



**EMENTA:** Parecer na Indicação nº 15/2024. Regime de Urgência. Projeto de Lei nº 364/2019. Alteração no Código Florestal. Flexibilização da proteção de áreas “não florestais” em campos nativos. Retrocesso na proteção ambiental. Vedação constitucional. Violação ao Acordo de Paris e à Política Nacional de Mudanças Climáticas. Lei da Mata Atlântica legislação específica. Violação ao Art. 2º, §2º da LINDB

**Palavras-chave:** PL 364/2019. Proteção aos Campos Nativos. Retrocesso na proteção ambiental. Inconstitucionalidade.

**Ref.: Indicação nº 15/2024- Comissão de Direito Ambiental**

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se o presente de parecer na indicação nº 15/2024 de autoria da Dra. Leila Pose Sanches, integrante da Comissão de Direito Ambiental do IAB, convolada em indicação da presidência, em razão da urgência e relevância da matéria, por meio de despacho do Exmo. Sr. Presidente do IAB datado de 25.03.2024.

2. O presente é a manifestação do IAB acerca da sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 364/2019 (“PL 364/2019”) de autoria do Exmo. Sr. Deputado Alceu Moreira (MDB/RS) e relatado pelo Exmo. Sr. Deputado Lucas Redecker (PSDB/RS), que foi aprovado em caráter terminativo na Comissão de Constituição de Justiça da Câmara dos Deputados (“CCJ”) e cuja ementa é a seguinte: “*Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica*”.



3. O PL 364/2019 altera a Lei nº 12.651/2012 (“Código Florestal”) para considerar as áreas não florestais situadas nas regiões associadas aos biomas protegidos, convertidas para uso alternativo do solo para fins de reconhecimento da existência de área rural consolidada. Confira-se:

**Art. 3º (...)**

**§1º (...)**

**§2º** Nos imóveis rurais com formações de vegetação nativa predominantemente não florestais, tais como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos, para os fins do inciso IV do art. 3º, é considerada ocupação antrópica a atividade agrossilvipastoril preexistentes a 22 de julho de 2008 ainda que não tenha implicado a conversão da vegetação nativa, caracterizando-se tais locais, para todos os efeitos desta Lei, como área rural consolidada.”

**Art. 82-B.** As disposições relativas à regularização ambiental de imóveis rurais previstas nesta Lei se aplicam a todo o território nacional e podem abranger fatos pretéritos à edição desta Lei, inclusive no que se refere à utilização produtiva de áreas rurais consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal e às áreas de uso restrito, não se aplicando disposições conflitantes contidas em legislações esparsas, inclusive aquelas que se refiram apenas à parcela do território nacional.

**§1º** Uma vez cumpridas as obrigações de que trata esta Lei, inclusive no âmbito do PRA, o imóvel rural será considerado ambientalmente regularizado no que se refere à utilização produtiva de áreas rurais consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal e às áreas de uso restrito, além de outras matérias de fato e de direito constantes no respectivo termo de compromisso ou instrumento congênere.

**§2º** A 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.

**§3º** Não havendo a conceituação, o conselho estadual fará a avaliação via decreto ou legislação pertinente.”

4. Contra a aprovação conclusiva na CCJ foi interposto recurso ao Plenário.

5. O presente parecer examinará a questão sob o ponto de vista do Direito Ambiental Constitucional, eventuais violações ao processo legislativo, aparentemente cometidas na tramitação do PL 364/2019 não serão objeto deste parecer.



## II. BREVE HISTÓRICO DO PL 364/2019 E S DE SUA TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

6. O PL 364/2019 foi apresentado pelo Exmo. Sr. Deputado Alceu Moreira (MDB/RS) sob a justificativa de que com o advento da Lei nº 11.428/2006 (“Lei da Mata Atlântica”) os campos de altitude, sobretudo os situados no estado do Rio Grande do Sul denominados Campos de Cima da Serra, teriam sido submetidos a um regime jurídico “ *muito mais restritivo do que o do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*”<sup>1</sup>), e propunha:

“(…) uma flexibilização da legislação que mantenha a proteção dos Campos de Altitude, mas que, ao mesmo tempo, permita ao produtor rural desenvolver suas atividades sem que esteja sujeito a multas, embargos, processos e aborrecimentos de toda ordem. Essa alteração legislativa é fundamental para que a produção agrícola das regiões de Campos de Altitude não seja completamente anulada. Nesse sentido, apresentamos a presente proposição que retira os Campos de Altitude da incidência da Lei da Mata Atlântica, mas que, em contrapartida, estabelece um marco regulatório para esses ecossistemas que concilia produção e conservação ambiental.”

