

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, à Medida Provisória nº 1.150, de 2022, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.*

Relator: Senador **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6, de 2023, proveniente de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.150, de 2022, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.*

A MPV nº 1.150, de 2022, chegou ao Congresso Nacional composta por dois artigos. O art. 1º altera o § 2º do art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012, para dispor que “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 180 (cento e oitenta) dias, contado da convocação pelo órgão competente, observado o disposto no § 4º do art. 29”. O art. 2º estabelece como cláusula de vigência a data de publicação da MPV.

Na Câmara foram apresentadas 19 emendas no período inicial de emendamento e 4 emendas no Plenário daquela Casa.

A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados em 30 de março do corrente, sob relatoria do Deputado Sérgio Souza, que acolheu diversas emendas, incorporadas no texto do PLV. Na redação final do Projeto, escopo original da MPV foi significativamente ampliado, com dilação do prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), alteração do procedimento para definição de área de preservação permanente em área urbana e modificação do regramento para supressão de vegetação de Mata Atlântica.

O PLV possui três artigos.



O **art. 1º** promove as seguintes mudanças na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal):

i) modifica o *caput* do § 10 do art. 4º, para dispor que em áreas 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.

ii) altera o § 4º do art. 29 para estabelecer que terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área acima de 4 (quatro) módulos fiscais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2023, bem como os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais ou que atendam ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (agricultor familiar e empreendedor familiar rural), que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2025.

iii) altera os parágrafos 2º e 4º do art. 59 para firmar que a adesão ao PRA será requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da convocação pelo órgão competente e que, no período entre a publicação da Lei e o vencimento do prazo de adesão do interessado ao PRA, e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

iv) acrescenta o art. 78-B, determinando que as unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos, exceto quando situadas em áreas urbanas.

O **art. 2º** do PLV altera a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), nos seguintes pontos:

i) modifica o *caput* do art. 14 estabelecendo como condição para supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente caso de utilidade pública e a vegetação secundária em estágio médio de regeneração nos casos de utilidade pública e de interesse social, observado que todos os casos referidos deverão ser devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, com as ressalvas que especifica;

ii) dá nova redação ao § 2º do art. 14 para que a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependa exclusivamente de autorização do órgão ambiental municipal competente,



desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor;

iii) adiciona o § 4º ao art. 14 para que, na implantação de empreendimentos lineares a supressão de vegetação prevista no caput deste artigo seja limitada à faixa de domínio do empreendimento, não cabendo medidas compensatórias de qualquer natureza, à exceção das Áreas de Preservação Permanente, exigidas neste caso área equivalente à que foi desmatada, aprovada pelo órgão licenciador competente;

iv) acrescenta os parágrafos 5º e 6º ao art. 14 para dispensar a necessidade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para emissão da licença de supressão de vegetação de atividades de implantação e ampliação de empreendimentos lineares, bem como a necessidade de captura, a coleta e o transporte de animais silvestres, desde que garantida a realização do afugentamento dos animais;

v) altera o *caput* do art. 17 para dispor que a compensação pela supressão de vegetação de Mata Atlântica, em estágio médio e avançado de regeneração, poderá ocorrer na mesma região metropolitana ou região municipal limítrofe;

vi) agrega o § 3º ao art. 17 para autorizar que a compensação ambiental, quando localizada em áreas urbanas, possa ser feita com terrenos situados em Áreas de Preservação Permanente;

vii) altera o art. 25 para acrescentar a competência municipal, além da estadual, para autorização de corte, supressão e exploração de vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio inicial de regeneração;

viii) modifica o art. 31 para adicionar a competência municipal, além da estadual, para autorizar, com as ressalvas que especifica, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração do bioma.

O **art. 3º** fixa como cláusula de vigência a data da publicação da lei que resultar da aprovação do PLV.

No Plenário do Senado Federal, foi apresentada a Emenda nº 20 – PLEN pela Senadora Mara Gabrilli, que pugna pela supressão do art. 2º do PLV, por considerar que foram acrescentados dispositivos que fragilizam a proteção do bioma Mata Atlântica, por dispensarem a anuência de órgãos ambientais e por permitirem o desmate em áreas anteriormente proibidas por lei.

