



NOTA TÉCNICA

Análise do PLV 06/2023 (substitutivo ao texto original da Medida Provisória nº 1.150, de 23 de dezembro de 2022)

1. Introdução

Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterando as regras de proteção da vegetação nativa situada em imóveis particulares. Aclamada, à época, como o “maior programa de restauração ambiental do Planeta” por seus defensores, ela, por um lado, dispensou a restauração de aproximadamente 41 milhões de hectares (Mha) de vegetação nativa desmatados ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 (37 milhões de ha em Reserva Legal - RL e 4,5 milhões de hectares em Áreas de Preservação Permanente - APP)¹ e, por outro lado, estabeleceu em nível nacional um mecanismo de monitoramento da situação de cumprimento da legislação por imóveis rurais (o Cadastro Ambiental Rural - CAR) e previu um processo de adequação ambiental para os imóveis rurais desmatados ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 (o Programa de Regularização Ambiental - PRA).

Apesar da grande redução da área a ser recuperada, o déficit global de vegetação nativa para a adequação à Lei nº 12.651/12, permaneceu em 19 milhões de hectares de RL e APP (Termômetro do Código Florestal e Guidotti et al, 2017²). Para que a adequação ambiental desse passivo aconteça, foram previstos prazos tanto para a inscrição no CAR, quanto para a posterior adesão ao PRA.

Em sua versão original, a Medida Provisória (MP) nº 1.150, de 23 de dezembro de 2022 extinguiu uma data fixa máxima para que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais pudessem aderir ao PRA, a qual estava estipulada em 31 de dezembro de 2022. Segundo o texto encaminhado pela Presidência da República, atualmente em vigor, o prazo para adesão ao PRA deve ser de 180 dias da convocação pelo órgão competente. Segundo sua justificativa, isso seria necessário porque, dado que “os números de cadastros analisados e de termos de compromissos firmados ainda são extremamente baixos” e “como a adesão ao PRA requer a análise prévia do CAR dos imóveis rurais

¹SPAROVEK, G. et al. A revisão do Código Florestal brasileiro. Novos estudos CEBRAP, n. 89, p. 111-135, 2011. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100007>

² <https://termometroflorestal.org.br/> e GUIDOTTI, Vinícius et al. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. Publicado em: Sustentabilidade em debate, nº 5, maio de 2017. Consultado em 04/09/2019. Disponível em: http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5925cada05b49_SUSTemDEB_low_web_links.pdf



pelos órgãos estaduais e distrital competentes, o atendimento ao prazo estabelecido no dispositivo legal mostra-se inexecutável”.

Em 30 de março foi aprovado, na Câmara dos Deputados, um Projeto de Lei de Conversão – PLV, tendo como base um substitutivo apresentado pelo Deputado Sérgio Souza (MDB/PR). Esse texto, que deverá ser ainda aprovado no Senado Federal, traz os seguintes dispositivos:

- prorroga pela sexta vez o prazo para inscrição no CAR a fim de que o proprietário ou possuidor possa gozar de benefícios quando de sua adesão ao PRA;
- Vincula a adesão ao PRA à prévia análise, pelo órgão ambiental competente, das informações constantes no registro do imóvel no CAR;
- Altera diversos dispositivos da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/06), fragilizando a proteção da vegetação da Mata Atlântica e reduzindo as salvaguardas para a ocupação de Áreas de Preservação Permanente urbanas
- Diminui, arbitrariamente, as Zonas de Amortecimento de Unidades de Conservação que estejam próximas a áreas urbanas, debilitando a utilidade desse instrumento legal.

O conjunto das alterações propostas significa um grave retrocesso legislativo, com efeitos muito nefastos para a conservação da Mata Atlântica, a recuperação da vegetação nativa em todo o país, a segurança da população brasileira residente em áreas urbanas e a saúde de nossas unidades de conservação, como será demonstrado a seguir.

2. Adiamento da data limite para inscrição no CAR

Apesar da grande redução da área a ser recuperada, a Lei nº 12.651, de 2012, buscou incentivar a regularização do imóvel rural, concedendo benefícios para aqueles que espontaneamente inscrevessem seus imóveis no CAR, até determinada data, e aderissem ao PRA. O benefício foi o reconhecimento de “áreas rurais consolidadas”, desmatadas anteriormente a 22 de julho de 2008, nas quais não seria mais necessário realizar a restauração florestal completa.

Desde a aprovação da nova Lei Florestal, no entanto, já foram realizados 5 adiamentos do prazo para inscrição no CAR e adesão ao PRA³. O texto original da MP 1.150, de

³ Fixação do prazo: Instrução Normativa MMA nº 2, de 6 de maio de 2014 – inscrição no CAR até 6 de maio de 2015; e Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014 - adesão ao PRA requerida até 6 de maio de 2015.

1ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Portaria nº 100, de 4 de maio de 2015, para 6 de maio de 2016.

2ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Lei nº 13.296, de junho de 2016, para 31 de dezembro de 2017.

3ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Decreto nº 9.257, de dezembro de 2017, para 31 de maio de 2018.

4ª prorrogação dos prazos de CAR e PRA: Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018.



2022, não prorrogava o prazo para inscrição no CAR a fim de se habilitar aos benefícios retro mencionados, mas somente extinguiu uma data máxima para adesão ao PRA. Assim, a data-limite de 31 de dezembro de 2020 para inscrição no CAR, para fins de habilitação aos benefícios do PRA, ficava mantida, o que fazia justiça com os mais de 6 milhões de proprietários ou possuidores rurais que se apresentaram perante os órgãos ambientais, voluntariamente, para tentar resolver seus passivos ambientais ou demonstrar sua situação de regularidade perante a lei⁴.

