa - a existência do informativo é insuficiente, pois ele não é entendido como documento hábil para a emissão do DOF. Para tanto, após o informativo, o produtor tem que pedir ao IMASUL uma autorização de supressão de vegetação nativa, como se fosse converter uma área de remanescente natural para uso alternativo do solo, o que evidentemente não é o caso. Como trata-se de um procedimento que não foi idealizado para o caso de florestas plantadas, há imensas incertezas para sua concretização, o que leva à adoção de soluções ad hoc definidas a cada caso pela autoridade competente. No caso da Mata Virgem Florestal, dado que não haveria a supressão total da cobertura florestal - o que ocorrerá, para alguns talhões, apenas no ciclo final - o funcionário do IMASUL definiu que o procedimento correto seria a autorização para supressão de árvores isoladas. Para se realizar esse tipo de procedimento é necessário pagar uma taxa administrativa relativa a cada indivíduo suprimido (que são em torno de 800 por hectare), o que, no caso concreto, tornou proibitivo o procedimento, pois o valor a ser pago é equivalente ao rendimento que seria auferido com venda da madeira. Até o momento o desbaste não foi feito.

Trazemos aqui também o caso de uma outra empresa, que tem plantio no estado da Bahia. A Florestas da Bahia¹⁷ tem cerca de 85 hectares plantados com um mix de espécies nativas e exóticas. Todos os plantios foram devidamente registrados junto ao CEFIR (sistema estadual de CAR e licenciamento ambiental), mediante um *Registro de Floresta de Produção Plantada*. Os primeiros plantios foram realizados em 2011. Em 2023 avaliou-se a necessidade de "reforma" (corte das árvores existentes e substituição por um novo plantio) de um talhão no qual o desenvolvimento das árvores não está ocorrendo de forma adequada. Para tanto, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - INEMA exige a apresentação de um pedido de *Aprovação da Exploração ou Corte de Florestas Plantadas* (ACPF), o qual se aplica apenas para florestas plantadas para fins de Plano de Suprimento Sustentável - PSS ou com espécies nativas¹⁸. O pedido de autorização foi protocolado em setembro de 2023, mas até o momento não foi aprovado. O técnico responsável pela análise já pediu três complementações

¹⁶ <https://siriema.imasul.ms.gov.br/>

¹⁷ Nome fictício

¹⁸ Ver <http://www.seia.ba.gov.br/regularizacao-ambiental/controlado-florestal>

ao requerimento de autorização, o qual teve que ser acompanhado por um inventário florestal, com pedidos que vão da necessidade de retificação da Reserva Legal (que não estava sendo afetada por nenhuma das áreas de plantio) à apresentação da análise estatística do inventário florestal. A demora na autorização vem causando alguns prejuízos: provavelmente vai se perder a janela climática apropriada ao plantio, o que significa um grande prejuízo às mudas que já foram produzidas para serem plantadas, as quais já estão passando do ponto para ir a campo, o que pode redundar na necessidade de descartá-las e produzir novas; funcionários que foram contratados para realizar a atividade e estão ociosos; maquinário que havia sido alugado, mas que não está sendo utilizado, embora o valor tenha que ser pago e que terá que ser novamente alugado no futuro.

Os casos acima relatados ilustram como o marco normativo ainda é, para a silvicultura de nativas, um fator gerador de insegurança jurídica, o qual acaba afastando investidores e ajudando a aprofundar o ciclo vicioso anteriormente descrito. Quando comparado com o plantio de espécies exóticas, percebe-se que, infelizmente, o plantio de nativas é ainda muito desvantajoso, pois é mais custoso, complexo e incerto. Essa situação, no entanto, pode começar a ser modificada, como demonstraremos mais abaixo.

3. O descompasso da legislação infra-legal com o estipulado no Código Florestal e na Lei da Mata Atlântica

3.1. O que diz a lei, em nível federal, a respeito do plantio e da colheita de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo

A Lei Federal 12.651/2012, conhecida como novo Código Florestal ou Lei de Proteção da Vegetação Nativa - LPVN, estabelece, assim como a legislação federal que a antecedeu, que tanto a exploração (retirada de madeira e outros produtos florestais) como a conversão de florestas nativas (derrubada para a instalação de pastagens, lavouras, cidades, estradas, minas, hidrelétricas etc.) é dependente de autorização do órgão estadual ambiental (art.26 c/c art.31). Essa é a regra geral no país, corroborada pela Lei Complementar 140/2011, que delega aos estados a atribuição de “aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em imóveis rurais” (art.8º, XVI, alínea c).

Há, porém, uma exceção a essa regra geral. Caso a floresta a ser manejada esteja localizada na área de uso alternativo do solo (a assim chamada "área produtiva") e tenha sido resultado de uma ação deliberada de restauração florestal, a legislação reconhece o direito de exploração **sem necessidade de autorização** (Lei Federal 12.651/2012, art.32, II). Nesse caso, basta que o interessado tenha o plantio cadastrado junto ao órgão ambiental estadual, o que deve ocorrer em até 1 ano da realização da atividade, e **avise** oficialmente o órgão quando da exploração (art.35, §3º), para fins de controle. Eis o texto da lei:

Art. 32. São isentos de PMFS:

I - a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo;

II - o manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;

III - a exploração florestal não comercial realizada nas propriedades rurais a que se refere o inciso V do art. 3º ou por populações tradicionais.

Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização prévia, desde que observadas as limitações e condições previstas nesta Lei, devendo ser informados ao órgão competente, no prazo de até 1 (um) ano, para fins de controle de origem.

§ 2º **É livre a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.**

§ 3º **O corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia**, devendo o plantio ou reflorestamento estar previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração ser previamente **declarada** nele para fins de controle de origem.

(...)

Como se vê, no mesmo artigo que dá base legal para a existência de um sistema federal de controle da origem da madeira (o SINAFLOR), o qual foi criado para garantir o *enforcement* das regras que exigem autorização para supressão da vegetação nativa, a lei deixou bem claro que o corte ou exploração de espécimes plantados em área de uso alternativo do solo estaria isento de qualquer tipo de autorização, ou seja, que seria uma exceção à regra geral prevista na lei.

Portanto, pela sistemática da lei, bastaria ao produtor de espécies arbóreas nativas, aquele que se dedica a plantar ostensivamente espécies nativas nas áreas produtivas de seu imóvel rural, cadastrar o plantio junto ao órgão ambiental estadual e, quando das colheitas (decorrentes dos desbastes ou do corte final), apresentar uma simples declaração prévia à operação. **A lei foi muito clara em diferenciar a sistemática de exploração das florestas plantadas em área de uso alternativo do solo, que é uma atividade livre, dos demais tipos de exploração de vegetação nativa, que são atividades reguladas e restritas.** Tanto que disse isso de duas formas diferentes, em dois dispositivos distintos: no § 2º do art.35, quando diz que a extração de produtos de florestas localizadas fora de APP ou RL é livre (sem necessidade de autorização), e no § 3º, quando diz explicitamente que a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo (fora de APP e RL) independe de autorização prévia.

A necessidade de declaração prévia foi uma medida acautelatória definida em lei - corretamente - para evitar que plantios florestais viessem a ser usados para "esquentar" madeira ilegal oriunda de remanescentes nativos. Isso, no entanto, não pode ser confundido, em nenhuma hipótese, como uma espécie de autorização. Mais adiante discutimos esse ponto.

Essa sistemática, que dispensa o plantio e a colheita de qualquer tipo de autorização por parte do Poder Público, é coerente com um dos princípios norteadores de nossa política florestal, estabelecido na lei: o de estabelecer e mobilizar incentivos econômicos para fomentar a recuperação da vegetação nativa (art.1º, Parágrafo Único, V). Esse é um princípio voltado, em essência, ao próprio Poder Público, o único sujeito capaz de criar e implementar incentivos econômicos (tributários, financeiros, administrativos etc.), sendo, portanto, um comando que deve orientar sua atuação na formulação de políticas, na criação de novas regras, na disponibilidade de arranjos financeiros etc.

Na mesma toada vai a legislação protetora da Mata Atlântica. A Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/06) dá uma orientação bastante importante, determinando ao Poder Público "fomentar o enriquecimento ecológico da vegetação do Bioma Mata Atlântica, bem como o plantio e o reflorestamento com espécies nativas, em especial as iniciativas voluntárias de proprietários rurais" (art.10). Seguindo essa orientação de fomentar o plantio de espécies nativas, sobretudo aquelas realizadas fora de áreas legalmente protegidas (pois nestas a recomposição da vegetação nativa é obrigatória), o decreto regulamentador da lei (Decreto Federal 6660/08) adotou o mesmo caminho do Código Florestal - na realidade o inspirou, pois é a ele anterior - e isentou os produtores de espécies florestais nativas da necessidade de autorização para supressão, na tentativa de simplificar a atividade. In verbis:

Art. 14. O corte ou a exploração de espécies nativas comprovadamente plantadas somente serão permitidos se o plantio ou o reflorestamento tiver sido previamente cadastrado junto ao órgão ambiental competente no prazo máximo de sessenta dias após a realização do plantio ou do reflorestamento.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, será criado ou mantido, no órgão ambiental competente, Cadastro de Espécies Nativas Plantadas ou Reflorestadas.

§ 2º O interessado deverá instruir o pedido de cadastramento com, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados do proprietário ou possuidor;

II - dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse;

III - outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946;

IV - localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel e dos vértices da área plantada ou reflorestada;

V - nome científico e popular das espécies plantadas e o sistema de plantio adotado;

VI - data ou período do plantio;

VII - número de espécimes de cada espécie plantada por intermédio de mudas; e

VIII - quantidade estimada de sementes de cada espécie, no caso da utilização de sistema de plantio por semeadura.

Art. 15. Os detentores de espécies florestais nativas plantadas, cadastradas junto ao órgão ambiental competente, quando da colheita, comercialização ou transporte dos produtos delas oriundos, deverão, preliminarmente, notificar o órgão ambiental competente, prestando, no mínimo, as seguintes informações:

I - número do cadastro do respectivo plantio ou reflorestamento;
II - identificação e quantificação das espécies a serem cortadas e volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos; e
III - localização da área a ser objeto de corte ou supressão com a indicação das coordenadas geográficas de seus vértices.

Art. 16. Os detentores de espécies florestais nativas plantadas até a data da publicação deste Decreto, que não cadastrarem o plantio ou o reflorestamento junto ao órgão ambiental competente, quando da colheita, comercialização ou transporte dos produtos delas oriundos, deverão, preliminarmente, notificar o órgão ambiental competente, prestando, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados do proprietário ou possuidor;

II - dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse;

III - outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946;

IV - quantidade total de árvores plantadas de cada espécie, bem como o nome científico e popular das espécies;

V - data ou ano do plantio;

VI - identificação e quantificação das espécies a serem cortadas e volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos;

VII - localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área plantada a ser objeto de corte ou supressão; e

VIII - laudo técnico com a respectiva ART, de profissional habilitado, atestando tratar-se de espécies florestais nativas plantadas, bem como a data ou ano do seu plantio, quando se tratar de espécies constantes da Lista Oficial de Espécies da Flora Brasileira Ameaçadas de Extinção ou de listas dos Estados.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica para o plantio de espécie nativa em meio a vegetação secundária arbórea nos estágios médio e avançado de regeneração previsto no art. 13.

De forma coerente com o Código Florestal, a legislação de proteção à Mata Atlântica permite que a colheita de indivíduos nativos plantados ocorra com uma simples notificação ao órgão ambiental estadual, ou seja, sem necessidade de autorização, desde que a área tenha sido previamente cadastrada. Na notificação, o interessado informa o número do cadastro do plantio, a identificação das espécies a serem exploradas, o volume de madeira ou outros produtos que se pretende retirar.

Não temos, em nível federal, nenhuma outra lei que trate de regras para supressão da vegetação nativa, seja no âmbito nacional ou de algum bioma específico.

Portanto, podemos concluir que a legislação federal hoje em vigor, tanto a aplicável ao território nacional (Lei Federal 12.651/2012), como a que traz regras específicas para o bioma Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006 e Decreto Federal 6660/2008), busca incentivar o plantio de espécies nativas, produtoras de madeira e outros produtos florestais, em áreas de uso produtivo, e para tanto criou um regime diferenciado no qual a atividade independe de qualquer tipo de autorização para acontecer, diferentemente do que ocorre quando se trata do uso

econômico de espécimes nativos situados em remanescentes naturais ou em Reserva Legal. Esse é, portanto, o norte que deve guiar a elaboração e revisão de regras infra-legais.

3.2. A legislação infra-legal e sua incongruência com o estipulado na lei

Como é cediço, cabe aos órgãos ambientais estaduais controlar o uso e exploração da vegetação nativa, emitindo autorizações de supressão, aprovando planos de manejo florestal, dentre outros. Estudo publicado em 2020 (VALLE, R.S.T. et al, 2020) fez uma análise da legislação aplicável ao plantio econômico de espécies nativas em três estados (São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo). Embora esteja um pouco desatualizado, dado que algumas regras foram modificadas ou criadas após sua elaboração, ele aponta para um desalinhamento entre as regras estaduais que regulamentam o controle ambiental sobre a atividade e aquilo que está estabelecido tanto no Código Florestal como na Lei da Mata Atlântica.

À época da realização do estudo, o Espírito Santo não tinha nenhum cadastro criado para registrar os plantios de espécies nativas em área produtiva, assim como, em flagrante contrariedade ao disposto na lei federal, exigia que o produtor obtivesse uma autorização de supressão para poder realizar a colheita florestal, tratando de forma indiferenciada a produção de madeira e outros produtos florestais realizada em plantios ou em remanescentes naturais¹⁹. Inclusive em função de uma parceria realizada com a *Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura* o estado atualizou parcialmente suas regras e editou a Instrução Normativa IDAF nº 08/2022²⁰, a qual criou o "Cadastro do Plantio de Árvores ou Florestas Nativas"²¹, voltado justamente a concretizar o disposto no art.35 da Lei Federal 12651/12 e no art.14 do Decreto Federal 6660/08. Entretanto, o estado não avançou na regulamentação da declaração de corte, de forma que a colheita florestal em áreas plantadas com nativas ainda depende de autorização de exploração florestal. A razão alegada pelos técnicos estaduais é que como, para emissão do DOF, o SINAFLORE exige a emissão de uma autorização, não poderia uma regra estadual criar procedimento diferente. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Minas Gerais também tinha uma legislação que tratava de forma indiferenciada, para fins de registro, florestas plantadas com espécies exóticas e com nativas, enquanto, para fins de colheita, as regras aplicáveis às florestas plantadas com nativas eram muito próximas daquelas aplicáveis ao manejo de remanescentes silvestres. A partir de 2019 houve uma atualização normativa que, como vimos no item 2.1, acabou por criar regras diferentes para plantios florestais "comuns" (com espécies exóticas) e plantios de espécies nativas. Atualmente é possível realizar o cadastro dos plantios de nativas, mesmo que ainda não integrado ao CAR do imóvel, mas para a colheita ainda há um descompasso com a legislação federal, pois embora a regra estadual²² fale em "Declaração de Colheita" como o documento hábil para realizar o corte, na realidade não se trata de um processo declaratório, mas sim autorizativo, pois a declaração precisa ser analisada e "aprovada" pelo Instituto Estadual de Florestas. Na

¹⁹ Roteiro Orientativo 23 do SIMLAM

²⁰ <https://bit.ly/3wJsbfD>

²¹ O formulário para cadastro dos plantios florestais pode ser encontrado aqui: <https://idaf.es.gov.br/formularios>

²² Portaria IEF nº 28/2020, art.9º, III

prática, acaba sendo um processo semelhante ao do Espírito Santo, pois para o lançamento dos créditos florestais é necessário um ato autorizativo.

São Paulo era o estado que tinha a legislação mais coerente com a regra federal, pois já previa o cadastro de plantios e autorizava a intervenção nos plantios com nativas sem necessidade de qualquer tipo de autorização, desde que não fossem gerados produtos florestais a serem comercializados ou transportados²³. No entanto, assim como acontece em Minas Gerais, se o produtor paulista de madeira nativa plantada quiser comercializar sua produção, a "Comunicação Prévia de Exploração" deve ser autorizada pelo órgão competente²⁴ para fins de registro no SINAFLOR e emissão do DOF²⁵.

Como se vê, embora exista alguma heterogeneidade entre as regras estaduais, todas convergem em um ponto: a de exigir alguma manifestação positiva ("homologação" ou "autorização") do órgão ambiental para que a colheita e a comercialização possam ocorrer, o que contraria frontalmente o disposto em lei, que fala explicitamente em simples declaração.

A declaração é um ato jurídico unilateral, uma manifestação feita pelo interessado, direcionada ao Poder Público, mas que não demanda qualquer manifestação deste para produzir efeitos jurídicos e ser considerada válida. É o caso, por exemplo, da declaração de hipossuficiência econômica feita pela parte de um processo judicial, regulada no art. 105 do CPC, a qual gera a dispensa do pagamento de taxas judiciais. Uma vez emitida a declaração pelo particular, ela já gera efeitos jurídicos e ele não precisa pagar as taxas, sem necessidade de ser analisada ou validada pelo juiz. Ela goza, nesse contexto, de presunção de legitimidade, a qual não é absoluta, pois pode ser contestada caso seja comprovada fraude. É exatamente esse o caso da declaração prevista no art. 35 da Lei Federal 12651/12: não exigiu a lei qualquer manifestação do órgão ambiental para que ela gerasse efeitos jurídicos, quais sejam, permitir a colheita florestal e sua respectiva comercialização. No caso concreto, ela serve para avisar ao órgão ambiental de que será realizada uma colheita para que, se tiver alguma desconfiança ou indício de fraude, faça uma vistoria na área para se certificar. Exigir que a declaração seja "aprovada", ou seja, passe por uma análise prévia de uma autoridade pública para que tenha validade, seria uma forma escamoteada de transformá-la numa autorização administrativa, o que seria contrariar frontalmente o comando legal.

Segundo a doutrina jurídica, a autorização administrativa é "ato administrativo unilateral, discricionário e precário em que a Administração faculta ao particular (...) o desempenho de atividade ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos" (DI PIETRO, M.S.Z., 2019). Percebe-se, portanto, que a autorização administrativa é o oposto da declaração particular - enquanto aquela é um ato unilateral do Poder Público, que não depende da anuência do particular para gerar efeitos jurídicos (ao contrário dos contratos administrativos, por exemplo), esta é um ato unilateral do particular, que não depende de

²³ Resolução SMA 189/18, atualizada pela Resolução SIMA 82/20

²⁴ No caso de São Paulo, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI, subordinada à Secretaria de Agricultura

²⁵ <https://bit.ly/3ltlqkJ>

anuência do Poder Público para gerar efeitos. Não faz nenhum sentido jurídico, portanto, exigir uma "homologação" ou "aprovação" de uma declaração particular. Isso significa, na prática, modificar o disposto em lei por um ato de inferior hierarquia, o que é vedado.

Embora possa não ser o único fator existente, é certo que todas as legislações estaduais analisadas acabam por transformar a "declaração de corte" em "autorização" para que possam se adequar ao SINAFLOR. Portanto, adequar o sistema federal ao disposto na legislação federal pode ser uma saída para começar a resolver essas incongruências e diminuir a insegurança na atividade de plantio de nativas. Abaixo exploramos melhor esse ponto.

3.3. As regras atuais do SINAFLOR e as oportunidades de aprimoramento

O Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – SINAFLOR tem lastro legal no art.35 da Lei Federal 12651/12 e a emissão do Documento de Origem Florestal - DOF, atualmente a espinha dorsal do sistema, está previsto no art.36 da mesma lei.

De acordo com o texto legal, "o transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do SISNAMA, observado o disposto no art. 35" (art.36, caput), sendo que "a licença prevista (...) será formalizada por meio da emissão do DOF, que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final"(art.36, § 1º). Há, portanto, uma regra geral: todo produto florestal oriundo de espécies nativas precisa de licença do órgão competente para poder ser armazenado ou transportado e isso é condição para a emissão do DOF. Esse sistema geral de licenciamento para exploração florestal, no entanto, deve se harmonizar, por determinação expressa da lei, com a sistemática prevista no art.35. Mas qual é essa sistemática? A já vista anteriormente, que determina expressamente que "o corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia" (art.35, § 3º). A Lei Federal 12651/12, portanto, é consistente e coerente nesse ponto: como em regra geral é necessário autorização para supressão de espécimes nativos, o seu transporte ou comercialização dependerá da comprovação dessa autorização pra poder ocorrer, para o que foi criado o DOF; no entanto, para os casos nos quais não há necessidade de autorização de supressão, como é o caso dos plantios de nativas, não se deve aplicar o mesmo regime, cabendo ao "órgão ambiental federal do SISNAMA" (o IBAMA) reconhecer e identificar essas situações e "regulamentar os casos de dispensa da licença", que vem a ser o DOF (art.36, § 5º). In verbis:

Art. 36. O transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do Sisnama, observado o disposto no art. 35.

§ 1º A licença prevista no caput será formalizada por meio da emissão do DOF, que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.
(...)

§ 5º O órgão ambiental federal do Sisnama regulamentará os casos de dispensa da licença prevista no caput. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Podemos afirmar, portanto, que a Lei Federal 12.651/2012 abriu a possibilidade de que o transporte e armazenamento de produtos florestais oriundos de florestas plantadas nas áreas produtivas dos imóveis rurais não se sujeitem às mesmas regras dos produtos oriundos de corte raso ou manejo sustentável de remanescentes nativos, podendo ter um regime diferenciado para emissão do DOF, no qual não seja exigível autorização, ou mesmo sua dispensa, a qual deve estar prevista na regulamentação emitida pelo IBAMA.