A Senadora Tereza Cristina apresentou as Emendas nºs 21 a 25. A Emenda nº 21 dá nova redação aos parágrafos 2º, 3º e 5º do art. 59 da Lei nº 12.651, a fim de reduzir o prazo de 1 ano para 180 dias para adesão ao



PRA; descreve em mais detalhes o procedimento de adesão ao PRA e estabelece que instituições financeiras devem utilizar dados de órgãos oficiais para embasar concessão de crédito e vedam a negativa de financiamento durante a vigência do PRA. As Emendas nºs 22 a 24 propõem a supressão do § 10 do art. 4º e do art. 78-B, na forma do art. 1º do PLV, e do art. 2º do PLV. A Emenda nº 25 propõe regras de transparência para dados do CAR e do PRA.

A Emenda nº 26 – PLEN foi apresentada pelo Senador Carlos Viana para suprimir o art. 78-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6, de 2023, proveniente da Medida Provisória nº 1.150, de 2022, e o art. 2º do PLV. De acordo com o Senador, os dispositivos não guardam pertinência temática com o texto original da MPV nº 1.150, de 2022.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

O § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, dispõem que o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente e antes do exame de mérito, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.

Em relação à admissibilidade, destacamos que a matéria contida na MPV não está entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. O exame de relevância e urgência são de natureza discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 39/2022, os requisitos constitucionais de relevância e urgência estão contemplados, pois os ministros das pastas de meio ambiente e de agricultura afirmam que “em 31 de dezembro de 2022 vence o prazo para adesão aos PRAs, por parte de proprietários e possuidores de imóveis rurais. Porém, como a adesão ao PRA requer a análise prévia do CAR dos imóveis rurais pelos órgãos estaduais e distrital competentes, o atendimento ao prazo estabelecido no dispositivo legal mostra-se inexecutável”. Citam que “apenas 0,5% do total de cadastros teve a sua análise de regularidade ambiental concluída, o que equivale a 2,1% do total da área cadastrada”.



Pela argumentação e pelos dados acostados na EMI, concluímos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

II.2 – Da adequação orçamentária e financeira

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

De acordo com o mencionado art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Dessa forma, no que diz respeito aos aspectos orçamentário-financeiros, a MPV é adequada; pois, conforme a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 59, de 3 de janeiro de 2023, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a proposição “não causa repercussão orçamentária e financeira no orçamento da União”.

II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, verifica-se a competência da União para legislar sobre matéria ambiental, à luz do disposto no art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal (CF). Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Além disso, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Entretanto, embora legítimas as preocupações do relator da matéria na Câmara, Deputado Sergio Souza, para acomodar alterações que seriam necessárias à legislação florestal e da Mata Atlântica, divergimos do texto da Câmara, porque esse importante bioma brasileiro, elevado ao status de patrimônio nacional pela CF, deve ter sua legislação discutida em projeto de lei específico, em momento distinto. Por isso, acolhemos a Emenda nº 20 – PLEN de Senadora Mara Gabrilli, que suprime o art. 2º, e apresentamos emenda ao final que remove o § 10 do art. 4º e o art. 78-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 1º do PLV.

Nesses dispositivos são abordadas questões que, a nosso ver, transbordam o tema do CAR e do PRA, podendo ter sua constitucionalidade contestada em face do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal sobre medidas provisórias e pertinência temática das emendas. Se enquadrariam nesse caso critérios para definição de faixa marginal de área de preservação permanente ao longo de rios em área urbana, dispensa de zona de amortecimento e de corredor ecológico em área urbana, condições e competências para autorização de supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica. Importante lembrar que a definição de faixa marginal (§ 10 do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012) foi alterada recentemente pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.

Quanto à sua juridicidade, a MPV e o PLV estão dotados dos atributos da novidade, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade, que compõem a juridicidade. A técnica legislativa é esboçada e segue os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*. De igual modo, a espécie normativa utilizada na proposição para alterar leis ordinárias é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

II.4 – Do mérito

A matéria é meritória por evitar que se instale cenário de insegurança jurídica para os produtores rurais brasileiros. O vencimento do prazo para adesão ao PRA tornaria inexecutável o Programa em nível nacional. Isso porque apenas 0,5% do total de cadastros do CAR teve a sua análise de regularidade ambiental concluída, assim pouquíssimos foram os que tiveram a chance de aderir ao PRA.

