

Nota Técnica - PL 364/2019

19.05.2026

Esta é uma nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 364/2019, de autoria do deputado Alceu Moreira (MDB/RS). Compõem o documento a tramitação da proposição no Congresso Nacional e a análise da matéria. A rejeição tanto do texto original do projeto de lei, como dos substitutivos aprovados na CMADS e na CCJC é fundamental, por ameaçarem toda vegetação nativa não florestal do território nacional, como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos.

Tramitação:

Quando de sua apresentação inicial, o PL 364/2019 foi distribuído para análise de mérito pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e apreciação terminativa¹ (constitucionalidade e juridicidade) pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Na CMADS, em 23/11/2022, foi aprovado o parecer com substitutivo do deputado José Mário Schreiner (MDB/GO), que reduziu os 29 artigos da proposição original, que criariam um regime jurídico independente para os campos de altitude, a somente o acréscimo de um artigo à Lei de Proteção da Vegetação Nativa (12.651/12), popularmente chamado de Código Florestal, para tornar áreas consolidadas todas as formações de vegetação não florestal utilizadas antes de 22 de julho de 2008, ainda que não haja supressão.

Em 10/08/2023, o Presidente da Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 1.418/2023, para incluir o exame de mérito pela CCJC. Com isso a comissão pode, inclusive, alterar o teor da proposição, e não apenas fazer ajustes no texto referentes à técnica legislativa, sanar vícios de inconstitucionalidade ou corrigir antijuridicidades. Na sequência, em 20/03/2024 a CCJC aprovou o substitutivo da CMADS com uma subemenda substitutiva de autoria do deputado Lucas Redecker (PSD/RS), ampliando as mudanças na LPVN. Também foi apresentado recurso contra a apreciação

¹ Poder terminativo: o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata do poder terminativo, que é utilizado para pareceres de competência exclusiva. Este poder é exercido pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que têm a atribuição de interromper a tramitação de matérias que julgarem inadequadas financeiramente ou juridicamente.

conclusiva pelas comissões pela deputada Erika Hilton, que está na ordem do dia (item 9) da sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados do dia 19.05.2026.

Texto original do Projeto de Lei nº 364/2019

O Projeto de Lei nº 364/2019, de autoria do Deputado Alceu Moreira, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica. A proposição estabelece um regime jurídico específico para essas formações vegetais, definindo-as como estruturas herbáceas ou herbáceo-arbustivas com comunidades florísticas próprias que ocorrem sob clima tropical, subtropical ou temperado, geralmente em serras de altitudes elevadas, planaltos e refúgios vegetacionais inseridos na delimitação do bioma segundo mapeamento do IBGE.

A proposição institui procedimentos diferenciados para o corte, supressão e exploração da vegetação dos Campos de Altitude, condicionando-os ao tipo de vegetação e estágio de regeneração. Para vegetação primária, autoriza-se a supressão apenas em casos de interesse social, utilidade pública, pesquisas científicas ou práticas preservacionistas, mediante compensação equivalente a cem por cento da área desmatada. Para vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, a compensação é reduzida a cinquenta por cento da área; em estágio médio, a dez por cento; e em estágio inicial, há maior flexibilização mediante autorização do órgão ambiental competente. O projeto também permite a exploração eventual de espécies da flora nativa para consumo por populações tradicionais e pequenos produtores rurais, independentemente de autorização, e admite a prática do pousio agrícola por até dez anos.

Nas definições, são repetidos em parte os conceitos da Lei da Mata Atlântica, com algumas diferenças fundamentais. O PL torna todas as atividades agrossilvipastoris como sendo de interesse social (na Lei nº 11.428/2006 são apenas as atividades de manejo agroflorestal sustentável na pequena propriedade ou posse rural familiar). Outra diferença fundamental entre a lei vigente e a proposta é de que a vegetação primária ou secundária dos Campos de Altitude perde esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada ocorridos há mais de cinco anos.

A justificativa da proposição fundamenta-se na necessidade de flexibilização

do regime jurídico atualmente aplicável aos Campos de Altitude, que pela Lei da Mata Atlântica são tratados com o mesmo rigor das formações florestais, inviabilizando a utilização das propriedades rurais nessas áreas.