O texto aprovado na Câmara dos Deputados, no entanto, prorroga mais uma vez a data limite, vencida em 31 de dezembro de 2020, para que a inscrição no Cadastro Ambiental Rural gere o direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e regularização dos passivos com benefícios concedidos pela lei. A nova data-limite proposta é a seguinte:

- Para imóveis com área acima de 4 módulos fiscais: até 31 de dezembro de 2023;
- Para imóveis com área de até 4 módulos fiscais ou agricultores familiares: 5 até 31 de dezembro de 2025.

Não há nenhuma razão para se prorrogar novamente a data-limite para adesão ao CAR para fins de benefícios na execução do PRA. A mudança na lei para beneficiar menos de 1% dos proprietários rurais, justamente os que, 10 anos após a promulgação da lei, ainda resistem a se apresentar aos órgãos ambientais para regularizar seus passivos, desmoraliza a política de adequação ambiental e envia uma mensagem perversa à sociedade, pois privilegia a minoria que tenta a todo custo escapar da lei, ao invés de privilegiar a maioria que tenta a ela se adequar. Isso é especialmente grave num momento em que o país enfrenta um aumento desenfreado do desmatamento e a consequente deterioração de sua imagem como produtor agrícola responsável no contexto global.

⁵ prorrogação: o prazo para inscrição no CAR foi excluído, tornando-se obrigatório a partir da publicação da Lei em 18 de outubro de 2019, mas para o acesso aos benefícios para a adequação de imóveis com desmatamento ilegal anteriores a 22 de julho de 2008, foi fixado o prazo final em 31 de dezembro de 2020, com prazo para a adesão ao PRA para 31 de dezembro de 2022.

⁴ Até março de 2023, segundo dados do Boletim do CAR⁴, do Serviço Florestal Brasileiro, mais de 6,9 milhões de imóveis foram cadastrados, uma área de mais de 653 milhões de hectares, sendo que destes menos de 10% se inscreveram após a finalização do prazo em dezembro de 2020. Segundo estudo elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório do Código Florestal, disponibilizado no Panorama do Código Florestal, 5% dos imóveis rurais brasileiros precisam se adequar à Lei no 12.651, de 2012, por meio da adesão ao PRA⁴.

⁵ Produtor rural que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.



3. Criação de obstáculos para adesão ao PRA e possíveis soluções

O PLV propõe alterar o § 2º do art. 59 da Lei 12651/22, dispondo que a adesão ao PRA deverá ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da notificação pelo órgão competente, a ser realizada após concluída análise do CAR e identificado o passivo ambiental. Essa alteração, como veremos a seguir, poderá adiar indefinidamente a restauração de 19 milhões de hectares de APP e RL desmatados ilegalmente há mais de 15 anos, enterrando a possibilidade de que o PRA venha a ser, algum dia, “o maior programa de recuperação ambiental do Planeta”, como vendido quando da aprovação da lei.

O processo de adequação previsto originalmente na Lei Florestal prevê que o proprietário ou possuidor do imóvel rural realize a inscrição no CAR e voluntariamente, dentro de um prazo fixo, requeira a adesão ao PRA, quando será então convocado a assinar um termo de compromisso, com natureza de título executivo extrajudicial, com o órgão ambiental competente, no qual se compromete a adequar o imóvel ao disposto na lei, por meio da execução de ações descritas no termo.



Esse processo de adequação à Lei foi julgado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Constitucionalidade 426, cujo Voto do Ministro Dias Toffoli, acompanhado pela maioria, ressalta o caráter voluntário e espontâneo da busca pela regularização ambiental, em detrimento da análise de uma “anistia”, considerada inconstitucional pelos Ministros vencidos. Assim, a adesão ao PRA seria, nos termos indicados pelo STF um reconhecimento, “pelo proprietário ou possuidor, de que seu imóvel se encontra em situação irregular e à assunção de responsabilidade perante o Estado de que vai regularizar essa situação.” (STF, 2018, p. 603).

O processo previsto no PLV, no entanto, acaba com esse princípio de que a adesão ao PRA e o início das ações de regularização devam ocorrer independentemente de uma convocação por parte do órgão ambiental e antes mesmo da assinatura do TCRA. Pelo novo texto, apenas após a análise e definição precisa, por parte do órgão ambiental estadual, com a concordância do proprietário, do tamanho e localização dos passivos existentes no imóvel rural, é que a adesão ao PRA poderá ocorrer e as ações de

⁶ Supremo Tribunal Federal (STF) – DC 42 - DF, Relator Ministro Luiz Fux, 28/02/2018, p. 672. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>



regularização ambiental serão iniciadas. Como, passados 11 anos da aprovação da lei, apenas 0,6% dos imóveis inscritos no CAR tiveram suas análises concluídas (dados do Boletim do CAR de fevereiro de 2023), vincular a adesão ao PRA a essas análises individualizadas e à concordância de cada um dos proprietários dos mais de 6,9 milhões de imóveis já inscritos no CAR significa, na prática, prolongar o processo de regularização por várias décadas, o que coloca em risco a recuperação de 19 milhões de hectares, com graves consequências para a proteção ambiental.



Da forma como foi aprovado pela Câmara dos Deputados, o PLV altera o equilíbrio da lei, o qual foi chancelado pelo STF como o critério para sua declaração de constitucionalidade. Haverá anistias sem uma contrapartida de recuperação mínima de passivos ambientais.

Entendemos que esse ponto deve necessariamente ser modificado. A redação original da MPV 1150 era mais adequada do que a aprovada pela Câmara dos Deputados, na medida em que acabava com uma data-limite para a adesão ao PRA - o que é necessário imediatamente, num contexto no qual nem todos os estados têm programas já operacionais – sem, contudo, prorrogar o prazo para adesão ao CAR para fins de acesso aos benefícios legais e, principalmente, sem condicionar a adesão ao PRA e o início do processo de regularização a um processo moroso e individualizado. Mais: entendemos que, no contexto atual, passados 11 anos da promulgação da lei sem que o tão esperado “maior programa ambiental do Planeta” tenha efetivamente deslanchado, é necessário que mais incentivos à regularização voluntária existam, sob risco de rompimento do frágil equilíbrio estabelecido pelo diploma legal e chancelado pelo STF. Nesse sentido, oferecemos a seguinte sugestão:

“Art. 59.