A inovação fundamental da MPV foi alterar o método de contagem do prazo. Em vez de se definir uma data única aplicável a todos, que no caso era 31 de dezembro de 2022, o poder público, após a validação do cadastro, convocará o interessado para firmar em até 180 dias o termo de



compromisso, instrumento de adesão ao PRA. Dessa forma, evita-se que o prazo expire e produtores rurais, mesmo bem-intencionados a cumprir o PRA, possam ser penalizados por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

As inovações trazidas pelo relator, Deputado Sergio Souza, relativas ao CAR e ao PRA, a nosso ver devem ser acolhidas, pois, além de possuírem conexão temática com o texto inicial da MPV, permitem maior adesão ao CAR e ao PRA. No texto do PLV, amplia-se de 180 dias para 1 ano o prazo para adesão ao PRA após a convocação e reabre-se prazo para inscrição no CAR, de maneira diferenciada:

- até 31 de dezembro de 2025, para os detentores de até 4 módulos fiscais ou que sejam agricultores familiares ou empreendedores rurais familiares; e

- até 31 de dezembro de 2023, para os proprietários e possuidores dos imóveis rurais com área acima de 4 módulos fiscais.

Contudo, divergimos nos demais temas incluídos na MPV, por considerarmos que deve ser priorizada a prorrogação dos prazos para inscrição no CAR e adesão ao PRA e que os acréscimos podem dificultar ou inviabilizar a aprovação da matéria.

Nesse sentido, acolhemos a Emenda nº 20 – PLEN, da Senadora Mara Gabrielli, que propõe a supressão do art. 2º do PLV, por considerar ser legítima a preocupação com o avanço do desmatamento sobre a vegetação de Mata Atlântica, matas que garantem qualidade da água, regulação térmica e conservam a riqueza da biodiversidade brasileira. A Mata Atlântica já possui lei específica e ponderamos que a discussão sobre a alteração de sua legislação deve se dar em outra oportunidade e, como dito, por meio de projeto de lei.

O Senador Carlos Viana apresentou a Emenda nº 26 – PLEN para suprimir o art. 78-B do art. 1º do PLV e todo o seu art. 2º. Acolhemos a emenda do Senador Carlos Viana, na forma da emenda de relator que apresentamos ao final, para retirar dispositivos que não guardam pertinência temática com o conteúdo original da MPV.

Saudamos a Senadora Tereza Cristina que se debruçou sobre a matéria e propôs valiosos aprimoramentos, por meio das Emendas nºs 21 a 25 – PLEN. As Emendas nºs 22 a 24 também propõem a retirada de matérias estranhas ao texto da MPV, portanto consideramos essa questão já fica atendida com as emendas que propomos ao final e com o acolhimento da Emenda nº 20 – PLEN.

A Emenda nº 21 insere três alterações ao art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012, na forma do art. 1º do PLV: i) reduzir o prazo para adesão



ao PRA de 1 ano para 180 dias; ii) propor redação mais descritiva sobre o procedimento de adesão ao PRA, com menção à análise dos cadastros, identificação de passivos ambientais e troca do termo convocação por notificação; e iii) vedação à restrição de crédito rural a produtores agropecuários que estejam em processo de regularização ambiental por meio do PRA, devendo as instituições financeiras apoiarem suas decisões em informações de órgãos oficiais.

Com relação ao **item i)**, concluímos que a questão foi amplamente discutida na Câmara e que o prazo de 1 ano é mais benéfico aos produtores rurais brasileiros, por isso optamos por manter a redação do PLV. No **item ii)**, entendemos que a redação proposta está parcialmente atendida pela emenda que apresentamos, pois fizemos a substituição do termo “convocação” por “notificação”, para evitar ambiguidades com o parágrafo seguinte, bem como mencionamos a necessidade de validação do cadastro e de identificação de passivo ambientais. O **item iii)** deve ser acolhido, na forma da emenda que propomos ao final, pois é justo que a classe rural brasileira que já esteja empenhada em promover sua regularização de seus passivos ambientais por meio do PRA tenha acesso às linhas de crédito necessárias para o financiamento de sua atividade. Regra bastante coerente proposta pela Senadora Tereza Cristina, considerando que o próprio Código Florestal já permite, durante o cumprimento do PRA, a suspensão da punibilidade de alguns crimes contra a flora e a conversão das multas em prestação de serviços.