7. Deste modo, o PL 364/2019, originalmente, se tratava de um projeto de Lei que estabelecia um regime jurídico exclusivo para os campos de altitude da Mata Atlântica.

8. Submetido à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS) sob a relatoria do Exmo. Sr. Deputado Nilto Tatto (PT/SP) o PL 364/2019 recebeu parecer contrário em que o relator afirma que: *(…) os campos de altitude são ambientes extremamente importantes para a conservação da biodiversidade e, ao mesmo tempo extremamente vulneráveis e ameaçados*<sup>2</sup>” e conclui pela *“(…) necessidade de manter o atual status de conservação conferido aos campos de altitude pela Lei da Mata Atlântica*<sup>3</sup>”, propondo a rejeição do PL 364/2019.

9. O Exmo. Sr. Deputado Nelson Barbudo (PSL/MT) apresentou voto em separado, no qual aprovava o PL 364/2019 sob o argumento que *“(..) não acarretam em (sic) aumento*

---

<sup>1</sup>Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1707353](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707353).

Acesso em: 29.03.2024

<sup>2</sup>Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1751368](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1751368).

Acesso em 29.03.2024

<sup>3</sup> idem



da supressão de vegetação e não geram prejuízo ambiental ao país, muito pelo contrário, estabelecem diretrizes para a recuperação dos remanescentes associados ao bioma Mata Atlântica.

10. O deputado José Mário Schreiner (MDB/GO) também apresentou voto em separado no qual afirmava que a aprovação do Código Florestal posteriormente à Lei da Mata Atlântica teria conceituado área consolidada em seu art. 3º, inciso IV e ao contrário do entendimento do IBAMA este dispositivo se aplicaria também as áreas localizadas no bioma da Mata Atlântica, em razão do disposto no art. 2º, §1º do Decreto Lei nº 4.657/1942- Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”)<sup>4</sup> e acusa os fiscais do IBAMA de tentar reverter *na marra ideológica* decisão do Congresso Nacional.

11. Levado à votação na CMADS, em 23.11.2022, o parecer do Relator foi rejeitado e o Exmo. Sr. Deputado José Mário Schreiner (MDB/GO) foi designado redator do parecer vencedor e neste repisou as razões do seu voto em separado.

12. O parecer foi encaminhado à CCJ e distribuído ao relator o Exmo. Sr. Deputado Lucas Redecker (PSDB/RS), que em 13.12.2022 proferiu parecer em que votava pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 364, de 2019.

13. Em 05.05.2023 os Exmos. Srs. Deputados Nilto Tatto (PT/SP) e Bacelar (PV/BA) apresentaram, requerimento no qual requeria que a CCJ também realizasse análise de mérito do PL nº 364/2019, uma vez que este apresentava aparente conflito com o art. 225 da CRFB/1988. O recurso afirmava ainda que:

“o Projeto de Lei 364/2019 está permeado de aspectos de ordem constitucional, legal e jurídico, sendo objeto de consideração e análise pela CCJ quanto ao mérito, sob o risco de colidir com o compromisso constitucional de proteção desse patrimônio nacional que é a Mata Atlântica, comprometendo de forma irremediável a incumbência de garantir sua utilização dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

---

<sup>4</sup> **Decreto Lei nº 4.657/1942- Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Art. 2º (...) §1º.** A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



14. O requerimento foi deferido pela presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, e retornou às CMADS e à CCJ para análise conclusiva.

15. O relator apresentou subemenda substitutiva ao substitutivo da CMADS e na CCJ deu parecer pela constitucionalidade do PL nº 364/2019.

16. Em 20.03.2024 a matéria foi aprovada na CCJ, na forma do substitutivo apresentado pelo Relator.

17. O PL nº 364/2019 foi objeto de recurso contra a aprovação em caráter terminativo pela CCJ, de autoria da Exma. Sra. Deputada Erika Hilton (PSOL/SP) e outros e aguarda apreciação pelo Plenário.

18. Traçado este breve histórico da tramitação do PL nº 364/2019 na Câmara dos Deputados, passamos a tratar das graves violações que, ao nosso ver, o PL 364/2019 perpetra contra a CRFB/1988, o Acordo de Paris e outros dispositivos da legislação ambiental infraconstitucional.

