



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3334, de 2023, do Senador Jaime Bagattoli, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para permitir a redução da Reserva Legal em áreas de florestas da Amazônia Legal, para todos os efeitos, nos municípios com mais 50% do seu território ocupado por áreas protegidas de domínio público.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei nº 3.334, de 2023, de autoria do Senador Jaime Bagattoli, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para permitir a redução da Reserva Legal em áreas de florestas da Amazônia Legal, para todos os efeitos, nos municípios com mais 50% do seu território ocupado por áreas protegidas de domínio público.*

A proposição é constituída por dois artigos. O art. 1º dá nova redação ao § 5º do art. 12 do Código Florestal. Tal dispositivo prevê, atualmente, que os imóveis rurais localizados em áreas de florestas na Amazônia Legal poderão ter sua reserva legal reduzida de 80% para até 50%, por decisão do poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

Nos termos do projeto, nas mesmas áreas de florestas da Amazônia Legal, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50%, **para todos os efeitos, em âmbito estadual ou municipal, quando**, cumulativamente, o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e, ainda, **o Estado ou o Município tiverem mais de 50% do seu território** ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas. Ou seja, a reserva legal continuará podendo ser reduzida para 50%, mas isso: (i) se dará para todos os efeitos; (ii) poderá ocorrer no âmbito de todo o Estado ou no de Municípios; (iii) será possível quando o Estado ou Município tiverem mais de 50% de seu território (e não 65%) ocupados por unidades de conservação de domínio público e terras indígenas.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência da futura Lei.

Na justificação, é assinalado que a reserva legal, percentual da área de imóveis rurais no qual deve ser mantida a cobertura vegetal nativa, constitui ônus imposto desigualmente entre as regiões do país, podendo chegar a 80% na Amazônia Legal, ao passo que, em outras regiões, é de apenas 20%. Isso compromete, em grande medida, o uso das propriedades rurais na Amazônia e o desenvolvimento econômico de uma região na qual extensas áreas já são destinadas a unidades de conservação da natureza ou demarcadas como terras indígenas. O autor do PL ressalta, ademais, que o critério legal vigente não leva em conta a situação de Municípios que, embora situados em Estados cujo território não atende ao percentual mínimo autorizador da redução da reserva legal, têm eles próprios seu território majoritariamente afetado àquelas finalidades de proteção da natureza e dos povos indígenas.

No âmbito desta Comissão, foi apresentada, pelo Senador Mecias de Jesus, a Emenda nº 1 – T, que difere do projeto nos seguintes pontos: (i) retira o requisito do Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado, como condição para reduzir o percentual de reserva legal; (ii) acrescenta as áreas de domínio das Forças Armadas entre aquelas computadas para atingimento do percentual de 50% do território estadual ou municipal que autorizará a redução da reserva legal dos imóveis rurais; (iii) dispõe que a ausência de manifestação do Conselho Estadual de Meio Ambiente, no prazo de 60 dias, implicará concordância tácita com a redução da reserva legal.

Após tramitar neste colegiado, o PL será objeto de exame pela Comissão de Meio Ambiente (CMA), à qual caberá decidir terminativamente sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe são submetidas. O exame de mérito do projeto incumbe à CMA, a teor do art. 102-F do RISF.

No plano da constitucionalidade, importa registrar que o Código Florestal constitui lei de normas gerais, editada pela União no uso da competência que lhe confere o art. 24, VI, da Carta Magna. Como tal, não lhe são aplicáveis regras de reserva de iniciativa, de modo que a alteração de suas disposições pode-se dar mediante lei de autoria parlamentar.

Quanto à constitucionalidade material, é certo que a Carta Política de 1988 dedicou especial atenção ao meio ambiente, incumbindo ao poder público e à coletividade a sua preservação, o que se dá, entre outras medidas, pela definição de espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, *caput* e § 1º, III). Também classificou a Floresta Amazônica brasileira como patrimônio nacional, cuja utilização somente pode se dar dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º). A defesa do meio ambiente não é, contudo, o único ou o mais importante fim a ser perseguido pelo Estado brasileiro, haja vista outros bens constitucionais e direitos fundamentais a serem protegidos. Distinto não foi o entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal (STF), ao examinar a constitucionalidade do atual Código Florestal, aprovado em 2012. Sobre assunto, merece transcrição excerto da ementa do acórdão da Corte no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42 (DJ de 13.08.2019):

11. [...] As políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao

comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, **caput**, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.