.....

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que será requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 30 (trinta) dias, contado da convocação pelo órgão competente, observado o disposto no § 4º do art. 29, devendo as medidas de adequação ambiental do



imóvel rural ser iniciadas em até 1 (um) ano da adesão.

.....
.....

§ 8º A adesão voluntária ao PRA e o início das medidas de adequação ambiental do imóvel rural, independentemente de qualquer análise ou convocação, com base em dados autodeclarados ou analisados de forma automatizada, dará direito a condições privilegiadas na concessão de crédito agrícola, no acesso a mecanismos de compras públicas, dentre outras medidas a serem definidas em regulamento”(NR)

4. Fragilização das regras de proteção à Mata Atlântica

Além das alterações já analisadas, o PLV introduz dispositivos que tratam de matérias alheias àquela tratada originalmente na Medida Provisória (prazos para adesão ao PRA) em diversos pontos, sendo que vários deles significam, na prática, uma **redução significativa na proteção aos últimos remanescentes relevantes de Mata Atlântica no país**. Abaixo analisamos cada uma delas.

4.1. Retirada de proteção aos remanescentes primários e secundários em estágio avançado de regeneração (alterações nos art.14 e 17 da Lei da Mata Atlântica)

O PLV modifica em diversos pontos a Lei Federal 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica – PLMA), sendo que em vários acaba retirando importante proteção legal aos remanescentes primários ou secundários em estágio avançado de regeneração, justamente os mais relevantes do ponto de vista ambiental e que, portanto, merecem, pela sistemática atual, o maior grau de proteção. Abaixo as modificações trazidas pelo PLV nesse ponto:



Texto proposto PLV	Texto Lei Federal 11428/06
<p>“Art. 14 A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.</p>	<p>Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei</p>
<p>§4º Na implantação de empreendimentos lineares, tais como Linhas de Transmissão, sistemas de transporte de gás natural e sistemas de abastecimento público de água, localizados na faixa de domínio e servidão de ferrovias, estradas, linhas de transmissão, minerodutos e outros empreendimentos, a supressão de vegetação, prevista no caput, é limitada a faixa de domínio do empreendimento, não cabendo medidas compensatórias de qualquer natureza, à exceção das áreas de preservação permanente, sendo exigida neste caso área equivalente a que foi desmatada, aprovada pelo órgão licenciador competente.</p>	<p>Não existe</p>
<p>§5º Não se aplica às atividades de implantação e ampliação de empreendimentos lineares, a realização de estudo prévio de impacto ambiental – EIA para a emissão da licença de supressão de vegetação.</p>	<p>Não existe</p>
<p>§6º Para os empreendimentos lineares, não se faz necessário a captura, coleta e transporte de animais silvestres, garantida a realização do afugentamento dos animais.”</p>	<p>Não existe</p>
<p>“Art. 17. O corte ou supressão de vegetação no estágio médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam</p>	<p>Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por</p>



condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 desta Lei, em áreas localizadas na mesma região metropolitana ou região municipal limítrofe	esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.
--	--

Talvez a modificação mais grave foi a operada no caput do art.14, através da qual o PLV passa a autorizar a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração **sem necessidade de avaliação de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.**

Pela sistemática da atual legislação, empreendimentos de utilidade pública (rodovias, hidrelétricas, linhas de transmissão, gasodutos, ferrovias, portos, aeroportos, mineração etc.) já podem ser instalados nesses remanescentes primários ou secundários em estágio avançado de regeneração, mas desde que não exista alternativa locacional, vale dizer, desde que não seja possível seguir adiante com a instalação do empreendimento em outro local, o que deve ser comprovado mediante procedimento próprio. Pela regra atual, portanto, a instalação de empreendimentos em remanescentes de alta qualidade ambiental é tratado como exceção e ocorre apenas quando for inviável tecnicamente evitar essa interferência. A redação proposta pelo PLV, ao retirar a necessidade de se avaliar alternativas locais, acaba, na prática, tornando em regra o que é exceção: qualquer obra de utilidade pública estaria automaticamente autorizada a ser instalada nas áreas mais importantes e bem preservadas da Mata Atlântica, desobrigando os empreendedores, públicos ou privados, de elaborarem projetos que permitam a instalação do empreendimento e, ao mesmo tempo, a preservação desses remanescentes.

Não custa lembrar que a Mata Atlântica é o bioma mais ameaçado do país, por ter sido aquele que primeiro foi impactado pela ocupação agrícola e urbana, numa época em que havia poucas regras efetivas de proteção. Atualmente, considerando tanto a vegetação primária (que nunca foi desmatada) como a secundária em estágio avançado de regeneração (que já foi desmatada em algum momento, mas já voltou a ser floresta) **temos apenas 18% da área que existia originalmente**. Para se ter uma base de comparação, a Alemanha, um grande produtor agrícola cujo território total é de cerca de



1/3 da área total original da Mata Atlântica, tem 31% de seu território coberto por florestas⁷, quase o dobro do que temos por aqui.

Não por outra razão, 60% (6 de 10) das espécies de fauna oficialmente consideradas como extintas, extintas na natureza ou regionalmente extintas no Brasil, segundo o Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade (SALVE), são da Mata Atlântica. Além disso, das espécies ainda não extintas, mas criticamente ameaçadas, cerca de 60% estão nesse bioma. Veja o gráfico abaixo:

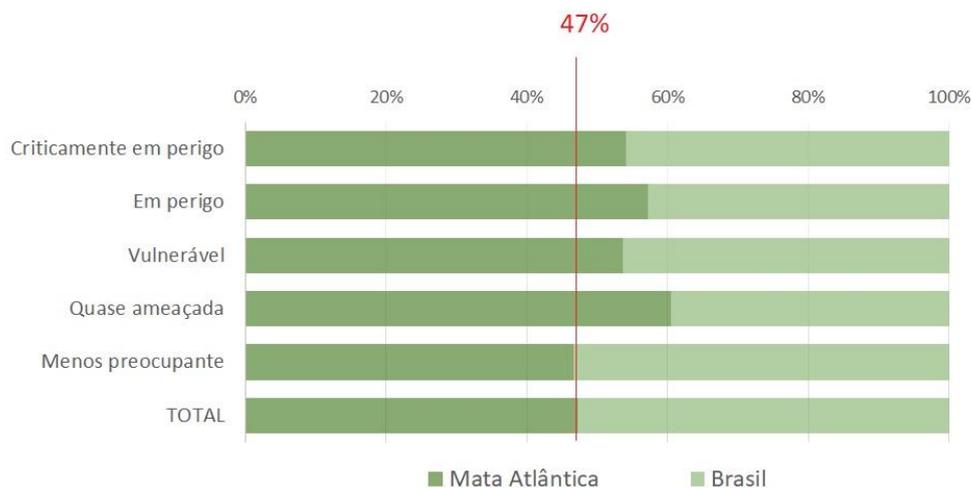


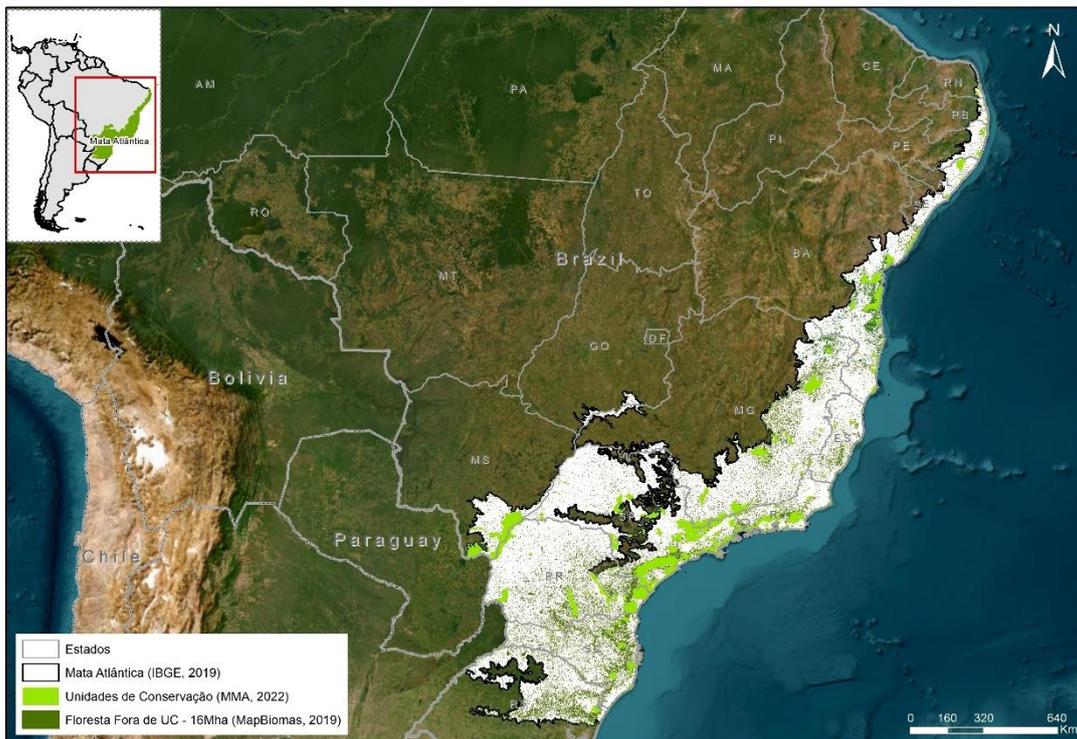
Figura 1 – Proporção do número de espécie da Mata Atlântica em relação ao número total de espécies avaliadas no Brasil de acordo com a categoria de ameaça

A área remanescente com florestas primárias ou secundárias em estágio avançado de regeneração na Mata Atlântica não é só pequena, mas também **altamente fragmentada e desprotegida. Apenas 21% desses remanescentes**, que são os mais relevantes para a conservação da biodiversidade desse bioma, **estão dentro de alguma categoria de Unidade de Conservação** (parques, reservas biológicas etc.). Ou seja: **79% não tem outro tipo de proteção que não seja a Lei Federal 11428/06.** Além disso, a imensa maioria desses remanescentes é composta por pequenos fragmentos de floresta isolados na paisagem, não por blocos contínuos. Isso adiciona um desafio adicional à conservação de espécies, dado que, como é de conhecimento pacífico no campo da ecologia da conservação, fragmentos isolados de vegetação nativa tendem a ir se degradando ao longo do tempo, através de um fenômeno

⁷ Apud [Countries \(fao.org\)](http://countries.fao.org)



conhecido como “efeito de borda”⁸, o que acaba redundando em perda de espécies e, em alguns casos, no desaparecimento da área vegetada num médio ou longo prazo. Abaixo um mapa que ilustra essa situação no domínio da Mata Atlântica:



Mapa 1: remanescentes de Mata Atlântica primária e secundária em estágio avançado de regeneração dentro e fora de Unidades de Conservação – Ucs. Elaboração: WWF Brasil.

Como se pode deprender do mapa, o que resta de floresta atlântica no país, quando não inserido dentro de alguma UC, está composto por uma miríade de pequenos e médios fragmentos florestais, isolados entre si. Todo o esforço da sociedade tem sido no sentido de aumentar a conectividade desses fragmentos, para evitar a extinção de espécies. Esse o objetivo principal da Lei da Mata Atlântica, inclusive.

Para espécies ameaçadas endêmicas da Mata Atlântica a fragmentação das áreas existentes reduz a possibilidade de conservação. Dentre as espécies de fauna ameaçadas há 95 vertebrados que são dependentes da existência de florestas para existir sendo 26 anfíbios, 16 mamíferos, 12 répteis e 41 aves. Para estas espécies,

⁸ Um bom resumo sobre esse fenômeno pode ser encontrado em [Efeito de borda: o que é e consequências - eCycle](#)



falhar em proteger as áreas de Floresta tem impacto gravíssimo pois dependem da presença da floresta para completar o ciclo de vida e não são encontradas em nenhuma outra parte do mundo. Embora necessite ser complementada com ações como restauração, eliminação de espécies exóticas e controle de poluição, garantir a existência do habitat é o primeiro passo para permitir que as espécies existam. Esta urgência é maior ainda para espécies que não ocorrem em nenhuma área protegida, como é o caso do coendu-mirim (*Coendus speratus*) uma espécie de ouriço conhecida atualmente somente quatro fragmentos fora de unidades de conservação em Pernambuco. A exemplo do coendu-mirim, a redução da proteção das áreas florestais de Mata Atlântica representa um aumento na probabilidade de extinção devido à perda do hábitat.

As alterações promovidas pela Câmara dos Deputados, no PLV, portanto, se mostram completamente carentes de razoabilidade. Por um lado trarão imenso impacto ambiental, redundando no aumento do desaparecimento de espécies nativas, o que o coloca em choque com o disposto no art.225, I e IV da Constituição Federal, que determina ao Poder Público a ação contrária, de recuperação de processos ecológicos essenciais e proteção de espécies ameaçadas. Por outro lado, não há ganho econômico que o justifique, dado que a atual composição florestal do bioma oferece uma enormidade de áreas passíveis de instalação que não afetarão os muitos, porém isolados, fragmentos. Dito de outra forma: é perfeitamente possível, com um estudo minimamente responsável, encontrar áreas já desmatadas para instalar rodovias, ferrovias, linhas de transmissão e outros empreendimentos, sem que grandes desvios e custos adicionais sejam necessários. Nos lugares em que não há como desviar, por se tratarem de alguns dos poucos maciços florestais contínuos, a lei atual já garante que, desde que comprovada a inviabilidade técnica de se evitar o desmatamento, a obra pode ser instalada (art.14, caput).

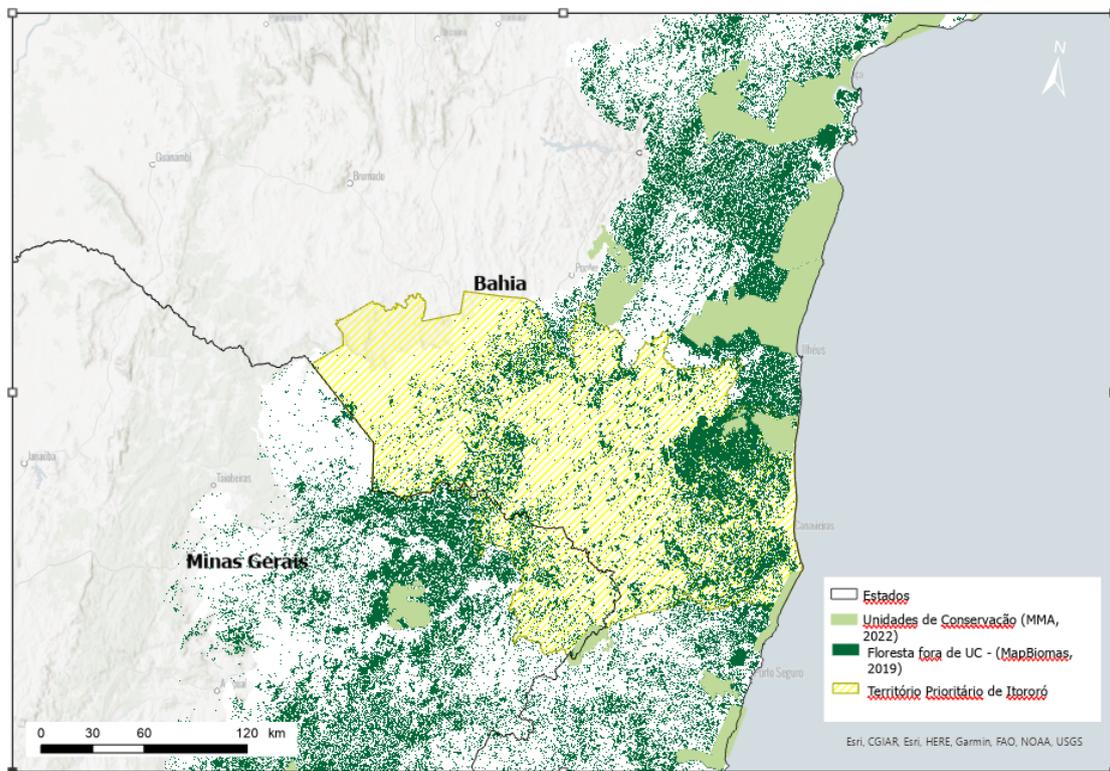
É justamente nesses poucos maciços florestais não protegidos por unidades de conservação que os prejuízos ecológicos do texto agora submetido à apreciação do Senado Federal serão mais evidentes. Sem uma regra que exija análise locacional, todos eles poderão ser indistintamente seccionados por obras de utilidade pública, fragmentando as poucas áreas hoje íntegras. É o caso, por exemplo, do maciço atlântico do sul da Bahia.