### **III. DA VIOLAÇÃO AO ART. 225 §3º, III DA CRFB/88. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO EM MATPERIA AMBIENTAL**

19. O texto aprovado do PL nº 364/2019, ao considerar como ocupação antrópica as atividades agrossilvopastopirs realizadas em áreas com vegetação nativa não florestal, retira a proteção de campos nativos em todos os biomas do país.

20. Isso significa, segundo estimativa da ONG SOS Mata Atlântica<sup>5</sup>, que 50% do Pantanal, 32% dos Pampas, 7% do Cerrado além de 15 milhões de hectares na Amazônia poderiam ser convertidos em áreas para a agricultura e pecuária, sem qualquer tipo de autorização administrativa ou obrigação de manutenção de área de proteção permanente (“APP”) ou reserva legal (“RL”).

---

<sup>5</sup>Disponível em: [https://www.documentcloud.org/documents/24498429nota\\_sos\\_mata\\_atlantica?responsive=1&title=1](https://www.documentcloud.org/documents/24498429nota_sos_mata_atlantica?responsive=1&title=1). Acesso em: 5.04.2024



21. O art. 225, §1º, III da CRFB/1988<sup>6</sup> estabelece como obrigação do poder público a definição de áreas a serem especialmente protegidas, sendo que a sua supressão ou alteração só será permitida por lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção.

22. Esse dispositivo é entendido doutrinariamente como a materialização do princípio da vedação de retrocesso ou da proteção insuficiente. Como leciona Paulo de Bessa Antunes<sup>7</sup>:

“A Constituição Federal no seu art. 225, §1º, inciso III, estabelece a impossibilidade legal de que mudanças legislativas alterem o nível de tutela ambiental conferida aos espaços especialmente protegidos em razão de seus valores ecológicos. Esta disposição reflete o chamado princípio de vedação de retrocesso ambiental ou da proibição de proteção insuficiente. (...) O que a constituição proíbe é elaboração de leis, que na prática, enfraqueçam a proteção ambiental e a trone deficiente, isto é que a norma permita um padrão abaixo do mínimo ecológica e socialmente desejável.”

23. O princípio constitucional da vedação ao retrocesso é amplamente aceito doutrinariamente e pela jurisprudência do STF e visa coibir que a atividade legislativa reverta a fruição direitos fundamentais sociais garantidos constitucionalmente e concretizados por normas infraconstitucionais<sup>8</sup>.

24. Como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, é evidente que possui aplicabilidade em relação ao meio ambiente, espécie de direito fundamental de 3ª geração.

---

<sup>6</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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. **§1º (...) (III)** - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção

<sup>7</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Direito Ambiental 23ª Ed. rev. atual. e reform. Barueri: Atlas, 2023. p. 26-27.

<sup>8</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339.



25. Todavia, o constituinte de 1988, deixou expressa na Carta Magna a vedação à edição de legislação infraconstitucional que reduza a proteção aos ambiental uma vez conferida aos espaços territoriais especialmente protegidos.

26. No plano internacional a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (“CIDH”), ratificada pelo Brasil por meio de Decreto nº 678/1992, estabelece a progressividade da eficácia plena dos direitos econômicos, sociais e culturais<sup>9</sup>.

27. O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Pacto de San Salvador”), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.321/1999 estabeleceu o direito de todos a viverem em um meio ambiente sadio e os estados-parte da CIDH promoverem a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

28. O e. STF admite, em sede de controle concentrado, a inconstitucionalidade de leis que reduzam proteção outrora conferida a determinados ecossistemas. Confira-se<sup>10</sup>:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA ACÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. ACÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.

---

<sup>9</sup> **Decreto nº 978/1992. Art. 1º** A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém. (...) **ARTIGO 26: Desenvolvimento Progressivo** Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.(Grifamos)

<sup>10</sup> STF. Plenário. ADI 4717/DF. Rel. Min. Carmen Lucia. Julg: 05.04.2018.(Grifamos)



1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei.
2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.
3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República.
- 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.**
5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

29. Pois bem, o PL 364/2019, a fim de endereçar uma questão muito específica relativa aos denominados Campos de Cima da Serra no Rio Grande do Sul, retira a proteção aos campos nativos em todos os biomas brasileiros, sem apresentar qualquer outra medida de proteção à vegetação não florestal dos biomas.

30. A alteração pretendida pelo PL 364/2019 no Código Florestal, ao utilizar a expressão tais como, enumera exemplificativamente os campos de altitude, campos gerais e campos nativos. Isto significa que qualquer área de vegetação não florestal poderá ser convertida para atividades agropecuárias, sem a possibilidade do estabelecimento de áreas de APP ou RL.

31. A partir desta redação, conforme os dados alarmantes compilados pela Fundação SOS Mata Atlântica o PL 364/2019 ameaça, repita-se: 50% do Pantanal, 32% dos Pampas, 7% do Cerrado, além de 15 milhões de hectares na Amazônia.



32. Trata-se de uma verdadeira hecatombe para a legislação ambiental nacional.
33. A vedação ao retrocesso ambiental ou a vedação a proteção insuficiente não significa um “congelamento” da abertura de novas áreas para atividades de agricultura e pecuária e tampouco a aplicação da “norma mais restritiva” a qualquer preço.
34. O que o princípio em tela veda é que se retire a proteção ambiental outrora conferida por determinada lei, sem que seja implementada outra forma de proteção ou que esta seja feita de forma deficiente a ponto de não o proteger de danos cometidos por atividades econômicas, ainda que lícitas.
35. Ao pretender alterar o Código Florestal e considerar como área rural consolidada as propriedades localizadas em áreas com formações vegetais não florestais com atividades agrosilvipastoris anteriores a 22 de julho de 2008 sem a instituição de APP ou de RL nestas propriedades, o PL 364/2019 retira qualquer proteção aos campos nativos este tipo de vegetação, o que impacta na própria preservação dos biomas associados a eles, como o Cerrado, a Mata Atlântica e o Pantanal, estes dois últimos protegidos expressamente pela própria Constituição<sup>11</sup>.
36. Portanto, o PL 364/2019 representa retrocesso na proteção ambiental conferida pela Constituição Federal aos campos nativos associados aos biomas brasileiros, de forma vedada por ela.
37. Dessa forma, o PL 364/2019 padece de grave inconstitucionalidade material, impondo-se a sua rejeição pelo Poder Legislativo.

---

<sup>11</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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(...) **§4º** Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.



**IV. DA VIOLAÇÃO À UNFCCC E AO ACORDO DE PARIS, TRATADOS AMBIENTAIS COM FORÇA SUPRALEGAL E À POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA.**

38. O art. 225 *caput* da CRFB/1988 consagra o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público defendê-lo e preservá-lo para a atual e futuras gerações. O âmbito de proteção deste dispositivo constitucional, evidentemente inclui o sistema climático, eis que, este é um componente fundamental para um meio ambiente equilibrado.

39. Neste sentido o Brasil celebrou e ratificou a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (“UNFCCC”) e o Acordo de Paris, por meio dos Decretos 2.652/1998<sup>12</sup> e 9.073/2017<sup>13</sup>

40. O PL 364/2019 viola também tais tratados, que por decisão do e. STF são internalizados com força supralegal<sup>14</sup>.

41. Com efeito, o PL 364/2019 permite que os campos nativos sejam convertidos em áreas rurais, o que prejudica a captura de gases do efeito estufa (“GEE”), assim como aumenta a emissão destes mesmos GEE, uma vez que atividade agropecuária e mudanças no uso da terra são comprovadamente as maiores emissoras de GEE no Brasil.

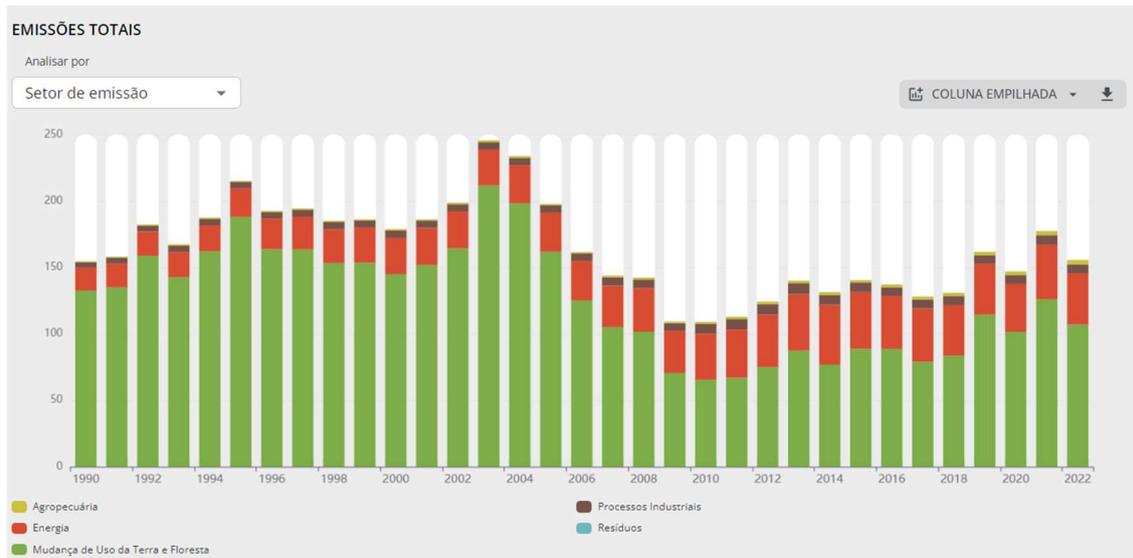
42. Dados compilados pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) da ONG Observatório do Clima das 1.556.732.932 toneladas de CO<sub>2</sub> emitidas pelo Brasil em 2022, as mudanças no uso da terra e da floresta e atividades agropecuárias são responsáveis pelo equivalente a 1.101.639.776 toneladas de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>12</sup> **Decreto nº 2.652/1998. Art. 1º** A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992, apensa por cópia ao Presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

