

NOTA DE POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DA ABRAMPA SOBRE A FACILITAÇÃO DA REDUÇÃO DE RESERVA LEGAL EM ÁREAS DE FLORESTA DA AMAZÔNIA LEGAL PELO PROJETO DE LEI Nº 3.334/2023

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-11, cumprindo os seus objetivos institucionais, vem, por meio da presente nota, expressar a sua preocupação com o teor do Projeto de Lei nº 3.334/2023. Atualmente aguardando a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, o Projeto de Lei, caso aprovado, possibilitará a redução de Reserva Legal (RL) em áreas de floresta da Amazônia Legal, em evidente violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Atualmente, o parágrafo 5º do artigo 12 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa) permite que os estados com Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e que tenham mais de 65% do seu território ocupado por Unidades de Conservação (UC) de domínio público devidamente regularizadas e/ou por Terras Indígenas (TI) homologadas reduzam as áreas obrigatórias de Reserva Legal das propriedades de 80% para até 50%¹, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente. A proposta, apresentada pelo Senador Jaime Bagattoli (PL-RO), inicialmente buscava promover duas alterações substanciais no dispositivo: permitir a redução da Reserva Legal não apenas em âmbito estadual, mas também no nível municipal; e possibilitar que tal redução seja levada a cabo quando o respectivo estado ou município tiver mais de 50% da sua área ocupada por Unidades de Conservação de domínio público regularizadas e/ou por Terras Indígenas homologadas².

1 Veja-se que, de acordo com o artigo 12, inciso I, 'a', da Lei de Vegetação Nativa, imóveis rurais localizados em áreas de florestas da Amazônia Legal devem manter 80% da sua cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal.

2 O documento pode ser acessado em: <<https://tinyurl.com/4t8appv>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Tal qual originalmente apresentado, o projeto já promovia a redução da proteção do bioma amazônico, com a possibilidade de dispersão da competência para a diminuição da Reserva Legal entre os municípios e a exigência de um patamar mínimo menor de áreas protegidas para promover tal redução. No entanto, os riscos ambientais do projeto foram agravados com a apresentação da Emenda nº 1-T pelo Senador Mecias de Jesus (Republicanos-RR)³. No documento, o Senador propôs a retirada da obrigatoriedade de o estado possuir Zoneamento Ecológico-Econômico, a inclusão das áreas de domínio das forças armadas como meio de ocupação do território que pode ensejar a redução da Reserva Legal e a instituição de prazo de 60 dias para a manifestação do Conselho Estadual do Meio Ambiente, sob pena de concordância tácita.

Em um primeiro momento, em 28 de fevereiro de 2024, o Senador Márcio Bittar (União-AC), relator do Projeto de Lei no Senado, posicionou-se contrariamente à emenda, afirmando, com razão, que ela contrariava decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal (STF) e, logo, poderia vir a ser impugnada por inconstitucionalidade. Também destacou, acertadamente, que as áreas de domínio das forças armadas não poderiam se equiparar às UC e TI, já que elas não são regidas por regras ambientais mais protetivas, devendo deferência somente às regras gerais aplicáveis aos imóveis rurais. Por fim, ressaltou, com pertinência, que a concordância tácita do Conselho Estadual de Meio Ambiente por decurso de prazo não seria cabível, já que a análise da redução da Reserva Legal depende de uma decisão política do ente federativo, não se constituindo como um direito inerente dos proprietários dos imóveis rurais⁴.

Todavia, em 15 de março de 2024, o Senador apresentou um novo parecer, no qual defendeu, de forma diametralmente oposta, a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da mesma emenda e votou pela sua aprovação, sem oferecer qualquer contraponto aos argumentos defendidos por ele próprio no parecer anterior⁵.

Posteriormente, o Senador Fabiano Contarato (PT-ES) propôs a emenda nº 2, com a finalidade de aumentar o prazo para a análise pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente de 60 dias para 6 meses. A sugestão foi acolhida oralmente pelo relator em 10 de abril de 2024⁶.

3 O documento pode ser acessado em: <<https://tinyurl.com/y4rthhmx>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

4 O parecer pode ser consultado em: <<https://tinyurl.com/2p83duck>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

5 O segundo parecer pode ser consultado em: <<https://tinyurl.com/mr427j7h>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

6 O documento da emenda pode ser acessado em: <<https://tinyurl.com/4a92p5y2>>. A tramitação do projeto, com a informação sobre o acolhimento oral da proposta, pode ser acessado em: <<https://tinyurl.com/ard7cccp>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Os principais pontos da proposta atualmente vigente do Projeto de Lei encontram-se resumidos no quadro a seguir:

	Redação atual da Lei Federal nº 12.651/2012	Redação proposta pelo PL nº 3.336/2023, com as alterações das emendas nº 1-T e 2
Quem pode reduzir a RL?	Estados	Estados e municípios
Quais são os tipos de ocupação do território que podem ensejar a redução da RL?	Unidades de Conservação de domínio público regularizadas e Terras Indígenas homologadas	Unidades de Conservação de domínio público regularizadas, Terras Indígenas homologadas e áreas de domínio das forças armadas
Qual é a porcentagem do território que precisa estar afetada por tais ocupações para que seja possível reduzir a RL?	65%	50%
É preciso que o estado tenha ZEE para a redução da RL?	Sim	Não
Há prazo para a manifestação do Conselho Estadual de Meio Ambiente?	Não	Sim: 6 meses, sob pena de concordância tácita

As alterações propostas pela atual versão do Projeto de Lei fragilizam, de maneira grave, a proteção normativa conferida ao bioma amazônico, que é considerado patrimônio nacional, nos termos do artigo 225, §4º, da Constituição Federal. Segundo a Constituição, a utilização do bioma amazônico “far-se-á, na forma da lei, **dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente**, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”, o que é claramente afrontado pela proposta ora analisada.

A proposta legislativa busca, em essência, reduzir de 65% para 50% a área do ente federativo que deve ser ocupada por Unidades de Conservação e/ou Terras Indígenas - categorias fundiárias caracterizadas por alto nível de preservação ambiental - para que seja possível diminuir a área obrigatória de Reserva Legal de floresta amazônica de 80% para 50%. É evidente que, com tal redução, autoriza-se a supressão de vegetação em área superior à que hoje é prevista pela Lei de Vegetação Nativa, o que

atenta frontalmente contra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/1988), seja pela promoção do retrocesso ambiental, seja pela falta de salvaguardas mínimas ao meio ambiente.

Note-se que, nos termos do art. 3º, III, da Lei de Vegetação Nativa, as áreas de Reserva Legal têm como função “assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”. A fixação de diferentes patamares protetivos nos biomas e áreas com formações vegetativas diversas se deve aos limiares mínimos necessários para a preservação da biodiversidade e dos processos ecológicos nas diferentes regiões. Logo, a previsão de Reservas Legais de 80% na Amazônia se deve às características do bioma e aos seus serviços ambientais, que dependem diretamente da manutenção de tais parâmetros mínimos de vegetação nativa.

Com a regra atualmente vigente, que permite que os estados decidam pela redução da Reserva Legal para 50% caso pelo menos 65% da sua área seja protegida por Unidades de Conservação de domínio público regularizadas e/ou Terras Indígenas homologadas, mesmo em um cenário no qual todos os estados viessem a aderir a tal dispositivo, a proteção do bioma manter-se-ia no patamar de 82,5%. No entanto, com a regra que se pretende aprovar, essa proteção seria formalmente reduzida a menos de 75% - abaixo do limiar mínimo de 80%, que passou por longos debates e análises por ocasião da aprovação da Lei de Vegetação Nativa em 2012.

A situação se agrava ainda mais quando se observa que a proposta legislativa busca incluir, de forma equiparada às Unidades de Conservação e às Terras Indígenas, as áreas de domínio das forças armadas no cômputo para o atingimento da área afetada de 50% do ente federativo. Essa equiparação é absolutamente descabida do ponto de vista ambiental, uma vez que as áreas de domínio das forças armadas não se submetem a regime ambiental diferenciado mais protetivo do que os demais imóveis rurais, conforme o próprio relator do Projeto de Lei destacou em seu primeiro parecer⁷. Assim, a proposta acaba por reduzir ainda mais a proteção conferida à vegetação nativa na Amazônia, que, na prática, teria bem menos do que 75% da sua área preservada em caso de aprovação do texto - muito aquém do necessário para a manutenção do bioma, da sua biodiversidade e dos serviços por ele prestados.

7 O parecer pode ser consultado em: <<https://tinyurl.com/2p83duck>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Além disso, com a autorização que se pretende conceder aos municípios para que eles também possam reduzir localmente as áreas de Reserva Legal em caso de cumprimento dos requisitos legais em âmbito local, tem-se mais uma razão para o rápido avanço do desmatamento, de forma fragmentada, inclusive com a possibilidade de prejuízo à preservação de certas fitofisionomias locais e de redução da conexão entre remanescentes em áreas com grande ocupação de imóveis rurais - o que gera o isolamento das áreas de vegetação nativa e das espécies ali presentes.

Os demais aspectos do Projeto de Lei - que incluem a dispensa de Zoneamento Ecológico-Econômico e a possibilidade de aprovação tácita pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente em caso de falta de resposta em 6 meses - também são temerários.

O ZEE, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, tem como objetivo, nos termos do art. 3º do Decreto Federal nº 4.297/2002, “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”. Trata-se de instrumento essencial para o planejamento de uso e ocupação do território, principalmente do ponto de vista socioambiental e econômico, uma vez que permite que haja a distribuição das atividades econômicas de acordo com as características ambientais e ecológicas regionais. Ao retirar a necessidade de preexistência de ZEE, o Projeto de Lei menospreza a competência do estado de organizar o seu território e fragiliza a preservação estratégica e integrada dos atributos naturais estaduais, o que é especialmente preocupante na região amazônica, onde se sabe que há um problema fundiário estrutural.

A possibilidade de aprovação tácita pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente por decurso de prazo também gera a precarização do planejamento em nível estadual e da proteção ambiental. Os Conselhos Estaduais se reúnem com periodicidades diversas e possuem múltiplas pautas em andamento. Para atender ao prazo de 6 meses, atualmente previsto no Projeto de Lei, seria necessário convocar reuniões extraordinárias e reunir os conselheiros toda vez que um município ou o próprio estado decidir reduzir a área de Reserva Legal dos imóveis rurais ou, em caso de previsão de reunião ordinária dentro do período previsto, seria necessário priorizar tal pauta em detrimento de outras em andamento dentro do colegiado. Essa dinâmica não apenas gera prejuízo às atividades programadas dos Conselho e às agendas dos seus conselheiros,

como impede que sejam travados os necessários debates sobre as vantagens e desvantagens da redução pretendida, que tomam tempo.

Na prática, tal prazo tende a inviabilizar a análise efetiva e o debate participativo sobre a possibilidade de redução da Reserva Legal no âmbito do Conselho Estadual, neutralizando o essencial papel estratégico exercido pela instância participativa estadual e criando a ilusão que tal redução é um direito dos proprietários, quando, na realidade, trata-se de uma decisão política a ser tomada em âmbito estadual, como bem destacado pelo Senador Márcio Bittar, em seu primeiro parecer.

Sem dúvida, trata-se de verdadeiro descabimento jurídico que se possa arriscar promover a desproteção ambiental de forma tácita, sem qualquer atenção ao princípio da precaução.

Os pontos ora elencados evidenciam que a proposta legislativa reduz a proteção atualmente conferida ao bioma amazônico, fragilizando-o. Pior, sugere o enfraquecimento da legislação em tempos de emergência ambiental, climática e de biodiversidade, evidenciadas por diversos eventos recentes, como pela atual crise do Rio Grande do Sul e pela seca vivenciada em diversos estados da região Norte entre o final de 2023 e o início de 2024. Diante do iminente atingimento do ponto de não retorno da Amazônia - a partir do qual a floresta terá prejudicada a prestação dos seus serviços ambientais e ecossistêmicos, com graves prejuízos socioambientais e socioeconômicos locais, regionais, nacionais e globais⁸ - trata-se de proposta certamente inconcebível e inaceitável. E, embora diversos estudos apontem que os municípios e estados da Amazônia Legal não dependem do contínuo desmatamento do bioma,⁹ a proposta apoia-se em uma falsa, apelativa e equivocada noção de desenvolvimento econômico - para avançar, de forma predatória, na desproteção ambiental, sem gerar quaisquer benefícios à coletividade, beneficiando tão somente uns poucos proprietários e apenas no curtíssimo prazo.

É nítido, portanto, que o Projeto de Lei fere diretamente a Constituição Federal, especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e, como consequência, os direitos à vida, à saúde, à moradia, à educação, ao trabalho, entre

⁸ BOULTON, Chris A.; LENTON, Timothy M.; BOERS, Niklas. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*, v. 12, mar. 2022, p. 271-278. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41558-022-01287-8>> ; LAPOLA, D. M. et al. Pervasive transition of the Brazilian land-use system. *Nature Climate Change*, 2014, 4(1). Disponível em: <<https://doi.org/10.1038/nclimate2056>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

⁹ O tema foi aprofundado em nota técnica sobre o PL elaborada pela WWF. Ela pode ser consultada em: <<https://tinyurl.com/8tzhe25v>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

outros (arts. 5º e 6º). Ao buscar desregulamentar a proteção ambiental em prol de supostos interesses econômicos, também viola o art. 170, VI, que determina que a ordem econômica deve tomar como princípio orientador a defesa do meio ambiente.

Por tudo isso, entende a ABRAMPA que o PL nº 3.334/2023 é patentemente inconstitucional, devendo ser, desde logo, **rejeitado** por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A ABRAMPA coloca-se à disposição para a realização de eventuais debates que se façam necessários e assegura que quaisquer retrocessos na legislação ambiental do país serão devidamente denunciados e oportunamente combatidos.

Belo Horizonte, 18 de junho de 2024

Alexandre Gaio
Presidente da ABRAMPA