

NOTA TÉCNICA DO PROJETO DE LEI 364/2019 – UTILIZAÇÃO DOS CAMPOS DE ALTITUDE DA MATA ATLÂNTICA

EXPLICAÇÃO DO PROJETO DE LEI

1. O Projeto de Lei (PL) n. 364/2019 foi apresentado pelo Dep. Alceu Moreira (MDB/RS), de forma a reciclar projeto de mesmo conteúdo anteriormente proposto pela Ex-Sen. Ana Amélia Lemos, que foi arquivado após sua saída do Congresso em 2018.
2. O mérito do PL visa, a pretexto de facilitar a situação jurídica de agropecuaristas dos campos de altitude no norte do Rio Grande do Sul, a retirada da formação vegetal “campos de altitude” do sistema jurídico da Lei n. 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica - LMA) com a criação de norma própria e independente daquele regramento.
3. O texto do projeto inicial, dessa forma, flexibilizou, em especial, as regras de compensação ambiental dos “campos de altitude” quando suprimida sua vegetação. Somente em caso de vegetação primária que se mantém a regra estabelecida na LMA de compensação de 100% da área suprimida.
4. Já nos casos de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, reduz-se essa necessidade de compensação para 50% e 10% da área suprimida. Trata-se da principal alteração das regras em vigência na região.
5. Ocorre que o Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), Dep. Lucas Redecker (PSDB/RS), apresentou parecer com emenda substitutiva que modifica completamente o mérito e o objeto da proposição inicial, conforme se explicará em sequência.

EXPLICAÇÃO DO SUBSTITUTIVO

6. O parecer, sob a justificativa de fazer mudanças para “superar as controvérsias e maximizar a proteção ao meio ambiente” do projeto de lei inicial, apresentou emenda substitutiva, que fez alterações diretas no Código Florestal de caráter muito mais abrangente e sem a especificidade necessária para o tema ambiental.
7. Inicialmente, expandiu-se as formações florestais abarcadas na matéria para incluir “*campos gerais*”, “*campos de altitude*” e “*campos nativos*”, ou seja, todas as formações predominantemente não florestais. Também, foi suprimido todo o espelhamento à LMA, com a inclusão de 5 (cinco) dispositivos ao Código Florestal que

buscam conceder enquadrar a ocupação antrópica dessas formações florestais à “anistia” do Código Florestal para desmatamentos ocorridos até 2008.

8. Para atingir esse objetivo, adiciona-se ao art. 3º do Código Florestal, que dispõe sobre as definições da lei, um parágrafo que caracteriza, como área rural consolidada, todas essas formações, ainda que não tenha implicado a conversão da vegetação nativa — especificidade que não existia na norma ambiental anteriormente.

9. Em sequência, acrescenta-se à lei, nas disposições complementares e finais, artigo que trata da regularização ambiental dos imóveis rurais, com os seguintes tópicos de mérito:

- a) A utilização produtiva de áreas rurais consolidadas se aplica a todo o território nacional;
- b) Essa utilização pode abranger fatos pretéritos;
- c) Determina-se que não se aplicam para essa regularização normas conflitantes de outras legislações, ainda que se refiram à parcela específica e menor do território nacional.

10. Ademais, é adicionado parágrafo que determina a regularização do imóvel rural que atenda às obrigações do Código Florestal, mesmo indiferentemente do PRA, e permite, a partir disso, a utilização da área para qualquer outra atividade produtiva.

11. Por fim, o último parágrafo determina que, no caso de não ocorrer a conceituação (como área rural consolidada), a avaliação será feita via decreto ou legislação pertinente.

12. Em que pese esse substitutivo, ele não deve ser aprovado, visto que viola conceitos de redação legislativa, juricidade e, no mérito, causa extremo dano à vegetação, em especial, à pantaneira e do cerrado, como será explicado.

PARECER JURÍDICO DO SUBSTITUTIVO

Técnica Legislativa e Juricidade

13. Inicialmente, a técnica legislativa e juricidade empregada no substitutivo é contrária ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), viola princípios gerais do direito e da Lei Complementar n. 95/98.

14. O art. 118, § 4º, do RICD, dispõe que a emenda substitutiva visa alterar substancialmente determinada proposta, ocorre que o PLR7 possui substitutivo que modifica completamente a matéria original.

15. A própria ementa¹ nem sequer possui qualquer congruência com o atual texto da proposta. Não se trata mais de “campos de altitude”, não é referente à Mata Atlântica, e, muito menos, se trata sobre utilização e proteção de vegetação nativa.

16. O substitutivo é, portanto, antirregimental, por se tratar de uma nova proposta com conteúdo completamente diverso e dissonante do original, o que não se enquadra e extrapola a possibilidade de uma emenda substitutiva.

17. Quanto à antijuridicidade e violação de dispositivos legais, o substitutivo tenta, por meio de uma redação legislativa tortuosa colocar uma exceção à regra de que a norma específica se sobrepõe à geral.

18. Ao dizer que “não se aplicam as normas conflitantes de legislações esparsas, inclusive as que se referem somente à parte do território nacional”, busca-se fazer uma revogação de normas sem qualquer especificação de quais sejam e o motivo da revogação.