13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.

14. [...] A proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.

15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode 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.

Sobre o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, observou a Corte no mesmo julgamento:

19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos

demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. [...] Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

E, especificamente sobre as disposições da Lei que permitem a redução do percentual de reserva legal (§§ 4º e 5º do art. 12), cuja validade em face da Carta de 1988 era objeto de discussão, o STF asseriu:

A redução excepcional e facultativa da área de Reserva Legal em face de existência de unidades de conservação da natureza de domínio público e terras indígenas homologadas acomoda o atendimento de diversos interesses igualmente salvaguardados pela Carta Magna, como a proteção do meio ambiente (art. 225), o reconhecimento dos direitos dos índios (art. 231), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III) e a preservação dos entes federativos menores (art. 18). O Judiciário não é órgão dotado de expertise ou legitimidade democrática para definir percentuais de espaços territoriais especialmente protegidos, à medida que o próprio art. 225, § 1º, III, da Constituição atribui essa definição ao Executivo e ao Legislativo. A redução da área de Reserva Legal ocorre em graduação deveras razoável: de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento). Quando o poder público estadual optar pela redução, deverá ouvir o Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão estadual responsável pela análise da viabilidade ecológica dessa iniciativa, e possuir Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado. Relativamente aos Municípios, as normas impugnadas visam a possibilitar uma alternativa institucional de manutenção da viabilidade e autonomia da municipalidade que tenha sua área sensivelmente afetada por iniciativa dos Estados (mediante a criação de unidades de conservação estadual), ou da União (seja pela instituição de unidades federais de proteção ambiental, seja pela homologação de terras indígenas). Trata-se, a rigor, de uma cláusula legal que protege o ente municipal de indevida intervenção estadual para além das cláusulas taxativas do art. 35 do texto constitucional.

A referência, feita no julgado, à redução do percentual de reserva legal em Municípios se dá relativamente à regra do § 4º do art. 12 do Código Florestal, que autoriza o poder público, em áreas de floresta da Amazônia Legal, a reduzir a reserva legal para até 50%, para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas. Cabe notar que essa é uma norma aplicável nos casos de recomposição. Fora dessa hipótese, o texto atual do Código prevê a redução apenas em nível estadual, e somente quando mais de 65% do território do Estado for composto por unidades de conservação e terras indígenas. Ora, se o próprio STF reconhece que a regra do § 4º do art. 12 do Código Florestal tem por objetivo manter a viabilidade e autonomia de Municípios cuja área haja sido sensivelmente afetada por iniciativa do Estado e/ou da União, por que a mesma lógica não deveria se aplicar a casos diversos daqueles de recomposição de cobertura vegetal, inclusive quando o elevado percentual de afetação de território fosse especificamente do Município e não do Estado onde ele se situe? O PL em exame prevê exatamente isso. E também reduz, de 65% para 50%, o percentual de território estadual ou municipal afetado como unidade de conservação ou terra indígena, exigido como requisito para permitir a diminuição do percentual de reserva legal.

À luz dos demais valores constitucionais que devem ser conciliados com a preservação do meio ambiente e do próprio entendimento do STF sobre o assunto, não nos parece que as alterações promovidas pelo Projeto sejam incompatíveis com a Carta Magna. Grosso modo, considerando que as áreas urbanas representam um percentual muito pequeno do território dos Estados situados na Amazônia Legal, a nova regra assegurará que, somadas as áreas de unidades de conservação, as terras indígenas e as áreas de reserva legal dos imóveis rurais, por volta de 75% do território estadual, no mínimo, continuem preservados com vegetação nativa.

A nosso ver, insere-se no mérito da proposta, cujo exame compete à CMA, avaliar se a modificação, de 65% para 50%, do percentual de território destinado à preservação ambiental, utilizado como requisito para permitir a diminuição da área de reserva legal, é a mais adequada ou não.

