

A INADMISSIBILIDADE DA EMENDA DE PLENÁRIO Nº 01/2023 À MP Nº 1.150/2022

Esta nota técnico-jurídica analisa a inclusão do conteúdo da Emenda de Plenário nº 01 no Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 1.150/2022, aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 30/03/2023.

1 A redação original

A MP nº 1.150/2022, na forma como foi editada, altera o § 2º do art. 59 da Lei nº 12.651/2012 (“Código Florestal”), que passou 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 180 (cento e oitenta) dias, contado da convocação pelo órgão competente, observado o disposto no § 4º do art. 29.

....." (NR)

A redação anterior do referido parágrafo estabelecia:

"Art. 59.

.....

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que deve ser requerida em até 2 (dois) anos, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

.....”(NR)

Na Exposição de Motivos¹, fica destacado que a MP visa “compatibilizar a realidade fática dos processos de regularização ambiental com o prazo estabelecido em Lei para adesão aos Programas de Regularização Ambiental, por parte de possuidores e proprietários de imóveis rurais, em todo o território nacional”. O documento relata que “apenas 0,5% do total de cadastros [*no sistema do Cadastro Ambiental Rural – Sicar, anotou-se*] tiveram a sua análise de regularidade ambiental concluída, o que equivale a 2,1% do total da área cadastrada”.

A proposta aqui não é entrar no mérito da MP nº 1.150/2022. De toda forma, é importante mencionar que, desde a entrada em vigor da Lei Florestal de 2012, têm ocorridos sucessivos ajustes nos prazos estabelecidos para a inscrição no Sicar e adesão aos programas de regularização ambiental. Com isso, a lei na prática tem ficado inaplicada em disposições importantes o que se configura em anistia para os desmatamentos ocorridos anteriormente a julho de 2008.

Assim, a medida provisória em tela tem foco bem definido, e a urgência foi formalmente justificada pela situação atual de (in)aplicação das regras da Lei Florestal sobre a regularização ambiental.

2 A Emenda de Plenário nº 01

A Emenda de Plenário nº 01/2023², de autoria do deputado Rodrigo de Castro (UNIÃO-MG), acatada pela Câmara dos Deputados, aborda tema completamente distinto: as regras de proteção da Mata Atlântica, estabelecidas pela Lei nº 11.428/2006.

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2022/medidaprovisoria-1150-23-dezembro-2022-793550-exposicaodemotivos-167013-pe.html>. Acesso em: 09 abr. 2023.

² Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2251783&filename=EMP%201%20=%3E%20MPV%201150/2022. Acesso em: 09 abr. 2023.

Essa lei apresenta normas direcionadas aos remanescentes do bioma mais degradado do país, e responde à previsão expressa estabelecida no art. 225, § 4º, da Constituição Federal, de que a utilização dos biomas considerados patrimônio nacional “far-se-á, **na forma da lei**, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” [*grifou-se*].

A Lei nº 11.428/2006 traz regras especiais, que prevalecem sobre as normas gerais constantes no Código Florestal quando se verifica conflito aparente. Como estabelece o § 2º do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito (Decreto-Lei nº 4.657/1942), “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

O conteúdo da Emenda de Plenário nº 1 faz modificações profundas na Lei da Mata Atlântica. Entre outros pontos:

- suprime a exigência de se buscar alternativa técnica e locacional ao empreendimento para a aprovação da supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração;
- determina que a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração em área urbana seja autorizada exclusivamente por órgão ambiental municipal competente, excluindo a referência a fundamentação em parecer técnico;
- no caso de vegetação em estágio inicial, em áreas urbanas e rurais, abre a possibilidade de autorização municipal;
- exclui a necessidade de medidas compensatórias para a supressão de vegetação fora de Área de Preservação Permanente (APP) e limita as medidas compensatórias a área equivalente à que foi desmatada em APP para a implantação de empreendimentos 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;

- para esses mesmos empreendimentos ainda retira a necessidade de elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) para a emissão da licença de supressão de vegetação;
- para a supressão da vegetação em estágios médio ou avançado de regeneração do bioma Mata Atlântica, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, amplia a área para a compensação para a região municipal limítrofe, sendo que atualmente ela ocorre no mesmo município ou na mesma região metropolitana; e
- permite a compensação da supressão da vegetação primária ou secundária em qualquer estágio de regeneração em APP, que já estão protegidas pelo Código Florestal.

Configurando um conjunto de regras especiais, esse conteúdo sequer poderia estar sendo debatido em um processo legislativo voltado a ajustar normas gerais constantes no Código Florestal.

O conteúdo da Emenda de Plenário nº 01 não tem absolutamente nada a ver com o registro no Sicar e os programas de regularização ambiental tratados no § 2º do art. 59 da lei florestal. A inclusão da Emenda no Projeto de Lei de Conversão fere o disposto no inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”. Trata-se de um caso de **injuridicidade**, portanto.

Mais do que isso, configura **inconstitucionalidade**. Não há qualquer justificativa para se aproveitar o processo legislativo célere de uma medida provisória para alterar a Lei da Mata Atlântica no sentido de sua flexibilização, de estabelecimento de regras menos protetivas do que as atuais, as quais colidem com a exigência da Constituição de que em biomas considerados patrimônio nacional as regras de proteção necessitam assegurar a preservação do meio ambiente.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já estabeleceu, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127³, que:

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** [*grifou-se*].

O chamado “jabuti”, portanto, segundo interpretação do STF, é inconstitucional. Essa inconstitucionalidade não é sanada pela aprovação em uma das Casas Legislativas, ela macula inclusive a lei aprovada e sancionada, por estar em tela a própria garantia da democracia.

No julgamento da aludida ADI, inclusive, cunhou-se o termo **contrabando legislativo**, definido pela Min. Rosa Weber que além de se caracterizar como indicado acima, não denota “mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade”.

Segundo a Ministra, esta prática representa “violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado”, já que prejudicam o exame aprofundado e cuidadoso do que vem a ser proposto e acaba facilitando a aprovação de regras que, em condições normais, nunca seriam aprovadas por sua disparidade com o texto original da MP.

³ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 09 abr. 2023.

No aludido precedente, mesmo em um dos votos divergentes quanto ao mérito da matéria, houve convergência sobre a toxicidade deste tipo de práticas. Não por menos, indica o Min. Edson Fachin que se trata de **prática com caráter pernicioso para a democracia**, antes de votar no sentido de declarar sua inconstitucionalidade.

O entendimento sobre a importância da pertinência temática da emenda com a matéria principal da proposição legislativa já foi replicado em outros julgamentos do próprio Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADI 4433/SC, relatada pela própria Min. Rosa Weber; ADI 546/DF, relatada pelo Min. Moreira Alves; ADI 574/DF, relatada pelo Min. Ilmar Galvão; ADI 973-MC/AP, relatada pelo Min. Celso de Mello; ADI 1.050-MC/SC, relatada pelo Min. Celso de Mello; e ADI 2.887/SP, relatada pelo Min. Marco Aurélio Mello.

A prática de inserção de “jabutis”, portanto, não recebe uma nomeação no âmbito jurídico tão forte à toa. Trata-se de violação ao devido processo legislativo, o que, por essência, viola de forma frontal e insanável a própria Constituição Federal.

Assim, conforme a jurisprudência da Suprema Corte, trata-se de vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao devido processo legislativo, não sendo apta à convalidação este tipo de emenda a partir de sanção pelo Poder Executivo.

Cabe assim ao Presidente do Senado Federal, quando receber o projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara, **em sede de admissibilidade**, excluir o conteúdo da Emenda de Plenário nº 01, por injuridicidade e inconstitucionalidade.

Brasília, 9 de abril de 2023

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo

OAB/DF nº 14.711

OAB/DF 56.785