Os fragmentos de Mata Atlântica do Sul da Bahia abrigam várias espécies de flora e fauna ameaçadas. Por exemplo o Território prioritário de Itororó⁹, que compreende uma

⁹ Os territórios prioritários foram definidos pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa Pró Espécies, para elaborar e implementar ações de conservação que podem beneficiar invertebrados,



faixa entre Ilhéus e Porto Seguro, se estendendo em direção de Vitória da Conquista (Figura 2), abriga 20 espécies que não ocorrem dentro de Unidades de Conservação, sendo 11 Criticamente Ameaçadas. Este é o caso de três espécies de peixes das nuvens *Celaetycheus mungunza*, *Ophthalmolebias bokermanni* e *Ophthalmolebias perpendiculares*, espécies anuais que têm distribuição localizada e dependentes da integridade do ambiente. Para estas espécies, a degradação, mesmo que pontual é uma ameaça pois apresentam ocorrência restrita.



Mapa 2: Território prioritário Itororó

Além de dispensar a necessidade de análise de alternativas locais para obras de utilidade pública, o PLV 06/2023 também promove outras alterações altamente perniciosas no art.14 da Lei Federal 11428/06 que fragilizam a proteção às áreas primárias, ou seja – não custa repetir – às áreas mais bem preservadas de Mata Atlântica. Uma delas **dispensa** a necessidade de **medidas compensatórias para a supressão de vegetação** para a implantação de quaisquer empreendimentos lineares, em suas faixas de domínio (inclusão de um §4º). Para isso, considera empreendimentos

aves, peixes, mamíferos, répteis e flora Criticamente em Perigo (CR) de extinção. São 22 territórios em todo o território nacional, 16 estão no domínio biogeográfico da Mata Atlântica.



lineares: linhas de transmissão, sistemas de transporte de gás natural e sistemas de abastecimento público de água, localizados na faixa de domínio e servidão de ferrovias, estradas, linhas de transmissão, minerodutos e outros empreendimentos. O texto é reproduzido abaixo:

PLV 06/2023	Texto Atual (Lei Federal 11.428/06)
§4º Na implantação de empreendimentos lineares, tais como Linhas de Transmissão, sistemas de transporte de gás natural e sistemas de abastecimento público de água, localizados na faixa de domínio e servidão de ferrovias, estradas, linhas de transmissão, minerodutos e outros empreendimentos, a supressão de vegetação, prevista no caput, é limitada a faixa de domínio do empreendimento, não cabendo medidas compensatórias de qualquer natureza, à exceção das áreas de preservação permanente , sendo exigida neste caso área equivalente a que foi desmatada, aprovada pelo órgão licenciador competente.	Não existe

Não faz o menor sentido essa alteração, pelo menos da forma como está, pois ela leva a uma redução efetiva na proteção desses remanescentes. Se uma ferrovia é instalada na área de servidão de uma rodovia, por exemplo, ela até poderia ser dispensada da realização de compensação ambiental caso esta já tivesse sido realizada quando da implantação da primeira obra. Nesses casos estaria correta a regra, pois evitaria duplicidade de compensação pelo menos desmatamento. Mas o texto não faz essa ressalva e permite a dispensa mesmo em casos nos quais não tenha havido compensação anteriormente. Pior: o texto não considera que, na hipótese apresentada, a ferrovia, embora instalada fisicamente na área já destinada à servidão da rodovia, necessitará ela mesma de uma área de domínio e servidão ao seu redor, a qual implicará, em algum momento, desmatamento. Portanto, mesmo em casos nos quais a nova obra é instalada em áreas que já foram licenciadas e para as quais já houve compensação, ainda assim é necessário algum tipo de nova compensação, no mínimo para a nova área de servidão atrelada à nova obra. Assim, **não resta dúvida de que o texto do PLV 06/23 permite, na prática, a instalação de obras nas áreas mais bem preservadas da Mata Atlântica sem a necessidade de compensação**, o que elimina um importante instrumento hoje existente, o qual tem duas funções: a) evitar a perda líquida de floresta atlântica e b) internalizar, no custo da obra, uma importante



externalidade ambiental, incentivando os projetistas a evitarem áreas de floresta para não ter que incorrer nesse custo. Dessa forma, esse é outro ponto que deve ser afastado do texto.

Mas o PLV 06/2023 vai mais além. Ao retirar as expressões “primária ou secundária” e manter apenas vegetação “em estágio médio ou avançado de regeneração”, na parte inicial do caput do art. 17, **o texto retira a necessidade de compensação ambiental pelo desmatamento de vegetação primária**, justamente a mais importante do bioma. Veja abaixo:

PLV 06/2023	Texto Atual (Lei Federal 11.428/06)
<p><u>Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação no estágio médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 desta Lei, em áreas localizadas na mesma região metropolitana ou região municipal limítrofe.</u></p>	<p><u>Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.</u></p>

Ou seja, além de permitir a fragmentação dos remanescentes primários sem a necessidade de estudos, o PLV 06/2023 ainda dispensa a compensação florestal, não apenas para empreendimentos lineares, como visto acima, mas para toda e qualquer obra.

Conclui-se, portanto, que as alterações promovidas no art.14 e 17 da Lei Federal 11428/06, têm o condão de promover imenso impacto ambiental, contribuindo para a extinção de espécies e destruição dos mais importantes remanescentes florestais da Mata Atlântica, sem qualquer razão econômica que justifique esse impacto.

Mas tem mais. Essas são alterações feitas em uma lei diversa daquela que originalmente foi objeto da MPV 1150, vale dizer, a Lei Federal 12651/12, o que contraria os precedentes do Supremo Tribunal Federal, que já firmou entendimento no sentido de que matérias estranhas ao tema original não pode ser inserido pelo



Congresso Nacional na tramitação de medidas provisórias, pois isso burla o direito ao devido processo legislativo. In verbis:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. **Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.** 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

(ADI 5127, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016) – grifos nossos

Por todas essas razões, entendemos que essas alterações não podem prosperar.

4.2. Enfraquecimento nas regras de contenção à expansão urbana sobre remanescentes de Mata Atlântica

Atualmente uma das maiores ameaças à conservação da Mata Atlântica é a expansão urbana, dado que os remanescentes existentes estão, em sua grande maioria, situados em regiões de pouca aptidão agrícola (áreas montanhosas, com terrenos pouco férteis etc.). A Lei da Mata Atlântica veda loteamentos em áreas com vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, mas permite em remanescentes nos demais estágios sucessionais, com regras diferentes. No caso de remanescentes em estágio médio de regeneração há de haver autorização do órgão estadual (art.31, caput) e compensação florestal (art.17, caput). No caso de remanescentes em estágio inicial,



basta autorização do órgão estadual, sem necessidade de compensação (art.25). Essa é uma forma que a lei encontrou para direcionar a expansão urbana para as áreas menos relevantes do ponto de vista ambiental, idealmente as já desmatadas, nas quais não é necessário autorização ou compensação.

O PLV 06/2023 altera profundamente essa sistemática, modificando diversos artigos que dizem respeito à expansão urbana sobre remanescentes florestais. Abaixo um quadro resumo:

PLV 06/2023 – MPV 1150/2022	Lei nº 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica
<p>§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana <u>dependerá exclusivamente</u> de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor.</p>	<p>§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, <u>mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.</u></p>



<p>Art. 17. <u>O corte ou a supressão de vegetação no estágio médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica,</u> autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31 desta Lei, em áreas localizadas na mesma região metropolitana ou região municipal limítrofe.</p>	<p>Art. 17. <u>O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica,</u> autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana.</p>
<p>§ 3º <u>A compensação ambiental referida no caput deste artigo, quando localizada em áreas urbanas, poderá ser feita com terrenos situados em Áreas de Preservação Permanente.</u></p>	
<p>Art. 25. <u>O corte, a supressão e a exploração de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão competente estadual ou municipal.</u></p>	<p>Art. 25. <u>O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.</u></p>



<p>Art. 31. Nas regiões metropolitanas e nas áreas urbanas, conforme definidas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e nas demais normas aplicáveis e dependerão de autorização do órgão competente <u>estadual ou municipal</u>, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.</p>	<p>Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do <u>órgão estadual competente</u>, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.</p>
<p><u>§ 3º A preservação de vegetação nativa a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo poderá ser feita com terrenos situados em Áreas de Preservação Permanente.</u></p>	

Em resumo, as alterações:

- a. autorizam a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração em área urbana por meio de autorização dada **exclusivamente** pelo órgão ambiental municipal, **contrariando a Lei Complementar 140/11, sem anuência prévia de órgão estadual competente fundamentada em parecer técnico** (art.14, §2º).
- b. Permite a **compensação** da supressão da vegetação secundária em estágio médio ou avançado de regeneração em **áreas urbanas ou regiões metropolitanas** se dê **em Áreas de Preservação Permanente (APP)**, que já estão protegidas pela Lei nº 12.651, de 2012 (art.17, §3º c/c art.31, §3º), anulando, na prática, a compensação

Permitir que os órgãos municipais possam autorizar a instalação de loteamentos em remanescentes florestais sem qualquer supervisão dos órgãos estaduais é algo da mais alta temeridade, pois é sabido que localmente a pressão oferecida pelos



empreendedores é muito maior, o que historicamente levou a decisões menos embasadas tecnicamente e, portanto, menos protetivas do meio ambiente. A sistemática atual vem funcionando há 17 anos e tem colaborado para que a expansão urbana se dê de forma responsável, preservando os remanescentes mais importantes. O PLV 06/2023 não apresenta qualquer razão minimamente sólida para se modificar essa regra.

Ademais, ao prever que a compensação possa ocorrer sobre APPs, que já são protegidas pela Lei Federal 12651/12, o projeto simplesmente anula, para fins de expansão urbana, o instituto da compensação ambiental da Mata Atlântica.

Tais pontos são danosos ao meio ambiente e configuram retrocessos à proteção ambiental concedida atualmente à vegetação natural e, como ressaltado anteriormente, ainda se afiguram **inconstitucionais**, uma vez que são temas que em nada se relacionam com a matéria da Medida Provisória, editada especificamente para tratar do prazo de adequação ambiental do imóvel rural.

4.3. Fragilização das regras que previnem ocupação de áreas sujeitas a inundações e deslizamentos (áreas de risco)

Além das várias alterações na lei da Mata Atlântica, o PLV 06/23 também altera outro ponto alheio ao projeto original – que tratava da prorrogação do prazo para adesão ao PRA – e novamente traz graves problemas socioambientais. Nesse caso, trata-se das regras existentes na Lei Federal 12651/12 que previnem a ocupação de áreas de risco (margens de corpos d'água, encostas etc.).

A regra atual, que já é fruto de uma modificação na lei ocorrida em 29 de dezembro de 2021 – **há pouco mais de um ano, portanto** – disciplina que a ocupação de faixas marginais aos rios poderá seguir o disposto em lei municipal, sem necessidade de se atentar às regras gerais estabelecidas pela lei federal, desde que, além de respeitar orientações porventura existentes em planos de bacia ou de drenagem, seja ouvido previamente o conselho de meio ambiente, como uma medida de controle social, e desde que isso ocorra em áreas efetivamente urbanizadas (áreas urbanas consolidadas), ou seja, não em áreas de expansão urbana, nas quais as metragens mínimas da lei federal devem ser obedecidas.

O PLV 06/2023 promove três alterações cruciais nesse dispositivo, mostradas abaixo:



PLV 06/2023 – MPV 1150/2022	Redação original Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal)
Art.4º § 10. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos <u>perímetros urbanos</u> definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o uso e a ocupação do solo, inclusive nas faixas marginais ao longo dos rios ou de qualquer corpo hídrico e curso d'água, serão disciplinados exclusivamente pelas diretrizes contidas nos respectivos planos diretores e nas leis de uso do solo dos Municípios, com regras que estabeleçam: (...)	Art.4º § 10. Em áreas urbanas <u>consolidadas</u> , ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam: (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

Como se vê, a regra proposta expande a aplicação das flexibilizações para além das áreas urbanas consolidadas, permitindo que mesmo em áreas de características rurais, mas que sejam definidas como urbanas por lei municipal, se possa permitir a ocupação do solo em faixas inferiores às definidas na regra geral federal. Além disso, o texto atual trata exclusivamente de faixas marginais aos corpos d'água, enquanto a regra proposta expande essa flexibilização para todos os demais tipos de Áreas de Preservação Permanente (encostas, topos de morro, manguezais, restingas etc.), na medida em que adiciona ao texto a palavra “inclusive”. Por fim, o PLV 06/23 suprime qualquer tipo de controle social às flexibilizações feitas por lei municipal, na medida em que dispensa a oitiva do conselho de meio ambiente, ocasião na qual a população local poderia conhecer a proposta e opinar tecnicamente sobre assunto de tamanha relevância, que pode colocar a vida de muita gente em risco, como temos visto acontecer a cada temporada de chuvas ao redor do país.

Essas mudanças vão em direção diametralmente oposta às recomendações feitas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), órgão científico da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem como objetivo fornecer informações sobre as mudanças climáticas e seus efeitos.

Em seu último relatório, o IPCC enfatizou a importância de se preparar as áreas urbanas para as mudanças climáticas que devem ocorrer nas próximas décadas. No caso do Brasil, o IPCC recomenda uma série de medidas que devem ser tomadas para garantir



a adaptação das áreas urbanas às mudanças climáticas. Entre as principais recomendações, destacam-se:

a) *Desenvolver planos de adaptação climática: as cidades brasileiras devem elaborar planos de adaptação climática que levem em conta os riscos e vulnerabilidades locais, e que contemplem ações para mitigar os impactos das mudanças climáticas.*

b) *Adotar soluções baseadas na natureza: as cidades brasileiras devem adotar soluções baseadas na natureza, como a criação de áreas verdes, a restauração de ecossistemas e a conservação de áreas naturais. Essas medidas ajudam a reduzir a exposição das áreas urbanas aos efeitos das mudanças climáticas, além de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.*

c) *Investir em infraestrutura resiliente: as cidades brasileiras devem investir em infraestrutura resiliente, capaz de resistir aos efeitos das mudanças climáticas, como enchentes, secas e deslizamentos de terra. Isso inclui a construção de sistemas de drenagem, a adoção de materiais e tecnologias mais resistentes e a proteção de áreas críticas.*

d) *Reduzir emissões de gases de efeito estufa: as cidades brasileiras devem reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, que contribuem para o aquecimento global e intensificam os efeitos das mudanças climáticas. Isso pode ser feito por meio de medidas como a promoção do transporte sustentável, a adoção de fontes de energia renovável e a redução do consumo de energia.*

e) *Envolver a população: as cidades brasileiras devem envolver a população nas medidas de adaptação às mudanças climáticas, por meio de campanhas de conscientização, programas de educação ambiental e participação em processos decisórios. Isso contribui para aumentar a resiliência da população às mudanças climáticas e para promover a sustentabilidade urbana.*



Como se vê, as alterações propostas simplesmente desconsideram todo o conhecimento empírico e científico acumulado, inclusive as recomendações do mais gabaritado painel científico do Planeta, para permitir a redução das áreas verdes urbanas, o aumento da área impermeabilizada, a ocupação de áreas sujeitas a enchentes e deslizamentos, dentre outras medidas carentes de qualquer razoabilidade, ainda mais tendo-se em conta que pretendem mudar uma regra que tem menos de dois anos de idade, o que, inclusive, contribui para aumentar a sensação de insegurança jurídica no país.

5. Conclusão

Diante de todo o exposto, entendemos que o PLV 06/2023, tal como aprovado pela Câmara dos Deputados, **representa um significativo retrocesso legislativo no que tange à proteção da vegetação nativa brasileira**, em especial à **Mata Atlântica**, além de incorrer em evidente **vício de inconstitucionalidade**, por alterar matérias alheias àquela tratada originalmente pela Medida Provisória (prorrogação do prazo de adesão ao PRA).

Por essas razões, solicitamos ao eminente relator, Senador Efraim Filho, que:

- a) **Rejeite todos os dispositivos que tratem de matéria alheia àquela inicialmente tratada na MP 1150**, nomeadamente as que alteram o art.4º e incluem o art.78-B da Lei Federal 12651/12 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), bem como aquelas que alteram os artigos 14, 17, 25 e 31 da Lei Federal 11428/06 (Lei da Mata Atlântica)
- b) **Retome a redação original da MP 1150** para o art.59 da Lei Federal 12651/12, **com os ajustes aqui sugeridos no item 3**, de forma que se crie incentivos para, 11 anos após a promulgação da lei, possamos avançar de forma definitiva na regularização ambiental dos imóveis rurais no país.

Brasília, 03/05/2023

Raul Silva Telles do Valle
Advogado, Líder de Políticas Públicas
WWF Brasil

Helga Wiederhecker
Bióloga, Líder de Ciências
WWF Brasil