Substitutivos ao Projeto de Lei nº 364/2019

O substitutivo aprovado pela CMADS em 23/11/2022, de autoria do deputado José Mário Schreiner (DEM/GO), insere um único artigo 68-B à Lei nº 12.651/2012, o qual considera **consolidadas todas as áreas de vegetação não florestal, em todos os biomas**, utilizadas anteriormente a 22 de julho de 2008, **independentemente de terem sido objeto de conversão de vegetação**. Abaixo o texto:

“Art. 68-B. Nas formas de vegetação nativa predominantemente não florestais, tais como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos, consolida-se a área utilizada anteriormente a 22 de julho de 2008 ainda que não tenha ocorrido a conversão da vegetação nativa, independente do Bioma em que esteja localizado.”

A subemenda substitutiva da CCJC, de autoria do deputado Lucas Redecker, aprovada em 20/03/2024, realocou o texto do art. 68-B para § 2º do art. 3º, e criou um art. 82-B que, de forma vaga, permite a regularização ambiental em todo o território nacional, inclusive em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito. Com isso, torna sem efeito a Lei da Mata Atlântica:

“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 preexistente 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.” (NR)

.....

....

“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.”

O parecer da CCJC aprovou o substitutivo, porém há um destaque para votação em separado do § 2º do art. 3º. Por esse motivo, a proposição vai ao Plenário. Existe também o Recurso nº 5/2024, da Deputada Erika Hilton, contra apreciação conclusiva de comissão ao Projeto de Lei nº 364/2019. Esse recurso consta na pauta do Plenário. Se for rejeitado, o Plenário votará apenas o destaque ao § 2º do art. 3º, permanecendo aprovado o art. 82-B. Se o recurso for aprovado, o Plenário irá votar todo o PL e poderá ainda rejeitá-lo.

Impacto da Subemenda Substitutiva da CCJC

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (12.651/12), grosso modo, permite que toda a vegetação nativa situada em um imóvel rural possa ser convertida ao uso alternativo do solo, desde que sejam mantidas (ou recuperadas) as APPs, a

RL e seja comprovado o uso produtivo das áreas já convertidas. A Lei da Mata Atlântica, por sua vez, estabelece uma camada adicional de proteção à vegetação nativa do bioma, limitando a conversão de remanescentes de acordo com seu grau de importância ecológica, o que, na prática, protege da conversão agropecuária a maior parte dos remanescentes nativos hoje existentes, mesmo que fora de APP ou excedentes RL. Foi justamente essa proteção, existente desde o Decreto Federal 750/93, que permitiu ao bioma não apenas atingir níveis baixos de desmatamento, como induziu o aumento líquido das áreas cobertas com remanescentes.

Entretanto, o texto aprovado na CCJC retira toda a proteção legal aos campos nativos de todos os biomas do país, permitindo que eles possam ser livremente convertidos para uso alternativo do solo (agricultura, pastagens plantadas, mineração, urbanização etc.) sem qualquer tipo de limitação ou autorização administrativa. Para tanto, basta que o proprietário da área alegue que a área de campo foi, em algum momento do passado, utilizada para pastoreio. Como a imensa maioria das áreas de campo do país foram, em algum momento, usadas para pastoreio extensivo, todas elas seriam consideradas "consolidadas". Mesmo as poucas que nunca tenham sido pastejadas também perderão, na prática, a proteção hoje existente, pois será impossível aos órgãos de controle comprovar que nunca a área foi usada para pecuária extensiva.

Além disso, ao dizer que a "as disposições relativas regularização ambiental de imóveis rurais previstas nesta Lei se aplicam a todo o território nacional" e que elas "podem abranger fatos pretéritos à edição desta Lei, inclusive no que se refere utilização produtiva de áreas rurais consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal", afastando "disposições conflitantes contidas em legislações esparsas, inclusive aquelas que se refiram apenas parcela do território nacional", o texto, na prática, revoga a Lei da Mata Atlântica, que justamente estabelece uma regra mais protetiva.