<sup>13</sup> **Decreto nº 9.073/2017. Art. 1º.** Fica promulgado o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, anexo a este Decreto.

<sup>14</sup> STF. Plenário. RE 466.343. Rel. Min. Cezar Peluso. Publ. 05.06.2009 e STF. Plenário. ADPF 708. Rel. Min. Roberto Barroso. Publ. 28.09.2022



Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)<sup>15</sup>

43. Permitir a conversão dos campos nativos não florestais, como pretende o PL 364/2019 significa também permitir um aumento nas emissões de GEE pelo Brasil e portanto, violar os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.

44. Com efeito o art. 3º do Acordo de Paris estabelece que as partes deverão buscar um equilíbrio entre a redução das emissões antrópicas e remoções de GEE por sumidouros até a metade deste século. Isto significa que o Brasil deve reduzir as suas emissões, sobretudo por desmatamento e mudança no uso da terra, e fomentar a criação e a preservação de sumidouros de GEE<sup>16</sup>.

45. No mesmo sentido, a Lei Federal nº 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (“PNMC”) estabelece que esta visará a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes e ao

<sup>15</sup> Disponível em: <https://seeg.eco.br/>. Acesso em: 8.04.2024

<sup>16</sup> A Lei Federal nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima define em seu Art. 2º, IX, sumidouro como: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa



fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional<sup>17</sup>.

46. O PL 364/2019 propõe exatamente o oposto, permite a supressão de sumidouros relevantes, como os campos nativos associados aos biomas e concomitantemente permite aumento nas emissões de GEE.

47. Em 2023 o Brasil reajustou a sua Contribuição Nacionalmente Determinada (“NDC”), conforme exigida pelo art. 4º do Acordo de Paris<sup>18</sup>, aumentando a sua ambição e se comprometendo a reduzir em 48% as suas emissões de GEE até 2025 e 52% até 2030.

48. Este compromisso, vinculante para o Brasil nos termos do Acordo de Paris e que, portanto, deve condicionar toda a produção legislativa que possa impactar este objetivo, como é o caso do projeto de lei em tela, é frontalmente violado pelo PL 364/2019, que está na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil no campo do combate às mudanças climáticas.

49. Portanto, também por esta razão o PL 364/2019 deve ser rejeitado.

## **V. A PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA E DO PANTANAL E A SOLUÇÃO DE ANTONOMIAS DO ART. 2º, §2º DA LINDB**

---

<sup>17</sup> **Lei Federal nº 12.187/2009. Art. 4º** A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará (...) (II) à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; (...) (IV) ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;

<sup>18</sup> **Decreto 9.073/2017. Art.1º** Fica promulgado o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, anexo a este Decreto. **Acordo de Paris:** Artigo 4º (...) 2. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. As Partes devem adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições. 3. A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.



50. O PL 364/2019 inclui o art. 82-B no Código Florestal, estabelecendo que:

**Art. 82-B.** As disposições relativas à regularização ambiental de imóveis rurais previstas nesta Lei se aplicam a todo o território nacional e podem abranger fatos pretéritos à edição desta Lei, inclusive no que se refere à utilização produtiva de áreas rurais consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal e às áreas de uso restrito, não se aplicando disposições conflitantes contidas em legislações esparsas, inclusive aquelas que se refiram apenas à parcela do território nacional.