19. Se a norma geral ambiental, que atinge todos os biomas, se sobrepõe a uma norma específica que trata de determinado local, logo, há uma revogação tácita desses dispositivos, que não serão mais utilizados de maneira alguma.

20. Primeiro, isso viola o princípio jurídico explícito de que a norma específica se sobrepõe à geral, basilar em nosso ordenamento pátrio para resolver antinomias entre leis.

21. Segundo, essa tentativa velada de revogação viola diametralmente o disposto no art. 9º da Lei Complementar (LC) 95/98². Trata-se de dispositivo com o condão de encerrar a antiquada prática legislativa de colocar ao final das normas que se “*revogam todas as disposições em contrário*”.

22. Caso o substitutivo deseje que não sejam aplicadas determinadas normas específicas, dever-se-ia deixar expresso quais seriam elas para se adequar à LC 95/98. Dessa forma, essa emenda deve ser rejeitada por não se enquadrar positivamente quanto à juridicidade, legalidade e técnica legislativa.

¹ Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica.

² Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Mérito do Substitutivo

23. Como já dito, o Substitutivo apresentado no PLR7 modifica completamente o mérito da proposta e a torna em um novo projeto de lei.

24. O objetivo com essa nova redação é, ao final, permitir a todos aqueles produtores, atualmente com ocupação antrópica sem conversão da vegetação nativa nos ambientes com formações predominantemente não florestais (em especial, cerrado e pantanal), converterem sua atividade para qualquer outra, inclusive a agricultura extensiva.

25. Aqui, o exemplo prático são os pecuaristas do Pantanal e Cerrado, em especial, que, em decorrência das características intrínsecas desses biomas, conseguiram fazer o manejo da atividade sem a conversão da vegetação nativa.

26. O projeto adiciona-os às regras de área rural consolidada e os permitem mudar de atividade³, ou seja, grandes extensões onde atualmente mantém-se a vegetação nativa poderão ser convertidas em agricultura extensiva sem qualquer tipo de regra específica.

27. Esse cenário é agravado porque a nova lei não estabelece qualquer mecanismo de controle para comprovar se a atual situação é realmente preexistente à 2008, o que abre a possibilidade de qualquer produtor de atividade agrossilvipastoril se enquadrar no estabelecido na nova lei.

28. Em termos diretos, nem sequer há como se mensurar o impacto que essa proposta poderá ter nos biomas a que ela se destina, em vista da insegurança jurídica que será causada pela nova redação.

29. Essa norma **flexibiliza de sobremaneira a possibilidade de conversão de terras com bioma nativo em monocultoras** e atenta diretamente contra a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA – Lei 6.938/1981), a Lei Complementar 140/2011, que trata da proteção ao meio ambiente, e, **em última instância ao Art. 225 da Constituição Federal**⁴, visto que se trata de uma norma com o objetivo de acabar com os biomas de formações não-florestais, como cerrado, pantanal e os campos de altitude.

³ “regularização ambiental indicada no § 1º viabiliza a utilização da área rural consolidada para quaisquer atividades, *admitindo-se a substituição daquelas atualmente realizadas por outras atividades produtivas.*”

⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

30. Esse cenário existe porque todos aqueles produtores de atividades agrosilvipastoris que não fizeram qualquer conversão da vegetação nativa até 2008, não podem alterar a atual destinação produtiva — têm de manter a utilização sem fazer a conversão da floresta nativa existente — e a lei os adiciona no rol de área rural consolidada.

31. Como se não bastasse, a também prevê a regularização ambiental do imóvel se cumprirem as obrigações do Código Florestal, apesar de não fazer qualquer especificação aos regramentos necessários, o que não se restringe somente às 3 (três) formas de vegetação nativa, **mas a todos os procedimentos de regularização.**

32. Essa regularização também é deletéria ao Meio Ambiente, porque também, por meio de uma redação confusa, revoga os Programas de Regularização Ambiental (PRA) estaduais, ao estabelecer que as obrigações da lei são as suficientes para a regularização.

33. Assim, esvazia-se qualquer utilidade da existência desses programas como forma de regularizar os imóveis rurais consolidados, visto que não serão mais necessários para esse objetivo final.

34. Em face do exposto, o novo substitutivo apresentado desvirtua o projeto original e muda integralmente o impacto legislativo resultante de sua aprovação.

35. É uma norma com antijurídica e regimental, que fere a LC 94/98 e o princípio da especificidade das normas e, **no mérito, utiliza de uma redação obscura para atingir objetivos não expressos na nova redação** e em nenhum momento citados no parecer apresentado, de modo a ferir o art. 225 da Constituição e **gerar grande insegurança jurídica sobre a regularização de imóveis rurais e sobre a caracterização de áreas rurais consolidadas.**

36. A aprovação dessa redação revoga, de maneira transversa, diversos dispositivos de leis não mencionadas e o próprio sentido do PRA como norma jurídica nacional e estadual.

37. Por fim, permite uma extensão que não pode ser mensurada do Pantanal, do Cerrado e da Mata Atlântica, que atualmente possui vegetação original, seja degradada e convertida, sem qualquer tipo de regramento em agricultura extensiva, de forma a acabar com cobertura vegetal atualmente existente.

38. Logo, esse parecer deve ser rejeitado em sua integralidade, bem como o projeto de lei original.