Vale também registrar que o aprovado na CCJC representa uma ameaça existencial sem precedentes aos Povos e Comunidades Tradicionais, ao classificar áreas de vegetação nativa não convertidas, que geralmente são utilizadas por esses povos para pastoreio ou extrativismo de baixo impacto, em áreas rurais consolidadas, acaba-se por legitimar o cerceamento e a destruição física dessas áreas pela agropecuária. Abre-se o caminho para que grandes proprietários registrem essas áreas de uso tradicional em seus imóveis através

do CAR, expulsando Povos e Comunidades Tradicionais e destruindo fisionomias ecológicas essenciais em diversos biomas. Além disso, ao enquadrar toda e qualquer atividade agrossilvipastoril como "interesse social" desvirtua-se por completo este conceito. Sob o pretexto de proteger o pequeno agricultor, o texto trará benefícios aos grandes proprietários rurais, o que poderá intensificar os conflitos agrários e a pressão sobre os territórios de uso tradicional que fazem divisa com frentes de expansão agrícola.

O texto deixou de tratar apenas dos campos de altitude da Mata Atlântica e passou a ameaçar toda a vegetação nativa não florestal do país. A conversão ampla dessas formações vegetais compromete serviços ecossistêmicos essenciais, reduz a resiliência climática dos biomas brasileiros e enfraquece sua capacidade de adaptação frente aos eventos climáticos extremos. O PL nº 364/2019 configura grave retrocesso ambiental e afronta ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, ampliando significativamente os riscos de judicialização e de conflitos fundiários e socioambientais.

Ação Civil Pública nº 5028333-87.2015.8.21.0001/RS

Para contribuir com a discussão e permitir uma definição que não comprometa a proteção da vegetação nativa dos campos gerais, campos de altitude e campos nativos, vale mencionar acordo realizado no Estado do Rio Grande do Sul, entre o Ministério Público Estadual, o Governo do Estado, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RS e a FARSUL para encerrar a Ação Civil Pública nº 5028333-87.2015.8.21.0001/RS e proteger os campos nativos do bioma Pampa.

O [acordo \(documento anexo\)](#) foi firmado no âmbito de referida ACP, que tramitava há 10 anos na Vara Regional Ambiental de Porto Alegre, e buscava reconhecer que as áreas em que ocorresse pastoreio extensivo no bioma Pampa deveriam ser enquadradas, quando da inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, como áreas de remanescentes de vegetação nativa, e não como áreas rurais consolidadas, onde teria ocorrido supressão da vegetação nativa. O acordo estabelece que o pastoreio não configura uso consolidado da área, salvo em locais onde existiam edificações, benfeitorias, e antropização da vegetação nativa (ação humana sobre o meio ambiente) com substituição por espécies exóticas invasoras.

Assim, vale registrar que a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul, Estado do autor do PL e do relator na CCJC, concordou em juízo com o

entendimento de que as áreas com remanescentes de vegetação nativa não podem ser consideradas de uso consolidado, salvo nas hipóteses em que efetivamente ficar comprovada a utilização pretérita. A cláusula primeira deste acordo é elucidativa:

Cláusula Primeira: O Estado do Rio Grande do Sul e os interessados reconhecem que, no Bioma Pampa, para efeito de caracterização de remanescentes de vegetação nativa e de instituição de Reserva Legal a que se refere a Lei 12.651/2012, não se configura uso consolidado da área o manejo por pastoreio extensivo nas pastagens nativas, salvo nos exatos locais onde existiam edificações, benfeitorias, e a antropização da vegetação nativa com substituição por espécies exóticas invasoras, sendo que, na última hipótese, o grau deverá ser regrado por ato normativo da SEMA.

Recomendação

Em vista do disposto anteriormente, conclui-se que o PL 364/2019 representa um retrocesso inaceitável ao ordenamento ambiental, sobretudo ao artigo 225 da Constituição Federal, ao retirar a proteção da vegetação nativa não florestal em todo o território nacional. A aprovação do PL original já teria graves implicações para essas formações vegetais, sendo que o substitutivo da CMADS e da CCJC seriam muito mais danosos, pois tornariam a Lei nº 12.651/2012 ineficaz em todas as formações campestres, arbustivas e savânicas do país. Dessa forma, recomenda-se **posição contrária** à sua aprovação.