O SINAFLOR está atualmente regulado pela Instrução Normativa nº 24 de 2014, do IBAMA, com algumas alterações efetuadas posteriormente. O DOF está regulamentado por essa mesma instrução normativa e pela IN 16/2022, que criou o sistema DOF+. Apesar de estar claro na lei que o cadastramento dos plantios de nativas deve ser feito junto aos órgãos estaduais, a IN Ibama 24/2014 previu, em seu art.16, que “o plantio ou reflorestamento com espécies nativas deverá ser previamente cadastrado no SINAFLOR e a exploração ser previamente declarada nele para fins de controle de origem”.

Sendo o SINAFLOR uma base de dados que tem como objetivo reunir e dar publicidade aos atos autorizativos (autorização de supressão de vegetação nativa, autorização de exploração florestal etc.) emitidos pelos órgãos ambientais estaduais e federais (art.6º, caput, IN 24/14), a rigor não seria necessário que incorporasse o cadastro dos reflorestamentos com espécies nativas feitos em área de uso alternativo do solo, pois, como expresso em lei, tanto o plantio como a exploração independem de autorização. No entanto, sendo ele uma base única de informações voltada ao controle da origem da madeira nativa que circula no território nacional, não é despropositado que incorpore também esse cadastro, desde que siga as premissas estabelecidas em lei. **Mais: ele poderia servir, assim como ocorreu com o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, não só como um integrador de informações produzidas pelos órgãos estaduais, mas também como uma base de dados a ser disponibilizada gratuitamente aos estados que não criarem seus próprios cadastros**, unificando e simplificando procedimentos relativos ao registro dos plantios com espécies nativas.

No entanto, não há na IN IBAMA 24/2014 nenhuma regra específica sobre como deveria ocorrer esse cadastramento ou mesmo a declaração de corte. A única regra clara é a de que o imóvel rural deverá estar inscrito no CAR (art.4º, caput). As regras para a efetivação do cadastro de nativas foram desenvolvidas apenas em nível operacional e são explicitadas por meio do manual oferecido pelo IBAMA em seu sítio eletrônico.

Segundo as regras operacionais expostas no referido manual, o cadastramento deve ocorrer no momento da exploração e não em até um ano do plantio, como determinado em lei, o que abre um vácuo de informação importante, na medida em que aparentemente não há como se referenciar a um processo previamente existente, pois não há a alternativa apropriada na aba

“tipo de atividade”²⁶. O que se cadastra, portanto, é a exploração (declaração de corte) e não o plantio. Isso não só impede o Poder Público (e a sociedade, por consequência) de ter uma base de dados que lhe permita saber a extensão, localização e composição dos projetos de plantio de espécies nativas para fins econômicos – o que pode ser fundamental para elaboração e aprimoramento de políticas públicas – como pode trazer insegurança jurídica ao interessado, na medida em que ele não terá um meio simples e automático de comprovar que está explorando madeira de espécimes anteriormente plantados, sobretudo quando não for um plantio homogêneo, o que confronta o espírito da lei.

Portanto, uma primeira lacuna do SINAFLOR é justamente não ter um módulo/campo para o cadastro do plantio independente da exploração florestal. Caso ele existisse, traria maior segurança para os produtores/investidores, melhoraria das informações disponíveis e poderia suprir eventuais deficiências de órgãos ambientais estaduais que não desenvolveram seus próprios cadastros.

Mas para poder avançar nessa solução, outros problemas devem ser resolvidos. Um deles diz respeito a uma das condições para poder utilizar o próprio SINAFLOR, qual seja, a obrigatoriedade de inscrição do produtor no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF (art.36, §2o).

Criado pela Lei Federal 6938/1981, ele é um banco de dados de atividades poluidoras exercidas em território nacional e que devem ser fiscalizadas pelo Poder Público. Quando se trata de atividades que efetivamente têm potencial poluidor ou utilizam recursos naturais (como é o caso do manejo ou da conversão para uso alternativo do solo) faz sentido esse cadastro. Mas ele é totalmente inapropriado para uma atividade que está, na realidade, melhorando as condições ambientais da região onde está localizada e aumentando o estoque de recursos naturais, não consumindo-os.

Além disso, essa inscrição traz um conjunto de custos associados que acabam onerando desnecessariamente a atividade.

Atualmente o plantio de nativas se enquadra na categoria “uso de recursos naturais” do anexo VIII da Lei Federal 6938/81 (código 20), com a descrição “Silvicultura - Lei nº 12.651/2012, art. 35, §§ 1º, 3º - Espécies nativas (cód. 60)” para fins de registro no CTF. Em sendo assim, deverá pagar trimestralmente a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, com os seguintes valores:

Porte	Pessoa Física	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte	Empresa de Médio Porte	Empresa de Grande Porte
Valor (R\$)	-	-	463,74	927,48	2.318,69

²⁶ As possibilidades apresentadas na aba são: “uso alternativo do solo”, “autorização de supressão de vegetação nativa”, “corte de árvore isolada”, “exploração de floresta plantada” e “plano de manejo florestal sustentável”.

Evidentemente não faz sentido exigir de uma atividade que melhora as condições ambientais e que, por disposição legal, não depende de autorizações ou licenças, o pagamento de uma taxa de fiscalização. Mas o mais grave é que esse empreendimento, que tem um prazo de retorno econômico superior a 20 anos, terá que pagar trimestralmente essa taxa durante todo esse período, caso o cadastro seja feito em até um ano do plantio, como exige a lei, mesmo sem ter nenhuma receita. Isso não só afeta significativamente a lucratividade da atividade como, no contexto atual, no qual ainda reina grande incerteza quanto à própria viabilidade do negócio, pode afastar muitos dos possíveis interessados. Em resumo, o pagamento da taxa durante todo o período de crescimento do plantio, além de não ser razoável, pode significar um obstáculo quase intransponível à difusão da silvicultura de espécies nativas.

Estudo realizado em 2020 (VALLE, R. S.T. et al, 2020) analisou o impacto econômico e financeiro do recolhimento das taxas previstas na legislação federal, bem como de algumas estaduais (grande parte derivada da necessidade de emissão de autorização, induzido pela regra atual do SINAFLOR), no fluxo de negócios do plantio de espécies nativas com fins econômicos. Foram feitas simulações para os estados de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, considerando projetos de 1, 10, 100, 500 e 1.000 hectares de plantios de ipê roxo e candeia. Como esperado, os resultados das análises indicaram que projetos de pequeno porte (1 hectare) têm alta sensibilidade às taxas e rendem muito menos quando comparados a um cenário sem a necessidade de pagamento de taxas (denominado “cenário inovador” no estudo).

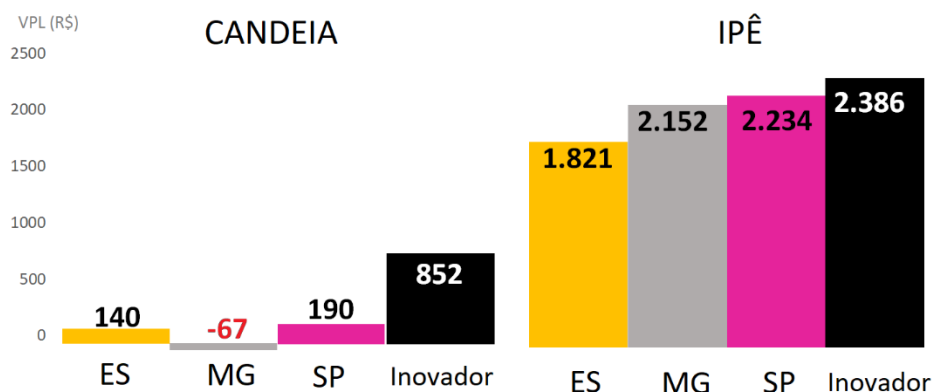


Figura 1. Valor Presente Líquido (VPL) da exploração de 1 hectare com plantio de Ipê Roxo e Candeia, segundo os cenários de referência Estaduais (com aplicação das taxas) e um cenário inovador (sem taxas). Todos os valores em R\$. Fonte: Valle et al, 2021.

O estudo demonstra, por exemplo, que o Valor Presente Líquido (VPL) de um plantio de 1 hectare de Candeia poderia render, pelo menos, o dobro do esperado em atividades

convencionais, como pecuária em pequena escala, nos três estados. Com a obrigação de pagamento da TCFA, no entanto, o rendimento não chega à metade. Considerando que a pecuária tem um tempo de retorno médio de seis anos, ou seja, duas vezes mais rápido do que o esperado pela Candeia, é pouco plausível que o pequeno produtor rural apresente disposição numa produção alternativa, ou seja, que decida plantar espécies nativas no lugar de uma pecuária de muito baixa produtividade. Uma das principais conclusões do estudo é que apenas para plantios muito grandes o efeito do pagamento das taxas é diluído. Os principais impactados pela TCFA, portanto, seriam os pequenos e médios empreendedores rurais.

Mas o pagamento da taxa não é o único custo associado à necessidade de registro no CTF. A necessidade de obtenção de um certificado digital, que deve ser periodicamente renovado, aliada à necessidade de pagamento trimestral da taxa, o que demanda, além do custo direto, uma organização interna para recolher periodicamente um imposto (taxa) adicional, são também pequenos obstáculos que, somados às várias incertezas inerentes ao sucesso econômico do plantio de nativas, acabam desestimulando o investimento no negócio.

Como visto, a necessidade de recolhimento da taxa e os demais custos derivam da necessidade de cadastramento no CTF como condição para o produtor de madeira plantada acessar o SINAFLOR. O cadastramento no CTF, por sua vez, é um procedimento padrão baseado no pressuposto de que todos os usuários do sistema são "utilizadores de recursos naturais", o que, no entanto, não é o caso do plantio de nativas. Há, portanto, um descompasso aqui, cuja causa é simples de entender: o SINAFLOR foi pensado e estruturado para controlar atividades que são substancialmente distintas do plantio de nativas e, portanto, o que faz sentido para a maior parte das atividades, não necessariamente faz sentido para essa. Deveria, portanto, haver regras diferentes, que reconhecessem as peculiaridades do plantio de nativas e a desonerassem de obrigações que não lhes são pertinentes. O IBAMA está autorizado, por lei, a criar procedimentos especiais para o controle da madeira oriunda de plantios, mas não o fez até o momento. Não há, portanto, obstáculo legal para que, por exemplo, a emissão de DOF por parte de produtores de madeira nativa plantada possa ocorrer sem a necessidade de que este seja registrado no CTF.

Embora a Lei Federal 6.938/1981 (LPNMA) defina genericamente a "silvicultura", bem como a "exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais", como atividades "utilizadoras de recursos naturais" e, portanto, sujeitas ao controle dos órgãos ambientais e ao consequente registro no CTF, a Lei Federal 12.651/2012 - posterior à lei da LPNMA - definiu uma regra especial para o plantio de nativas, estabelecendo que essa atividade não depende de autorizações para poder ser desenvolvida, dado que ela não diminui estoques naturais ou utiliza recursos naturais, muito pelo contrário. Partindo do suposto de que, por limitação constitucional, não poderia a lei dispensar de autorização ou licença uma atividade potencialmente poluidora, a única interpretação razoável desses dois dispositivos legais, ambos válidos, é de que a Lei Federal 12.651/2012 reconheceu que o plantio de nativas é uma hipótese de silvicultura que, embora redunde na exploração econômica de madeira ou lenha, não é utilizadora de recursos naturais, o que a torna, portanto, uma exceção à regra geral estabelecida pela LPNM, que quando foi editada não imaginou a hipótese de plantios de

espécies nativas como uma atividade econômica silvicultural em escala e estratégica em termos econômicos, sociais e ambientais para o Brasil.

Uma vez estabelecido esse ponto, voltemos à questão da necessidade de autorização para supressão de nativas como condição para emissão do DOF mesmo no caso de nativas plantadas²⁷. A própria IN 24/2014 diz explicitamente que só deveriam ser cadastradas e homologadas no SINAFLOR "as atividades florestais a serem exercidas por pessoa física ou jurídica que, por norma específica, necessitem de licença ou autorização do órgão ambiental competente" (art.6º, caput). Ora, a colheita de florestas plantadas é dispensada de autorização ou licença pela norma específica, como já exposto. Não há razão, portanto, para que ela tenha que se sujeitar às mesmas regras das demais atividades autorizáveis. Isso fica mais evidente quando se olha para as espécies de autorizações previstas no art.17 da IN 24/2014²⁸: nenhuma delas se encaixa na hipótese de exploração de nativas plantadas, pois não foram pensadas para isso. Apesar disso, o órgão ambiental estadual é obrigado a selecionar uma delas para dar prosseguimento à homologação do projeto de exploração, o que acaba causando enormes mal entendidos e problemas, como visto no item 2.1.

Em conclusão, fica evidente que o SINAFLOR, tal como está formatado hoje, não foi efetivamente pensado para recepcionar os cadastros de plantios de nativas ou mesmo as declarações de colheita. Pelo contrário, ele foi construído para exercer o necessário controle das atividades que suprimem remanescentes naturais, inclusive porque o plantio de nativas com finalidade econômica é uma atividade razoavelmente recente e provavelmente não estava no campo das preocupações daqueles que se debruçaram para construir e posteriormente reformar o sistema. Por essa razão, as regras específicas para o plantio de nativas nunca foram efetivamente desenvolvidas. As regras atuais, desenvolvidas apenas em nível operacional (não estabelecidas na IN 24/2014), acabam por tratar o plantio de nativas de forma quase idêntica a atividades de manejo florestal de remanescentes naturais, o que, como já demonstrado, contraria não apenas a orientação estabelecida em lei, mas dispositivos explícitos existentes tanto no Código Florestal como na legislação de proteção da Mata Atlântica.

Por essas razões a *Coalizão Brasil, Clima, Floresta e Agricultura* propôs uma atualização na IN Ibama 24/2014, bem como na IN 16/2022, que regulamenta o DOF+. O objetivo dessas alterações é adequar esse importante sistema de controle ao disposto em lei e criar regras

²⁷ Para que o DOF+ possa ser emitido, é necessário que o "projeto" tenha sido registrado e "homologado" no SINAFLOR, o que ocorre apenas com uma manifestação do órgão ambiental estadual, o que na prática é uma autorização. Quando o usuário acessa o ambiente do SINAFLOR + para emitir o DOF, ele precisa buscar seu empreendimento no campo "minhas autorizações", para então poder registrar a exploração e o volume que será colhido.

²⁸ Art. 17. Após análise e aprovação do projeto técnico o órgão ambiental competente poderá emitir, sem prejuízo da inclusão de outros tipos, as seguintes autorizações:

I - Autorização de Exploração de Planos de Manejo Florestal – PMFS;

II - Autorização de Exploração de Plano Operacional Anual – POA;

III - Autorização de Supressão de Vegetação – ASV;

IV - Uso Alternativo do Solo – AUS;

V - Autorização de Corte de Árvores Isoladas – CAI; e

VI - Autorização para Utilização de Matéria Prima Florestal – AUMPF.

específicas que reconheçam as peculiaridades da atividade de plantio econômico de espécies nativas, simplificando procedimentos, mas mantendo pontos essenciais que permitam ao Poder Público se certificar que esses plantios não estão sendo usados para cobrir madeira de origem ilegal. Estamos convencidos de que uma atualização das regras - e consequentemente do sistema operacional - do SINAFLOR poderá não apenas retirar obstáculos desnecessários à expansão dos plantios comerciais com espécies nativas mas, principalmente, acelerar a racionalização dos procedimentos estaduais, os quais, como já explicado, foram muito influenciados pelas regras do SINAFLOR.

Abaixo justificamos as principais alterações propostas pela *Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura* às INs 24/2014 e 16/2022, já apresentadas anteriormente ao IBAMA.

4. As propostas de ajuste às regras do SINAFLOR e DOF+

Em 06/12/2023 a *Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura* encaminhou à Presidência e à Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO do IBAMA uma minuta com propostas de alteração às INs 24/2014 e 16/2022. Abaixo justificamos algumas das modificações propostas.

4.1. Inclusão de um §5º no art.6º da IN 24/2014

O art.6º da referida instrução normativa é o que estabelece, de forma geral, a necessidade de registro e homologação, no SINAFLOR, de atividades que "por norma específica, necessitem de licença ou autorização do órgão ambiental competente" (caput). Como visto, esse não é o caso do plantio e exploração (colheita) de florestas plantadas. Para deixar claro que essa atividade, mesmo vindo a ser registrada no sistema, será regida por regras diferentes, por não depender de autorização, propusemos a adição do seguinte §5º no artigo 6º, o qual anuncia a existência de um capítulo específico para tratar do tema, simplificando a interpretação da norma:

§5º O cadastramento do plantio de espécies nativas, com finalidade econômica, em área de uso alternativo do solo, bem como sua exploração, são atividades que, embora não precisem de autorização específica para poderem ocorrer, devem ser cadastradas no Sinaflor, para fins de monitoramento, aplicando-lhe as regras específicas previstas no Capítulo VIII desta Instrução Normativa

4.2. Alteração do conceito de exploração florestal para abrigar a colheita de florestas plantadas, que não precisa de autorização (art.7º, I)

O art.7º define os tipos de atividades do empreendimento florestal que precisam ser cadastradas no SINAFLOR. O conceito atual de "exploração" (inciso I) a qualifica como "atividade voltada à exploração de florestas nativas e formações sucessoras" dependente de "Plano de Manejo Florestal Sustentável" ou como outras atividades que impliquem em

"supressões de vegetação para uso alternativo do solo e obras sujeitas ao Licenciamento Ambiental Federal, Estadual e Municipal", o que não é o caso da colheita de florestas plantadas, que não é uma exploração de floresta nativa e tampouco é a conversão de remanescente para uso alternativo do solo. Como esse é um conceito muito utilizado ao longo do texto legal, nossa sugestão foi modificá-lo e não criar um novo conceito específico para florestas plantadas, pois isso implicaria numa modificação mais abrangente do texto hoje existente. A proposta feita é a seguinte:

I - exploração: atividade que implica a supressão de espécimes da flora nativa, localizados em remanescentes naturais ou em áreas de plantio, para qualquer finalidade, incluindo a produção madeireira, a conversão para uso alternativo do solo, dentre outros

A sugestão apresentada qualifica a exploração por sua finalidade prática (supressão de espécimes da flora nativa, para qualquer finalidade) e não pelo requisito legal (necessidade de autorização ou licença), incluindo as colheitas em plantios de nativas como uma das possibilidades de exploração.

Uma outra possibilidade, não explorada, seria manter o conceito de exploração atual e adicionar um conceito de "colheita florestal", vinculado exclusivamente aos plantios de nativas e que seria utilizado apenas no capítulo respectivo. Assim, com dois conceitos distintos, ficaria claro que se aplicam a atividades distintas. O problema dessa opção é que em vários pontos do texto no qual são estabelecidas regras para a "exploração" que devem ser comuns tanto aos plantios florestais como às atividades de supressão de remanescentes, dever-se-ia incluir a expressão "e colheita florestal", demandando uma alteração em diversos dispositivos.

4.3. Inclusão do conceito de plantio florestal (art.7º)

Como visto, a atual regra do SINAFLORE não foi elaborada tendo como preocupação estabelecer um ambiente regulatório adequado aos plantios florestais, tanto que não tem regras específicas e tampouco traz conceitos que os diferenciam de remanescentes, o que, como demonstrado, vem trazendo diversos problemas à atividade. Por essa razão sugerimos a inclusão de um conceito específico que individualize a atividade e permita a criação de regras especiais, adaptadas ao disposto em lei, a saber:

XII – Plantio de espécies nativas, com finalidade econômica, em área de uso alternativo do solo: povoamento intencional de espécies nativas, intercaladas ou não com espécies exóticas, para fins de exploração futura de produtos florestais, realizado por qualquer técnica disponível, em áreas do imóvel rural legalmente passíveis de exploração agropecuária

Com esse conceito, que é mais preciso do que "silvicultura de nativas" e adequado à nomenclatura estabelecida na Lei Federal 12651/12, identifica-se a atividade que se pretende

regular e a diferencia das demais. Na sugestão de conceito optou-se por não utilizar o termo "área de uso alternativo do solo", mas sim "áreas do imóvel rural legalmente passíveis de exploração agropecuária" para não haver dúvida de que isso inclui as áreas consolidadas em APP, as quais não se enquadram propriamente no primeiro conceito (elas seguem sendo APP, mas com um regime de uso diferenciado que permite o uso agropecuário de baixo impacto, como é o caso dos plantios de nativas).

4.4. Inexigibilidade de vinculação de responsável técnico (art.9º)

A exigência de responsável técnico decorre da natureza das atividades que são registradas no SINAFLOR, todas dependentes de análise e autorização do órgão ambiental competente por serem utilizadoras de recursos naturais. Como já explicado, esse não é o caso do plantio de nativas. Não há nenhum risco ambiental associado especificamente à atividade que demande, obrigatoriamente, um responsável técnico, sobretudo quando praticada em pequena escala: se o plantio eventualmente for mal conduzido, ainda assim a situação ambiental da área será melhor do que a anterior (com pastagem ou agricultura), diferentemente do que ocorre com o manejo de remanescentes nativos ou conversão para produção agrícola, por exemplo. A exigência de responsável técnico é, atualmente, um dos gatilhos que acabam por demandar a inscrição no CTF e gera custos diretos com a contratação, ART etc. Veja, por exemplo, o disposto no art.12:

Art. 12. O registro no cadastro do Responsável Técnico no SINAFLOR é obrigatório à pessoa física responsável por atividade, projeto técnico ou empreendimento.

Parágrafo único. A pessoa física responsável deverá estar previamente registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental – CTF/AIDA, em categoria pertinente, conforme o disposto na Instrução Normativa Ibama nº 10, de 27 de maio de 2013

A proposta apresentada busca acrescentar um parágrafo único ao art.9º para deixar claro que, no caso de plantio de nativas, deverá ser seguida a regra específica:

Art.9º (...)

Parágrafo único. O cadastramento do plantio de espécies nativas, com finalidade econômica, em área de uso alternativo do solo, bem como sua exploração, são atividades que não precisam vincular previamente responsável técnico, por não dependerem de prévia análise do órgão ambiental, e deverão seguir as regras estipuladas no Capítulo VIII desta Instrução Normativa

4.5. módulo específico para o cadastramento de empreendimentos destinados ao plantio de espécies nativas

Estamos propondo a criação de um capítulo específico (Capítulo VIII) para tratar do regime de cadastro e exploração de espécies nativas plantadas. O primeiro dispositivo desse capítulo

estabelece a necessidade de criação de um módulo específico, no SINAFLOR, para fazer o cadastramento e registrar as declarações de corte (art.65 novo). A redação sugerida é a seguinte:

Art.65. O Sinaflor terá um módulo específico para o cadastramento de empreendimentos destinados ao plantio de espécies nativas em área de uso alternativo do solo de imóveis rurais e sua posterior exploração.

Parágrafo único. As pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem ao plantio de espécies nativas em áreas de uso alternativo do solo em imóveis rurais, ou a sua exploração, não precisam estar inscritas no Cadastro Técnico Federal do IBAMA – CTF/APP para poderem cadastrar seus empreendimentos, por não serem essas atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, nem passíveis de licenciamento ou autorização ambiental.

Justifica-se a existência de um módulo específico no SINAFLOR pelas peculiaridades da atividade. Mesmo sendo o manejo de florestas naturais substancialmente diferente da conversão de vegetação nativa para uso alternativo, ainda assim ambas atividades compartilham várias características, o que permite um tratamento razoavelmente homogêneo no SINAFLOR. Por exemplo, ambas corretamente se enquadram na categoria "licenciamento da exploração", precisam de responsáveis técnicos, de inventário florestal obrigatório para cálculo da reposição florestal ou avaliação da capacidade de suporte, dentre outros. O mesmo já não ocorre com florestas plantadas: não se trata de um processo autorizativo e não há necessidade de vários requisitos que são importantes para as demais atividades.

Também estamos propondo que fique explícita a desnecessidade de inscrição prévia dos produtores de madeira plantada, sobretudo os pequenos e médios, no CTF. As razões e fundamentação jurídica foram abordadas no item 3.3 desta nota técnica e tem como objetivo simplificar procedimentos que não são essenciais e que acabam por afastar interessados na atividade.

A existência de um módulo específico, inclusive, permitirá o acesso dos produtores sem a necessidade de inscrição prévia no CTF, algo que não é possível para realizar qualquer operação relativa às demais categorias de atividades. Avaliamos que será difícil encontrar uma solução tecnológica que permita o acesso ao produtor ao SINAFLOR, sem necessidade de inscrição prévia no CTF, sem a criação de um caminho separado, mas essa é apenas uma sugestão que pode ser melhor avaliada pela equipe responsável pela arquitetura do sistema.

4.6. Criação do Cadastro de Árvores e Florestas Nativas Plantadas

Para suprir a lacuna identificada, estamos sugerindo que seja criado o "Cadastro de Árvores e Florestas Nativas Plantadas", desvinculado, inicialmente, da exploração, a ser realizado logo

após o plantio (1 ano como regra geral, 60 dias para a Mata Atlântica, por exigência do Decreto Federal 6660/08). O caput do artigo sugerido diz o seguinte:

Art.66. Para que, na forma do § 3º, do art. 35, da Lei Federal nº 12.651/2012, o interessado possa fazer a exploração, mediante processo declaratório, de árvores isoladas, em renques ou de florestas formadas por espécies nativas plantadas em áreas de uso alternativo do solo, é necessário que o plantio esteja previamente registrado no Cadastro de Árvores e Florestas Nativas Plantadas.

O cadastro deve permitir o registro não apenas de florestas (áreas com mais de 10% de cobertura de copa, no conceito da FAO) plantadas, mas também de árvores plantadas em meio às pastagens ou terrenos agrícolas em sistemas integrados (ILPF, IPF, ILF, sistemas agroflorestais, sistema silvipastoril).

A proposta apresentada prevê a inclusão de um rol bastante completo de informações, como espécies plantadas, número de indivíduos por espécie, ano do plantio, polígono georreferenciado da área, dentre outros. Várias dessas informações já são atualmente solicitadas quando do registro da atividade "exploração de floresta plantada". A ideia é que caso o SINAFLOR disponha de um cadastro bastante completo, sobretudo se for possível fazer a retroalimentação dele com o SICAR, ele poderá ser usado diretamente pelos órgãos estaduais que não disponham de cadastro próprio, acelerando essa solução em nível nacional.

A proposta tenta resolver, também, os casos de registros feitos fora do prazo estipulado na legislação. A sugestão é que, para esses casos, o interessado obtenha um aval do órgão ambiental estadual, uma vez comprovado que foi realizado o plantio, as espécies utilizadas, data e todas as demais informações. Essa foi uma solução encontrada para tentar dar concretude aos prazos previstos em lei, mas pode haver outras soluções melhores.

4.7. Criação da comunicação prévia de exploração

A minuta de alteração da IN 24/2014 apresenta também uma proposta de criação da "comunicação prévia de exploração", a ser apresentada pelo produtor com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência da data da colheita. Essa comunicação, prevista no art.67, se diferencia da Declaração de Corte (art.68) na medida em que a primeira é feita antes da colheita, com base numa estimativa de volume a ser produzido, e a segunda é feita após a colheita, com base na produção efetiva, medida após o corte das árvores, na linha de como é realizado atualmente o registro da exploração no SINAFLOR+.

A comunicação prévia de exploração deve ser realizada com tempo para que o órgão ambiental possa vistoriar a área caso identifique alguma suspeita. Estamos propondo que sejam criados padrões oficiais de crescimento para diversas espécies (§4º e §5º), a cargo do Ibama (padrão nacional, usado pelos órgãos estaduais caso não tenham seus próprios padrões) e dos órgãos estaduais (que têm caráter supletivo ao padrão definido pelo Ibama).

Caso em determinado plantio a previsão de volume a ser gerado esteja razoavelmente acima da média (20% a mais) para aquela espécie, naquela região, para aquela idade, cria-se um gatilho que faz valer um prazo maior entre a comunicação e o corte, de 180 dias (seis meses), de forma que o órgão ambiental estadual ou mesmo o Ibama possam vistoriar a área para se certificar de que não há qualquer tipo de fraude.

Estamos sugerindo também a obrigatoriedade de realização de inventário florestal, elaborado por profissional habilitado, apenas para plantios com área superior a 10 hectares. A razão é desonerar pequenos plantios. Para áreas relativamente pequenas é possível fazer uma estimativa com técnicas mais simples, que não necessitam de um engenheiro florestal obrigatoriamente e que embora sejam menos acuradas que as empregadas em inventários "completos", produzem uma estimativa suficientemente próxima. Lembremos que estamos tratando de áreas comprovadamente plantadas e que a comunicação de corte servirá apenas para alertar o órgão ambiental sobre possíveis irregularidades, dado que a emissão do DOF+, pela proposta, ocorrerá com a medição - essa muito mais precisa - feita após o corte, através da Declaração de Corte.

4.8 Criação da Declaração de Corte

A proposta sugere que, findo o prazo da comunicação, o produtor possa realizar a colheita (que não depende de autorização para ser realizada) e, após feita a medição do volume produzido, possa registrar no SINAFLORE a Declaração de Corte, a qual geraria os créditos DOF+. Eis o dispositivo sugerido (destacamos os pontos centrais):

Art.68. Vencido o prazo da comunicação prévia, o empreendedor poderá realizar a exploração, ocasião na qual deverá registrar no sistema a Declaração de Corte

§1º (...)

§2º A Declaração de Corte é o documento hábil para fins de emissão do Documento de Origem Florestal Rastreabilidade-DOF+.

§3º Para fins de transporte a partir do local de exploração do produto, o empreendedor, ou pessoa por ele anteriormente indicada no sistema, emitirá o DOF+, tendo como base o volume constante da Declaração de Exploração, o qual será liberado conforme as etapas de transporte previstas para o empreendimento

§4º (...)

§5º O órgão ambiental estadual competente, bem como o Ibama, poderão suspender a validade da Declaração de Exploração caso encontrem evidências de fraude nas informações prestadas, o que gerará a suspensão dos créditos registrados no sistema até que se verifique a regularidade da operação.

§6º Aplica-se, para acesso ao Módulo de Utilização de Recursos Florestais do Sinaflor e a emissão do DOF+, a regra do parágrafo único do art.65.

Pela sistemática proposta, o crédito DOF+ será gerado pelo próprio interessado, na medida em que não haverá uma AUTEX emitida pelo órgão ambiental, a qual, para os demais tipos de atividade, é o documento gerador dos créditos. Além disso, os créditos DOF+ seriam gerados após a colheita, baseados numa medição muito mais precisa do que a estimada pelo inventário florestal (ou por outro método para o caso de plantios menores). Essa é uma forma concreta e de baixo risco encontrada para resolver a incongruência atual entre o disposto em lei (o corte não precisa de autorização) e nas regras do SINAFLOR (o corte precisa de AUTEX), o que, por consequência, poderá eliminar muitas das dificuldades que já são vivenciadas pelos produtores de madeira plantada.

4.9. Alterações na IN 16/2022

Estamos propondo também algumas pequenas alterações na IN 16/2022 para deixar claro que as regras se aplicam não apenas a "tipos autorizativos", mas também a atividades que independem de autorização, como as de simples declaração.

5. Conclusão

Como demonstrado ao longo desta Nota Técnica, é não só juridicamente possível mas, sobretudo, necessário atualizar o SINAFLOR (incluindo o DOF+) para que possa tratar de forma adequada o plantio econômico de espécies nativas em áreas de uso alternativo do solo. Essa é uma atividade econômica que traz benefícios de diversas ordens, desde os estritamente econômicos, como a geração de empregos com a movimentação de uma imensa cadeia produtiva (sementes, mudas, maquinário, plantio, fornecedores de serviços, serrarias, movelarias etc.), como os ambientais, com sequestro de carbono, regulação hídrica, conservação e recuperação da biodiversidade, dentre outros. A adequação das regras atuais ao que já está previsto tanto na Lei Federal nº 12651/12 como no Decreto Federal nº 6660/08, com a possibilidade do registro dos plantios tão logo eles ocorram e, principalmente, com a possibilidade de emissão do DOF+ sem necessidade de autorização ou qualquer manifestação obrigatória por parte do órgão ambiental, é algo que seguramente ajudará a destravar essa atividade econômica e, por consequência, seus múltiplos benefícios, dentre eles uma oferta segura e previsível de madeira com origem controlada e sustentável que permitirá diminuir a atual pressão ilegal sobre estoques existentes em áreas protegidas ou regiões ainda bem conservadas da Amazônia.

Nossa proposta é que, como primeiro passo, sejam atualizadas as regras constantes das INs Ibama 24/2014 e 16/2022, com base nas sugestões já apresentadas em dezembro de 2023, as quais podem e devem ser analisadas, revistas e aprimoradas. Durante o processo de definição das novas regras deve-se já ir desenhando as modificações necessárias na arquitetura e nas regras operacionais dos atuais sistemas informatizados do SINAFLOR e/ou DOF+. Idealmente teríamos, ao final do processo de atualização normativa, também um projeto básico de adequação desses sistemas para que possam operacionalizar as novas regras. Nossa sugestão é que as novas regras sejam editadas mesmo antes da reforma nos sistemas operacionais, mesmo que, no limite, elas tenham um período de *vacatio legis* suficiente para

que as adequações operacionais sejam colocadas em prática, ainda que de forma modular ou faseada. Temos a certeza de que a aprovação das novas regras, com a previsão de adequação do sistema, já será lido pelos interessados na atividade como uma sinalização positiva de que é seguro investir porque o Estado brasileiro está fazendo sua parte para eliminar custos e pontos de insegurança jurídica.

Importante ter em mente que já existe tecnologia em desenvolvimento que permitirá aos órgãos de fiscalização diferenciar a madeira oriunda de árvores silvestres daquela oriunda de árvores plantadas²⁹. A Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura vem apoiando o desenvolvimento de um ambicioso programa de pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área de silvicultura de nativas, com a implantação e manutenção de uma Rede de Sítios de Estudos de Longa Duração, bem como com a estruturação de um amplo banco de dados com informações relevantes para espécies nativas plantadas³⁰. Esse programa pode apoiar no aprimoramento de métodos e tecnologias que possam, de forma simples e segura, identificar se uma determinada carga de madeira tem realmente como origem árvores plantadas.

Por tudo isso acreditamos que se trata de uma **alteração normativa de baixo impacto**³¹ e que pode ser responsavelmente implementada em curto espaço de tempo, dado que ela não não provocará aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira, nem tampouco renúncia significativa; diminuirá os custos para os agentes econômicos usuários do serviço; e não terá repercussão negativa na política de contenção do desmatamento - pelo contrário, a reforçará ao permitir a oferta de madeira legalizada e de origem sustentável em grande quantidade para suprir os mercados interno e externo.

Bibliografia Citada

BATISTA, Alan F. Silvicultura com espécies nativas e SAF – mercados, viabilidade e competitividade (3o lugar na Categoria Profissional do Concurso de Monografias do Serviço Florestal Brasileiro). SFB, 2018. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/382>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. LAGESA/UFGM, Panorama do Código Florestal Brasileiro (2ª ed). Belo Horizonte, julho de 2023. Disponível em https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2023/09/policy_brief_pt_2edC.pdf

PIOTTO, D. et al. Sistemas silviculturais com espécies nativas na Mata Atlântica: panorama, oportunidades e desafios. In: PIOTTO, D. et al (org.). Silvicultura e Tecnologia de espécies da Mata Atlântica. Belo Horizonte: Rona, 2018. p. 9-19

²⁹ Ver, por exemplo, <https://bit.ly/4clg3BV>

³⁰ <https://coalizaobr.com.br/wp-content/uploads/2023/05/PPeD-SEN.pdf>

³¹ Decreto Federal nº 10.411/20, art.2º, II

VALLE, R. S.T., ALVES, L. M., OLIVEIRA, M. F., FELTRAN-BARBIERI, R., 2020. Implicações da legislação brasileira na atividade de plantio de florestas nativas para fins econômicos. Working paper. São Paulo, Brasil. WRI Brasil.