Por fim, acolhemos também a Emenda nº 25 da Senadora Tereza Cristina, na forma da emenda que apresentamos ao final, por proporcionar regras de transparência ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural, exigindo que o poder público disponibilize demonstrativos da situação e evolução da regularização ambiental dos imóveis rurais, indique a quantidade de imóveis inscritos, em processo de análise e a quantidade de termos de compromisso assinados. Na emenda que incorpora seu texto, foi criado § 10 ao art. 59 da Lei nº 12.651, de 2012, com ajustes quanto à técnica legislativa.

Em síntese, apresentamos três emendas ao final.

A primeira para ajustar a ementa no PLV às alterações que sugerimos, de modo a excluir a referência à Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (a Lei da Mata Atlântica).

A segunda para aprimorar a redação art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 1º do PLV. No § 2º do art. 59 indicamos que a notificação (e não mais a convocação) será realizada pelo órgão competente após a validação do cadastro e a identificação de passivos ambientais. Acrescentamos também os parágrafos 8º a 10 ao art. 59 para



acolher parcialmente a Emenda nº 21 e integralmente o texto da Emenda nº 25 da Senadora Tereza Cristina, com alguns ajustes de técnica legislativa. O § 8º garante que os produtores rurais em período de cumprimento da sua regularização ambiental não tenham seu crédito rural negado por questões relativas à proteção da vegetação nativa. O § 9º determina que instituições financeiras tenham acesso a dados do CAR e do PRA para verificar a regularidade ambiental do produtor rural para embasar sua análise de risco de crédito. O § 10 exige que os órgãos ambientais mantenham atualizado e disponível em sítio eletrônico demonstrativo sobre a situação do CAR e do PRA.

A terceira emenda é para remover matéria estranha do conteúdo original da MPV, suprimindo o § 10 do art. 4º e o art. 78-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, constantes no art. 1º do PLV.

III – VOTO

Ante o exposto, o nosso voto é:

- i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.150, de 2022;
- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.150, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023;
- iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, com o acolhimento da Emenda nº 20 – PLEN; e
- iv) no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, pela **rejeição** das Emendas nºs 21 a 26 – PLEN, pela **aprovação** da Emenda nº 20 – PLEN e das seguintes emendas:



gc2023-03638

Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3702826935>

EMENDA Nº – PLEN

(ao PLV nº 6, de 2023, proveniente da MPV nº 1.150, de 2022)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, proveniente da Medida Provisória nº 1.150, de 2022, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLV nº 6, de 2023, proveniente da MPV nº 1.150, de 2022)

Modifique-se o art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, proveniente da Medida Provisória nº 1.150, de 2022, que passa a ter a seguinte redação:

“**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 1 (um) ano, contado da notificação pelo órgão competente, que realizará previamente a validação do cadastro e a identificação de passivos ambientais, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei.

.....

§ 8º A partir da assinatura do termo de compromisso e durante a vigência do PRA, o proprietário ou possuidor de imóvel rural estará em processo de regularização ambiental e não poderá ter financiamento da sua atividade negado em face do descumprimento desta Lei ou dos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, devendo as instituições financeiras embasarem suas decisões em informações de órgãos oficiais.

§ 9º Os órgãos ambientais competentes devem garantir o acesso de instituições financeiras a dados do CAR e do PRA que

permitam a verificar a regularidade ambiental do proprietário ou do possuidor de imóvel rural.

§ 10. Os órgãos ambientais competentes manterão atualizado e disponível em sítio eletrônico demonstrativo sobre a situação da regularização ambiental dos imóveis rurais, indicando, no mínimo: quantidade de imóveis inscritos no CAR, cadastros em processo de validação, requerimentos de adesão ao PRA recebidos e termos de compromisso assinados.” (NR)

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLV nº 6, de 2023, proveniente da MPV nº 1.150, de 2022)

Suprimam-se o § 10 do art. 4º e o art. 78-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, constantes no art. 1º do Projeto de Lei de Conversão nº 6, de 2023, proveniente da Medida Provisória nº 1.150, de 2022, renumerando-se o art. 3º para art. 2º.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator