

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 364, DE 2019

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

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA

Relator: Deputado LUCAS REDECKER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise, de autoria do ilustre Deputado Alceu Moreira, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica.

Confira-se a Justificação do texto:

Os Campos de Altitude, atualmente considerados pela legislação como ecossistemas associados ao bioma Mata Atlântica, são formações naturais propícias ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, em especial na região Sul do País. Há séculos essas formações são ocupadas e exploradas por agricultores e pecuaristas como forma de garantir o sustento de suas famílias, ao mesmo tempo em que prestam significativa contribuição para a produção de alimentos.

A exploração tradicional desenvolvida nos Campos de Altitude tem garantido o desenvolvimento sustentável das regiões em que ocorre, pois mantém boa parte dos atributos naturais desses ecossistemas, sem que se observem grandes degradações. A criação extensiva de gado, por exemplo, evita o adensamento das árvores e ajuda a manter estável a estrutura e a diversidade da vegetação campestre.

Com a publicação da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), os Campos de Altitude passaram a um regime jurídico muito mais restritivo do que o do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). A Lei da Mata Atlântica trata os Campos de Altitude, a nosso ver equivocadamente, com os mesmos rigores das formações florestais daquele bioma. Como consequência, os produtores rurais proprietários de terra



nos chamados “Campos de Cima da Serra”, estão praticamente inviabilizados na utilização de suas propriedades. Extensas porções de terras não podem produzir, e agricultores que plantam ou criam animais nessas áreas por pura necessidade de sobrevivência, acabam sendo autuados e tratados como criminosos. Calcula-se um passivo de mais de dez milhões de reais em multas aplicadas apenas nos Campos de Altitude do Rio Grande do Sul.

É preciso promover 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.

A proposição tramita em regime ordinário, na forma do art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, conforme art. 24, II, do RICD.

A matéria foi inicialmente distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para análise de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, na forma do art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Posteriormente, foi incluído o exame de mérito por esta CCJC.

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o projeto foi aprovado, com Substitutivo de autoria do Deputado José Mário Schreiner, no dia 23.11.2022.

Aludido Substitutivo objetiva *“uniformizar os entendimentos e evitar interpretações equivocadas, ocasionando segurança jurídica e tranquilidade para o produtor trabalhar e cumprir as disposições preservacionistas da lei.”*

Consta do voto que foi endossado pela maioria da Comissão:



o louvável mérito da proposta apresentada pelo nobre Deputado Alceu Moreira seria mais eficazmente atingido com a alteração do próprio Código Florestal, estabelecendo de forma expressa sua aplicação a todos os biomas brasileiros. A medida geraria mais segurança jurídica se comparada à promulgação de uma nova lei específica.

Para corroborar o raciocínio, destacamos o seguinte excerto de notícia publicada sobre audiência realizada no Senado Federal para debater semelhante matéria:

“As recorrentes judicializações acerca da Lei do Código Florestal e as dificuldades para sua implantação, assim como as restrições impostas pela Lei da Mata Atlântica, demonstram que o atual projeto de lei não ajudará a sanar os entraves entre o produtor rural e a insegurança jurídica. Essa é a opinião do consultor jurídico e ambiental da Confederação Nacional da Agricultura, Rodrigo Justus, e do consultor da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Leonardo Papp.

“Temos um problema sério que é o não reconhecimento do Código Florestal em relação à Mata Atlântica. O PL 194 não resolve esse problema. Pontos de estrangulamento nessa lei continuam presentes no atual projeto” afirmou Justus.

Papp pontuou que há um risco muito grande em se aprofundar o processo legislativo nesse atual contexto de insegurança jurídica. Para ele, a efetiva aplicação do Código Florestal resolveria também a questão nos campos de altitude.”

Na oportunidade, também para evitar outro tipo de interpretação equivocada que tem prejudicado os agricultores das regiões citadas, deixamos expresso que a consolidação do uso nessas áreas ocorre independentemente de ter sido a vegetação nativa efetivamente convertida.

A medida é lógica e não seria sequer necessária se não fosse a interpretação de pessoas que buscam na “marra ideológica” reverter o que o Congresso Nacional decidiu quando aprovou o Código Florestal. Ora, se a vegetação nativa já era utilizada como pastagem, seria um enorme contrassenso obrigar o produtor a substituí-la para que pudesse ser contemplado pelas “disposições transitórias” do Código Florestal. Estar-se-ia, com isso, prejudicando aquele que possui práticas consideradas mais sustentáveis.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a análise da constitucionalidade, juridicidade, de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, c e 54, I, do RICD e, ainda, quanto ao mérito das proposições.

Passo, na sequência, ao exame de cada um deles.

Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem satisfeitos: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.

Quanto ao primeiro deles, tanto o projeto quanto o Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável dispõem sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica. Trata-se de conteúdo inserido no rol de competências legislativas privativas da União alusivas à proteção do meio ambiente, nos termos do art. 24, VIII, da Constituição da República.

Além disso, a matéria não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a deflagração do processo legislativo por congressista (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar. Em consequência, sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo **material**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, aptos que seriam a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática.

Portanto, **aludidas proposições revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988.**



No tocante à **juridicidade**, tanto a proposição principal quanto o Substitutivo pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovado na qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Todas elas (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**

No que respeita à **técnica legislativa**, o PL nº 364, de 2019, não possui quaisquer vícios: suas disposições atendem aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A seu turno, o Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável merece pequenos reparos, na medida em que seu art. 1º contraria o art. 7º da Lei Complementar nº 95/98 acima referida, por **não indicar o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**. No Substitutivo que apresentaremos em anexo, esse vício será retificado.

No mérito, há algumas questões que reclamam maior reflexão.

De fato, a Lei Fundamental erigiu autêntico Estatuto Constitucional do Meio Ambiental, também intitulado de *Constituição Verde* – Capítulo VI do Título VIII –, que irão guiar as conclusões do meu voto e **justificarão apresentação do Substitutivo em anexo**.

O constituinte de 1988 consagra um “dever de proteção ambiental”, em seu art. 225 da Constituição, que define os limites de atuação do legislador, notadamente quando considerado no contexto dos diversos deveres constitucionalmente consagrados ao Estado.

Aludido preceito preconiza que *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*. Sob essa perspectiva, o meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico: trata-se de um *direito* e um *dever* dos cidadãos. Estes, por sua vez, ocupam simultaneamente *posições jurídicas aparentemente antagônicas*, na medida em que são *destinatários e responsáveis* da proteção desse direito.



Sucedem que é difícil precisar o *ponto ótimo de equilíbrio* quando da escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental, ante a necessidade de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes (ambientais ou não) – todos em permanente rota de colisão.

É o caso da tutela de valores como o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos, o mercado de trabalho, entre tantos outros igualmente legítimos.

Nesse pormenor, o papel deste Congresso Nacional consiste em buscar a *“organização eficiente dos recursos disponíveis”*, capaz de *“conduz[ir] ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível”* e *“de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional”* (trecho do voto Min. Luiz Fux na ADC nº 42, DJe 13.08.2019).

O Min. Luiz Fux bem resumiu o ponto em seu denso e erudito voto na ADC nº 42, acima referida:

A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, a significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. A questão, portanto, envolve diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juizes, por mais bem-intencionados que sejam.

Precisamente para acomodar os bens jurídicos em rota de colisão, a despeito de reputarmos convenientes e oportunas as proposições, apresentamos um Substitutivo que tem o condão de superar as controvérsias e maximizar a proteção ao meio ambiente.

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 364, de 2019, e do seu Substitutivo aprovado pela Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, **e, no mérito, pela aprovação da matéria na forma da subemenda substitutiva** apresentada em anexo.



Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado LUCAS REDECKER
Relator

2023-13394



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AO PROJETO DE LEI Nº 364, DE 2019

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica.

Art. 2º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescida do art. 82-A:

“Art. 82-A. Nas áreas de formações vegetais não florestais, situadas nas regiões classificadas como campos de altitude pela Lei Federal nº 11.428/2006, serão consideradas convertidas para uso alternativo do solo, para fins de reconhecimento da existência de área rural consolidada, as áreas que, em 22 de julho de 2008, estavam ocupadas com atividades agrícolas, silvicultura ou campos antrópicos, sendo estes últimos entendidos como os formados originalmente por vegetação de campo de altitude que foi objeto de intervenção humana, com a introdução de espécies forrageiras nativas ou exóticas, mas sem a eliminação completa das espécies nativas locais.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado LUCAS REDECKER
Relator



2023-13394