51. Como se vê o dispositivo do PL nº 364/2019 pretende que o Código Florestal prevaleça sobre legislação específica de proteção a biomas, que o projeto de lei em comento trata pejorativamente por *legislações esparsas*.

52. Tal disposição visa claramente permitir a conversão em áreas de produção rural áreas protegidas na Mata Atlântica, que goza de proteção constitucional do art. 225, §4º e principalmente pela Lei Federal nº 11.428/2006.

53. Ao contrário do disposto no PL 364/2019 a Lei Federal nº 11.428/2006- Lei da Mata Atlântica (“LMA”) não é uma “legislação esparsa mas uma lei que regulamenta o dispositivo constitucional do art. 225, §4º, é portanto, lei específica enquanto o Código Florestal tem caráter de lei geral, como se depreende da leitura do seu próprio art.1º-A:

1º-A. **Esta Lei estabelece normas gerais** sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (grifamos)

54. Neste sentido, como se sabe desde os primeiros períodos da faculdade de Direito, a lei específica prevalece sobre a lei geral, como determina o art. 2º, §2º do Decreto Lei nº 4.657/1642- Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (“LINDB”).

55. Segundo tal dispositivo e lei especial não derroga a lei geral, mas em caso de conflito entre as respectivas disposições as da lei especial prevalecem no caso concreto.

56. Neste aspecto, o PL 364/2019 incide em erro jurídico grave ao pretender inverter a regra de solução de antinomia consagrada pela LINDB.



57. Ao pretender inverter a lógica da solução de antinomias o PL 364/2019 abre precedente que se estabelecido pode jogar diversas legislações específicas, que regulamentam disposições constitucionais, no limbo da ineficácia, leis que protegem, por exemplo, a criança o adolescente e o idoso; estabelecem direitos do consumidor e dos trabalhadores.

58. Ademais, recentemente o Estado do Mato Grosso do Sul, no exercício de sua competência concorrente em matéria ambiental aprovou a lei estadual nº 6.160/2023 que regulamenta, naquele estado da federação o art. 10 do Código Florestal, e estabelece normas para a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da planície pantaneira (“AUR-Pantanal”).

59. Nos termos do PL 364/2019 esta lei também será considerada *lei esparsa* e poderá ser superada pelas disposições gerais do Código Florestal, alterado pelo PL 364/2019.

60. A lei sul-mato-grossense inclui no seu âmbito de proteção os campos limpos de média e alta inundação e os campos limpos savânicos que compõem o bioma do Pantanal.

61. A aprovação do PL nº 364/2019 faria letra morta da proteção conferida pela Lei Estadual nº 6.160/2023, que representou um grande avanço na proteção do pantanal, aos campos associados à este bioma no Mato Grosso do Sul

62. Portanto, o PL 364/2019 se mostra inconveniente e inoportuno uma vez que enfraquece a proteção à Mata Atlântica e ao Cerrado, invertendo o critério lógico de solução de antinomias previsto no Art. 2º §2º da LINDB.

63. Por mais essa razão o PL 364/2019 deve ser rejeitado pelo Senado Federal.

## **VI. CONCLUSÃO**

64. Pelo quanto pudemos discorrer até agora, podemos sumarizar as nossas conclusões da seguinte forma:



- O PL 364/2019 viola o disposto no art. 225, §3º da CRFB/1988 ao retroagir na proteção conferida à vegetação nativa não florestal pelo Código Florestal e no caso de campos de altitude da Mata Atlântica pela LMA.
- O PL 364/2019 caminha no sentido oposto ao estabelecido pela PNMC e pelo Acordo de Paris. Que por decisão do e. STF possui força normativa supralegal, ao permitir a abertura de novas áreas para atividades emissoras de GEE e permitir o desmatamento de sumidouros, como os campos nativos.
- O PL 364/2019 inverte grosseiramente a lógica de solução de antinomias estabelecida pelo art. 2º, §2º da LINDB, ao tratar a LMA e a Lei Estadual de Mato Grosso do Sul nº 6.160/2023 como “legislação esparsa” reduz a proteção à Mata Atlântica e ao Pantanal.

65. Ante o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do PL 364/20189, pelas razões acima expostas, requerendo o seu encaminhamento ao Relator designado no Senado Federal e à Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (ASPAR).

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2024

**ALEXANDRE COSTEIRA FRAZÃO**  
Membro da Comissão de Direito Ambiental do IAB  
OAB/RJ nº 170.831