No tocante à juridicidade, igualmente não há objeções ao Projeto, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos

(normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotado de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Quanto à regimentalidade e à técnica legislativa, entendemos necessário apenas um pequeno ajuste na proposição, para corrigir lapso redacional. Com efeito, há uma divergência entre o segundo percentual mencionado na redação proposta pelo PL para o § 5º do art. 12 do Código Florestal e a sua expressão por extenso, pois o que vem redigido entre parênteses, “sessenta e cinco por cento”, não se coaduna com a expressão numérica (50%), devendo esta última prevalecer.

A Emenda apresentada pelo Senador Mecias de Jesus, como já mencionado, altera o projeto em três pontos: (i) retira a exigência de Zoneamento Ecológico-Econômico para que se possa reduzir o percentual de reserva legal; (ii) inclui as áreas de domínio das Forças Armadas entre as que serão contadas para fins de alcançar o percentual mínimo de áreas afetadas à preservação ambiental, a partir do qual será possível reduzir para 50% a reserva legal; e (iii) institui uma modalidade de aquiescência tácita do Conselho Estadual de Meio Ambiente, no caso de ele não se manifestar no prazo de 60 dias.

Somos contrários à Emenda, pelos motivos a seguir expostos. Entre as razões para que o STF entendesse razoável e consentânea com a Constituição a redução da reserva legal prevista no § 5º do art. 12 do Código Florestal figurava a exigência do Zoneamento Ecológico-Econômico. Eliminar esse requisito, ao mesmo tempo em que se reduz a exigência de percentual mínimo de território da unidade da Federação afetado à preservação ambiental para viabilizar a diminuição do percentual de reserva legal, aumentará substancialmente as chances de impugnação da futura lei, por razões de constitucionalidade.

Ademais, não nos parece que se possam equiparar legalmente às unidades de conservação e às terras indígenas as áreas de domínio das Forças Armadas, já que nelas é possível promover o desmatamento, respeitadas a reserva legal e as áreas de preservação permanente. Nisso não diferem, para fins normativos, dos imóveis rurais em geral, mesmo que, na prática, tais áreas

permaneçam intocadas. A razão de se permitir, na hipótese do § 5º do art. 12 da Lei, a redução do percentual de reserva legal reside justamente no fato de que o território da unidade da Federação já estaria majoritariamente constituído por áreas onde a preservação ambiental se dá, por força de lei, de modo mais intenso: as unidades de conservação e as terras indígenas. Incluir nesse rol as áreas de domínio das Forças Armadas vai contra a lógica do próprio dispositivo, salvo se o legislador lhes atribuir regime de utilização similar.

Por fim, quanto à regra de concordância tácita, é importante frisar que a redução do percentual de reserva legal prevista no art. 12, § 5º, da Lei não constitui propriamente um direito dos proprietários de imóveis rurais, mas uma decisão política do ente federativo, que deve, para tanto, sopesar os diversos interesses e bens jurídicos objeto de proteção envolvidos. Nesse âmbito, o poder público está jungido ao dever de proteção ao meio ambiente, plasmado no art. 225 da Constituição Federal. A mora administrativa, embora condenável, não pode ter como consequência a aprovação tácita da redução do percentual de reserva legal, sem que tenha sido efetivamente realizado o exame da matéria pelos órgãos ambientais e adotada decisão motivada a respeito. A manifestação do Conselho Estadual de Meio Ambiente deve ser compreendida a partir desses pressupostos.

Não é demais lembrar que o STF, ao examinar a constitucionalidade do art. 14, § 4º, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, rechaçou interpretação no sentido de que a mora do órgão ambiental em decidir sobre pedido de renovação de licença ambiental poderia ter como efeito uma espécie de prorrogação automática da licença anterior. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.757 (DJ de 17.03.2023), a Corte deu interpretação conforme ao dispositivo, para concluir que a mora em decidir viabilizaria o exercício de competência supletiva por outro ente federativo. Ou seja, o silêncio, nesses casos, não pode simplesmente ser havido na conta de uma decisão tácita. Similarmente, na situação descrita na Emenda, entendemos que a ausência de manifestação do Conselho Estadual de Meio Ambiente não pode ser considerada uma aquiescência à redução do percentual de reserva legal.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 3.334, de 2023, bem como pela sua aprovação, com a seguinte emenda de redação, rejeitada a Emenda nº 1 – T:

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se, no § 5º do art. 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterado pelo art. 1º do PL nº 3.334, de 2023, a expressão “50% (sessenta e cinco por cento)” por “50% (cinquenta por cento)”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator