

PROJETOS DE LEI AMEAÇAM CÓDIGO FLORESTAL

PROPOSTAS PODEM REDUZIR PROTEÇÃO À FLORESTA



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



NOTA TÉCNICA
SETEMBRO 2020

DESTAQUES

- Há, atualmente, 56 projetos de lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional que pretendem alterar o Código Florestal.
- Sete PLs merecem destaque pelo prejuízo potencial ao Código Florestal; se aprovados esses PLs reduzirão a proteção da vegetação nativa e modificarão significativamente a sistemática de regularização ambiental atualmente em vigor.
- Os estados, em geral, têm empreendido esforços significativos para implementar o Código Florestal; qualquer alteração nos dispositivos do código que acarrete revisão significativa das regras estaduais, implicaria ignorar todo o empenho e os recursos que foram aplicados na elaboração e implementação destas normas.
- É fundamental acompanhar atentamente todas as tentativas de alteração da lei florestal e alertar para que sejam evitadas novas mudanças capazes de anular todos os avanços feitos até hoje.
- O conhecimento do rito de tramitação dos projetos de lei e o uso das ferramentas digitais de participação popular possibilitam maior influência no processo legislativo, informando e convencendo os tomadores de decisão.

A Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, sobre a proteção da vegetação nativa, conhecida como o novo Código Florestal, tramitou por mais de uma década no Congresso Nacional e foi fruto de um duro e longo processo de negociação. A nova lei florestal manteve os dois pilares da conservação em terras privadas, as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal; trouxe novas ferramentas como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA); criou novos conceitos, como o de área rural consolidada, e instituiu regras distintas (e mais flexíveis) para quem descumpriu a lei antes de 22 de julho de 2008. O novo Código Florestal foi aprovado com o comprometimento do setor produtivo, representado pela bancada ruralista, de regularizar as propriedades e restaurar os passivos ambientais.

Apesar do acordo feito em 2012, diversos projetos de lei (PLs) têm sido apresentados para alterar dispositivos do Código Florestal. Algumas propostas pretendem alterar pontualmente um artigo da lei, mas há outras que propõem modificação substancial à sistemática atualmente em vigor, diminuindo a proteção da vegetação nativa, inclusive com tentativas de destituir institutos preservacionistas consagrados, como Reserva Legal e APP. É fundamental que eventuais propostas legislativas que alterem dispositivos do Código Florestal tenham por único objetivo aprimorar a lei ou facilitar a sua implementação. Projetos que pretendem reacender discussões que já foram superadas representam armadilhas que podem retroceder muito a implementação do código.

A maioria dos estados já regulamentou diferentes aspectos do Código Florestal e tem se empenhado

para promover a análise e validação dos dados do CAR e implantar os programas estaduais de regularização ambiental.¹ Além disso, diversos setores da sociedade civil também têm empenhado recursos humanos e financeiros para auxiliar os produtores rurais a implementar esta lei. Assim, eventuais modificações na lei poderiam retardar a implementação do Código Florestal e a regularização dos passivos ambientais nos imóveis rurais.

Pesquisadoras do Climate Policy Initiative/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/ PUC-Rio) fizeram o levantamento e análise dos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal que alteram ou acrescentam dispositivos ao Código Florestal. Neste documento, as autoras apresentam esses PLs e examinam em profundidade os sete projetos de lei que mais impactam negativamente o código. Além disso, as autoras explicam de forma simplificada a tramitação de projetos de lei e medidas provisórias no Congresso Nacional, incluindo o sistema de deliberação remota adotado durante a pandemia de covid-19, e apresentam as ferramentas digitais de participação popular, a fim de contribuir para o monitoramento e o controle destas propostas pela sociedade.

METODOLOGIA

As pesquisadoras do CPI/ PUC-Rio fizeram o levantamento dos projetos de lei nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir do motor de busca de projetos de lei em tramitação, usando como termo de busca “Lei nº 12.651 de 2012”. A última atualização deste levantamento foi feita em 2 de julho de 2020. O resultado da busca apresentou 77 PLs na Câmara e 18 no Senado. Deste total, as pesquisadoras excluíram os PLs que não fazem alterações diretas à Lei nº 12.651/2012, o que reduziu o escopo da pesquisa para 57 PLs.

Os 57 PLs foram analisados com o objetivo de identificar: (i) os dispositivos do Código Florestal alterados; (ii) o regime de tramitação do PL; (iii) as emendas apresentadas e aprovadas; e (iv) se houve substitutivo aprovado.

Após esta análise, as autoras identificaram que um projeto de lei passou a tramitar por meio do seu substitutivo, o qual não faz mais referência ao Código Florestal, restando 56 PLs do conjunto inicial da pesquisa. A lista destes 56 PLs encontra-se no Anexo 1 deste documento.

Posteriormente, as pesquisadoras examinaram detalhadamente estes 56 projetos de lei com o objetivo de identificar aqueles que poderiam ter um impacto negativo no Código Florestal, sobretudo se modificam as regras sobre: (i) Áreas de Preservação Permanente (APP); (ii) Reserva Legal; (iii) Cadastro Ambiental Rural (CAR); (iv) área rural consolidada em APP ou Reserva Legal; (v) Programa de Regularização Ambiental (PRA); (vi) autorização para supressão de vegetação nativa e reposição florestal; e (vii) controle do desmatamento e incêndios florestais.

As autoras identificaram que sete PLs propõem modificações bastante negativas ao Código Florestal, cujos impactos são apresentados a seguir.

¹ CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Relatório. **Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3hy1AFX>

ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE MAIS IMPACTAM NEGATIVAMENTE O CÓDIGO FLORESTAL

Os sete PLs em tramitação que mais impactam negativamente o Código Florestal são:

1. O PL 6330, de 11 de setembro de 2013, acrescenta o inciso VI ao parágrafo 13 do art. 61-A da Lei 12.651/2012 que trata das modalidades de recomposição de áreas consolidadas em APP;
2. O PL 4508, de 23 de fevereiro de 2016, acrescenta o art. 24-A à Lei 12.651/2012 para permitir o pastoreio em áreas de Reserva Legal;
3. O PL 551, de 7 de fevereiro de 2019, altera o altera o §5º e acrescenta o §5-A ao art. 12 da Lei 12.651/2012 que trata da possibilidade de redução do percentual de Reserva Legal nos estados da Amazônia Legal;
4. O PL 3511, de 12 de junho de 2019, altera vários dispositivos da Lei 12.651/2012, com destaque para as alterações ao art. 59 que trata do PRA e ao art. 68 que trata da aplicação do percentual de Reserva Legal de acordo com a lei em vigor;
5. O PL 1426, de 1 de abril de 2020, acrescenta o §5-A ao art. 12 da Lei 12.651/2012 para propor regras especiais de redução do percentual de Reserva Legal apenas para os estados de Roraima e Amapá.
6. O PL 2374, de 4 de maio de 2020, acrescenta o art. 68-A à Lei 12.651/2012 para alterar o marco temporal de regularização ambiental de áreas consolidadas em Reserva Legal;
7. O PL 2429, de 6 de maio de 2020, altera os §§ 4º e 5º do art. 59 e altera o *caput* do art. 66, dispondo sobre a regularização de imóvel ou posse rural com áreas suprimidas irregularmente após 22 de julho de 2008.

1. PL 6330/2013

O PL 6330/2013 acrescenta o inciso VI ao §13 do art. 61-A, que estabelece as modalidades de recomposição de áreas consolidadas em APP. Este novo inciso permite a recomposição por meio de “plantio de espécies frutícolas arbustivas ou arbóreas, nativas ou exóticas, empregando-se as normas técnicas para a Produção Integrada de Frutas (PIF) estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”. **Se este PL for aprovado, todas as áreas consolidadas em APP, independentemente da região do país e do tamanho da área de APP, poderão ser regularizadas com a plantação de frutas exóticas, desconfigurando totalmente a função ambiental das APPs que é de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.**

O PL 6330/2013 tramita na Câmara dos Deputados e, inicialmente, foi designado às comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Constituição e Justiça e de Cidadania, à apreciação conclusiva pelas comissões. Após apreciação pelas comissões, a competência para apreciar o PL foi transferida ao Plenário e em seguida, o PL foi arquivado. Após requerimento, ele foi desarquivado em 20 de fevereiro de 2019 e até o momento não possui novos andamentos.

2. PL 4508/2016

O PL 4508/2016 acrescenta o art. 24-A à Lei 12.651/2012, dispondo que o proprietário da área designada como Reserva Legal poderá utilizá-la para o pastoreio de animais nas áreas de gramíneas, com forrageiras nativas ou cultivadas já existentes, mediante aprovação de plano de manejo florestal pelo órgão ambiental competente. Observa-se que **esta proposta pretende autorizar o pastoreio de animais em áreas de Reserva Legal de qualquer bioma e não apenas daqueles que naturalmente são propícios ao pastoreio, como os campos naturais.**

A autora justifica a proposta esclarecendo que há pastagens degradadas em áreas de Reserva Legal e que estas áreas ficam sujeitas às intempéries climáticas, sobretudo às queimadas. Entretanto, a lei dispõe que a Reserva Legal deve ser coberta por vegetação nativa. As áreas de Reserva Legal que foram convertidas para pastagens, antes de 22 de julho de 2008, são áreas consolidadas e a lei já permite a manutenção de animais nestas áreas. Porém, as áreas de Reserva Legal que foram convertidas para pastagens após 2008, devem ser restauradas com vegetação nativa. **Ao permitir o pastoreio em áreas de Reserva Legal que foram convertidas ilegalmente para pastagens após 2008, o PL concede uma anistia a estas áreas, pois a obrigação do proprietário é recompor a Reserva Legal com vegetação nativa.**

O PL 4508/2016 tramita na Câmara dos Deputados e foi designado às comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Constituição e Justiça e de Cidadania, à apreciação conclusiva pelas comissões. O relator do PL na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável proferiu parecer, em novembro de 2019, pela rejeição do projeto.

3. PL 551/2019

O PL 551/2019 altera o §5º do art. 12 que prevê a possibilidade de o poder público estadual, após ouvir o Conselho Estadual de Meio Ambiente, reduzir o percentual da Reserva Legal das áreas cobertas por floresta na Amazônia Legal de 80% para 50% quando o estado tiver Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) 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.

O PL 551/2019 exclui deste dispositivo o requisito de o estado ter ZEE aprovado e ainda inclui no percentual de 65% as áreas de domínio das forças armadas. Além disso, o PL também inclui o §5º-A para estabelecer o prazo de 60 dias para o Conselho Estadual de Meio Ambiente se manifestar, após o qual a ausência de manifestação será considerada concordância com a redução do percentual da Reserva Legal.

Esta proposta reduz significativamente a proteção da floresta amazônica em todos os estados, entretanto, os estados de Roraima e Amapá serão os principais destinatários da norma, pois são os únicos estados da Amazônia Legal que ainda não aprovaram suas leis de zoneamento ambiental.

Para apreciação do PL 551/2019, que tramita no Senado Federal, foram designadas as comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), e Meio Ambiente, cabendo à última a decisão terminativa. Até o momento, o relator do PL na CCJ não emitiu parecer sobre o projeto.

Quando o presidente da República propôs a MP 901/2019 tratando da transferência de terras da União para os estados de Roraima e Amapá, o autor do PL 551/2019 propôs uma emenda “jabuti” à referida MP com o mesmo teor do PL 551/2019 (Box 1). Mesmo não tendo nenhuma pertinência temática com o objeto da MP, a emenda foi aceita pelo relator da comissão mista da MP e passou a fazer parte do projeto de lei de conversão da medida provisória.² Entretanto, sobreveio a decretação do estado de calamidade pública, decorrente da pandemia de covid-19, e a instituição do sistema de deliberação remota (SDR) no Congresso Nacional. Como o prazo para a aprovação final da MP coincidiu com estas alterações na tramitação das medidas provisórias, a MP 901/2019 acabou perdendo a sua eficácia por decurso de prazo. Assim, a pretensão de aprovar a flexibilização das regras para a redução do percentual de Reserva Legal nos estados da Amazônia Legal, por meio de um atalho, não teve sucesso, e o PL 551/2019 continua o seu curso natural.

BOX 1. EMENDAS “JABUTIS” EM MEDIDAS PROVISÓRIAS

Alguns parlamentares têm adotado uma estratégia para aprovar os projetos de seu interesse de forma mais célere, que é a propositura de emendas “jabutis” em medidas provisórias. As emendas “jabutis” são aquelas que não possuem pertinência temática com o objeto da medida provisória e, portanto, são consideradas ilegais. Embora seja difícil fazer este exame, a doutrina adota alguns parâmetros, tais como o nexos causal entre a emenda e o objeto da MP e a pertinência da emenda a partir do enunciado declarado na ementa da MP, que traduz o seu “núcleo material”.³

As medidas provisórias possuem um rito próprio, muito mais célere e com muito menos participação da sociedade e debate entre os próprios parlamentares que os projetos de lei ordinária. Nesse sentido, a propositura de emendas “jabutis” para alterar as regras do Código Florestal constitui uma grave ameaça à lei, pois retira do ambiente deliberativo ordinário do legislativo a discussão sobre estas alterações, impossibilita a participação da sociedade e impede que haja a devida reflexão e debate.

4. PL 3511/2019

O PL 3511/2019 pretende alterar completamente a sistemática do Código Florestal para a regularização ambiental dos imóveis rurais. De acordo com a nova redação do art. 59, proposta no PL, os órgãos ambientais estaduais deverão notificar os proprietários, após a análise e validação do CAR, para efetuar a adesão ao PRA e assinar o termo de compromisso. Os proprietários, por sua vez, terão um prazo de um ano a partir da notificação para aderir ao programa. Enquanto não forem notificados pelo órgão ambiental, os produtores rurais poderão manter as atividades econômicas nas áreas consolidadas de APP e Reserva Legal e não serão obrigados a promover a regularização ambiental de suas propriedades.

² CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAUJO, Julia Nardi de. Nota Técnica. **Jabuti em medida provisória enfraquece a proteção da Floresta Amazônica no Código Florestal**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31zNxdw>

³ LAAN, C. R. v.d. **Um Panorama Recente da Apresentação de Emendas sem Pertinência Temática a Medidas Provisórias pós-ADI 5.127**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fev/2018.

Observa-se que **esta proposta inverte totalmente a lógica em vigor, pela qual cabe aos proprietários a iniciativa pela regularização ambiental de seus imóveis rurais, sendo os órgãos estaduais de meio ambiente apenas os gestores do sistema, com responsabilidade de receber, analisar e validar as informações fornecidas.** Além disso, a maioria dos estados já regulamentou o Programa de Regularização Ambiental (PRA) estadual e, em alguns estados, o PRA já está efetivamente implementado, com termos de compromisso assinados.⁴ Os estados que ainda não regulamentaram seus PRAs estão bastante avançados, com minutas em processo de aprovação nas instâncias competentes. Assim, qualquer alteração na legislação, prevendo uma nova sistemática para o PRA impactará fortemente todos os estados.

O PL 3511/2019 também propõe uma alteração muito negativa ao Código Florestal ao definir um rol taxativo da legislação aplicável ao art. 68. Este dispositivo estabelece que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa, respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época da supressão, são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos atualmente na lei. Além de estabelecer os marcos legais de forma arbitrária e em desacordo com a jurisprudência, o PL ainda determina que os percentuais de Reserva Legal serão calculados sobre a cobertura de vegetação nativa existente à época, em cada imóvel rural. **Desta forma, o cálculo do percentual da Reserva Legal deixa de ser feito sobre a área total do imóvel rural para ser feito sobre a vegetação nativa existente à época. Se este projeto for aprovado, esta regra terá um enorme impacto negativo pois vai anistiar grandes áreas, diminuindo significativamente a recomposição ou compensação de Reserva Legal.**

É importante mencionar que as alterações ao Código Florestal contidas no PL 3511/2019 tinham sido propostas anteriormente em várias emendas “jabutis” à Medida Provisória 867/2018 (Box 1), que dispunha sobre a extensão de prazo para a adesão ao PRA.⁵ Como a MP 867/2018 perdeu a eficácia, restou ao parlamentar, proponente das emendas, apresentar o PL 3511/2019. Entretanto, quando o governo federal editou a MP 884/2019, para extinguir o prazo de inscrição no CAR, o parlamentar tentou, novamente, aprovar as matérias de seu interesse por meio de emendas a esta MP. Neste caso, esta estratégia acabou malsucedida, já que as emendas propostas não foram acatadas pelo relator da MP 884/2019.⁶ Assim, as alterações ao Código Florestal previstas no PL 3511/2019 precisarão ser discutidas por meio do trâmite natural dos projetos de lei ordinária.

Com relação à tramitação do PL 3511/2019 no Senado Federal, chama a atenção o fato de ter sido designada apenas uma comissão, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para a análise e aprovação em decisão terminativa, ou seja, a CCJ terá a palavra final. Um projeto de lei com graves alterações à sistemática do Código Florestal não deveria deixar de ser apreciado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado. Este projeto já obteve parecer favorável pelo relator da CCJ do Senado e está pronto para ser votado nesta comissão. Se não houver requerimento de senadores para o PL passar pela Comissão de Meio Ambiente (CMA), basta a sua aprovação na CCJ para que o mesmo possa seguir para a Câmara dos Deputados.

4 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Relatório. **Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3hy1AFX>

5 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Jabutis de diferentes espécies e tamanhos ameaçam o novo Código Florestal.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3lptTbT>

6 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Nota Técnica. **Projeto de Lei de Conversão da MP 884/2019 Inviabiliza a Regularização Ambiental de Propriedades Rurais.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Ez7BE4>

Com relação ao parecer, é importante ressaltar que o relator da CCJ não considerou as alterações às regras do CAR e do PRA implementadas pela Lei 13.887/2019, decorrente da aprovação pelo Congresso Nacional da MP 884/2019. Existe, portanto, o risco deste PL, uma vez aprovado, além de provocar novas alterações e graves retrocessos à lei, ainda trazer inconsistências com a atual redação do Código Florestal.

5. PL 1426/2020

O PL 1426/2020 tem como objetivo principal alterar a Lei 10.304/2001 que trata da transferência de terras da União aos estados de Roraima e Amapá, mas também acrescenta o §5º-A ao art. 12 do Código Florestal, flexibilizando os requisitos para redução do percentual de Reserva Legal nesses estados.

Como mencionado, o §5º do art. 12 da lei estabelece condições para o poder público reduzir o percentual de Reserva Legal de áreas de floresta nos Estados da Amazônia Legal de 80% para 50%. Diferente do PL 551/2019, que altera os requisitos da lei para todos os estados da Amazônia Legal, o PL 1426/2020 inclui um novo parágrafo alterando as regras apenas para os estados de Roraima e Amapá. **Embora este projeto de lei seja restrito a dois estados, sua eventual aprovação pode ser um grave precedente para a flexibilização das regras de Reserva Legal em todos os estados da Amazônia Legal, o que acarretaria graves prejuízos na proteção da floresta amazônica.**

É importante mencionar que antes deste PL ser proposto na Câmara dos Deputados, o governo federal havia editado a Medida Provisória 901/2019 para alterar a Lei 10.304/2001. A MP 901/2019 recebeu diversas emendas, dentre elas uma para alterar o Código Florestal nos mesmos termos que o PL 1426/2020. Com a decretação de calamidade pública, em decorrência da pandemia de covid-19, a MP passou a tramitar em regime de deliberação remota e acabou perdendo a vigência no dia 29 de março de 2020, por não ter sido apreciada no prazo legal. Logo em seguida, foram apresentados dois PLs para tratar das mesmas matérias que a MP, o PL 1304/2020, de 31 de março de 2020, e o PL 1426, de 1 de abril de 2020. O texto original do PL 1304/2020 alterava as regras de redução do percentual de Reserva Legal dos estados de Roraima e Amapá, entretanto, o PL acabou sendo aprovado no Congresso Nacional, na forma do seu substitutivo, sem nenhuma alteração ao Código Florestal.

Com a aprovação do PL 1304/2020 alterando as regras da Lei 10.304/2001, o que resta do PL 1426/2020 são as alterações que faz ao Código Florestal. Por ter perdido o seu objeto principal, este PL está parado, sem qualquer tramitação desde que foi proposto no início de abril de 2020.

6. PL 2374/2020

O PL 2374/2020 acrescenta o art. 68-A à Lei 12.651/2012 para ampliar de 22 de julho de 2008 para 25 de maio de 2012 o marco legal de regularização de área consolidada em Reserva Legal, na modalidade de compensação, desde que a área compensada seja o dobro da área de Reserva Legal consolidada. **Embora o PL proponha uma compensação pelo dobro da área, a alteração do marco temporal da regularização fundiária concede benefícios àqueles que descumpriram a**

lei e ainda é um grave precedente para que o marco temporal da regularização ambiental seja alterado para todas as áreas consolidadas.

O PL 2374/2020 foi proposto recentemente no plenário do Senado Federal, mas ainda não foram designadas as comissões ou o tipo de tramitação que ele seguirá.

7. PL 2429/2020

O PL 2429/2020 está vinculado a duas propostas na página da internet da Câmara dos Deputados, uma com data de 2019 e outra com data de 2020. A proposta com data de 2019 dispõe sobre a regularização de APP e de Reserva Legal suprimidas ilegalmente após 22 de julho de 2008. A outra proposta, de 2020, dispõe sobre a regularização de imóvel ou posse rural com áreas suprimidas irregularmente após 22 de julho de 2008. Embora alterem artigos distintos, os projetos possuem os mesmos efeitos práticos. Em contato com a assessoria do gabinete do autor, no dia 06 de julho de 2020, foi informado que houve um erro e que o texto do PL com a data de 2020 é o texto correto.

O projeto com data de 2020 altera os §§ 4º e 5º do art. 59 e altera o caput do art. 66. A proposta exclui do §4º do art. 59 a data “22 de julho de 2008”, fazendo com que a anistia concedida às sanções decorrentes de infração por desmatamento ilegal em APP e Reserva Legal sejam concedidas a todos os proprietários, independentemente da data da infração.

Além disso, o projeto retira do caput do art. 66 a data “22 de julho de 2008” que define o marco temporal para a regularização ambiental das áreas consolidadas em Reserva Legal. Com a supressão do marco temporal, o PL estende a todas as propriedades rurais a possibilidade de regularização dos passivos de Reserva Legal pelas regras mais flexíveis, tornando as regras previstas nas disposições transitórias da lei, como a compensação de Reserva Legal ou a recomposição com espécies exóticas, como regra geral.

Observa-se que este projeto não só aumenta a anistia concedida aos proprietários rurais que descumpriram a lei, como também tem o potencial de acarretar um significativo impacto na proteção das áreas de Reserva Legal, permitindo que todos os passivos sejam regularizados por meio de regras mais flexíveis.

O PL 2429/2020 foi proposto na Câmara dos Deputados no dia 6 de maio de 2020, no meio da pandemia de covid-19 e com o Congresso Nacional em sistema de deliberação remota. Como o Congresso está votando apenas as matérias relacionadas à pandemia e aquelas consideradas urgentes, a apresentação deste projeto, neste momento, é totalmente despropositada. O PL não teve requerimento de urgência proposto, portanto não deve ser colocado em pauta, entretanto, é preciso estar vigilante à sua tramitação.

Outros dois PLs extremamente prejudiciais à lei foram arquivados recentemente pelos seus autores: (i) o PL 2362/2019 propunha a revogação do capítulo da Reserva Legal; e (ii) o PL 5186/2019 retirava o marco temporal de 22 de julho de 2008 da definição de área rural consolidada.

A revogação do capítulo da Reserva Legal simplesmente extinguiria com um dos principais mecanismos de proteção da vegetação nativa, autorizando o desmatamento de mais de 167 milhões de hectares de florestas e demais formas vegetação natural,⁷ com impactos gravíssimos no clima, na biodiversidade e na atividade agropecuária.

A retirada do marco legal da definição de área rural consolidada estenderia a todas as propriedades rurais a possibilidade de regularização dos passivos de APP e Reserva Legal pelas regras mais flexíveis, tornando as regras previstas nas disposições transitórias da lei, como regra geral, anistiando todo o desmatamento ilegal que ocorreu após 22 de julho de 2008. Ressalta-se que o PL 2429/2020, acima mencionado, tem objetivo similar a este PL no que diz respeito à Reserva Legal.

O fato de estes PLs terem sido arquivado pelos próprios autores não quer dizer que estas mesmas alterações não possam ser propostas novamente em outros projetos. É importante ressaltar que o PL 2362/2019 obteve parecer positivo por sua aprovação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e o PL 5186/2019 também recebeu parecer pela aprovação na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, o que demonstra que havia uma visão favorável a estas propostas nessas comissões.

Por fim, observa-se que os PLs que mais impactam negativamente o Código Florestal foram propostos por alguns senadores. Mesmo que estas propostas sofram alterações na Câmara dos Deputados, a palavra final sobre o projeto caberá ao Senado Federal. Assim, a única forma de rejeitar completamente um PL aprovado no Senado seria o arquivamento do mesmo pela Câmara. Em compensação, alguns senadores têm tido um papel ativo na defesa do Código Florestal, como foi visto na tramitação das medidas provisórias 867/2018 e 884/2019 que alteravam a lei.

TRAMITAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI NO CONGRESSO NACIONAL

Os projetos de lei (PLs) seguem um rito de tramitação determinado pelo regimento interno da Câmara dos Deputados (Câmara)⁸ ou do Senado Federal (Senado).^{9,10} Embora as casas possuam suas peculiaridades, em geral, a tramitação tem as mesmas etapas e regras comuns. O conhecimento de como funciona cada uma das etapas é fundamental para o acompanhamento, participação e possível influência no processo legislativo pela sociedade, informando e convencendo os parlamentares que são os tomadores de decisão.

As leis também podem ser provenientes de medidas provisórias (MPs) adotadas pelo presidente da República e apreciadas pela Câmara e Senado. As medidas provisórias possuem um rito próprio para aprovação no Congresso Nacional.

7 METZGER, Jean Paul et al. Why Brazil needs its legal reserves. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 17, n. 3, p. 91-103, 2019.

8 CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17, de 1989 (atualizada até a Resolução nº 12 de 2019). Disponível em: <https://bit.ly/32zbkt9>

9 SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Resolução do Senado nº 93, de 1970 (compilado até 24 de setembro de 2019). Disponível em: <https://bit.ly/31CdHwj>

10 SENADO FEDERAL. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Resolução nº 1, de 1970-CN (texto consolidado até janeiro de 2019). Disponível em: <https://bit.ly/34JbCAC>

No momento, estamos sob a vigência do estado de calamidade pública por causa da pandemia de covid-19. Esta situação afetou as atividades legislativas no Congresso Nacional, que passou a deliberar remotamente com novas regras para a tramitação de projetos de lei e medidas provisórias.^{11,12,13,14,15}

Esta seção apresenta cada uma das etapas do processo legislativo e seus principais passos, incluindo a Figura 1 que esquematiza estas etapas; os prazos de tramitação; a tramitação das medidas provisórias; e uma breve explicação sobre a tramitação especial dos projetos de lei e medidas provisórias durante o estado de calamidade pública (Box 2).

ETAPAS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Etapa 1. Apresentação: quem pode propor um projeto de lei

Um projeto de lei pode ser apresentado por deputado, senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, presidente da República, Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República (PGR) e cidadãos. Os tribunais e o PGR só apresentam propostas referentes ao Judiciário. O PL de iniciativa popular precisa ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional.

Como regra geral, os projetos começam a tramitar na Câmara, com exceção dos apresentados por senadores, que começam no Senado.

Etapa 2. Recepção pelo presidente da casa: designação do regime de tramitação e definição das comissões

Um projeto de lei normalmente é apresentado pelo autor na Secretaria Geral da Mesa. Em seguida, o presidente da Câmara ou do Senado recebe e determina o regime de tramitação de um PL. Na Câmara, o regime poderá ser ordinário, de prioridade, de urgência ou urgência urgentíssima. No Senado há apenas os regimes ordinário e de urgência.

O regime de tramitação mais comum é o ordinário, chamado de conclusivo na Câmara e de terminativo no Senado. Neste caso, os PLs passam somente pelas comissões para sua aprovação ou rejeição, podendo ter caráter conclusivo nas comissões ou não. Os regimentos da Câmara e do Senado estabelecem as hipóteses nas quais os PLs estão sujeitos à apreciação pelo plenário, como, por exemplo, quando um parlamentar apresenta um recurso e o mesmo é aprovado e quando há divergência entre as comissões. Assim, a maioria das leis são aprovadas sem que o conjunto dos parlamentares saiba da sua existência.

Os regimes de urgência e prioridade podem ser determinados pela matéria, pelo autor do projeto e por requerimento apresentado e aprovado pelo plenário. Ambos os regimes dispensam algumas exigências regimentais e são analisados mais rapidamente. Os de urgência, determinados pela natureza da matéria, serão encaminhados para as comissões competentes

11 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2G6DDrw>

12 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ato da Mesa nº 123, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2QwJnMW>

13 SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3jpkus2s>

14 SENADO FEDERAL. Instrução Normativa da Secretaria-Geral da Mesa nº 13, de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3loFbx8>

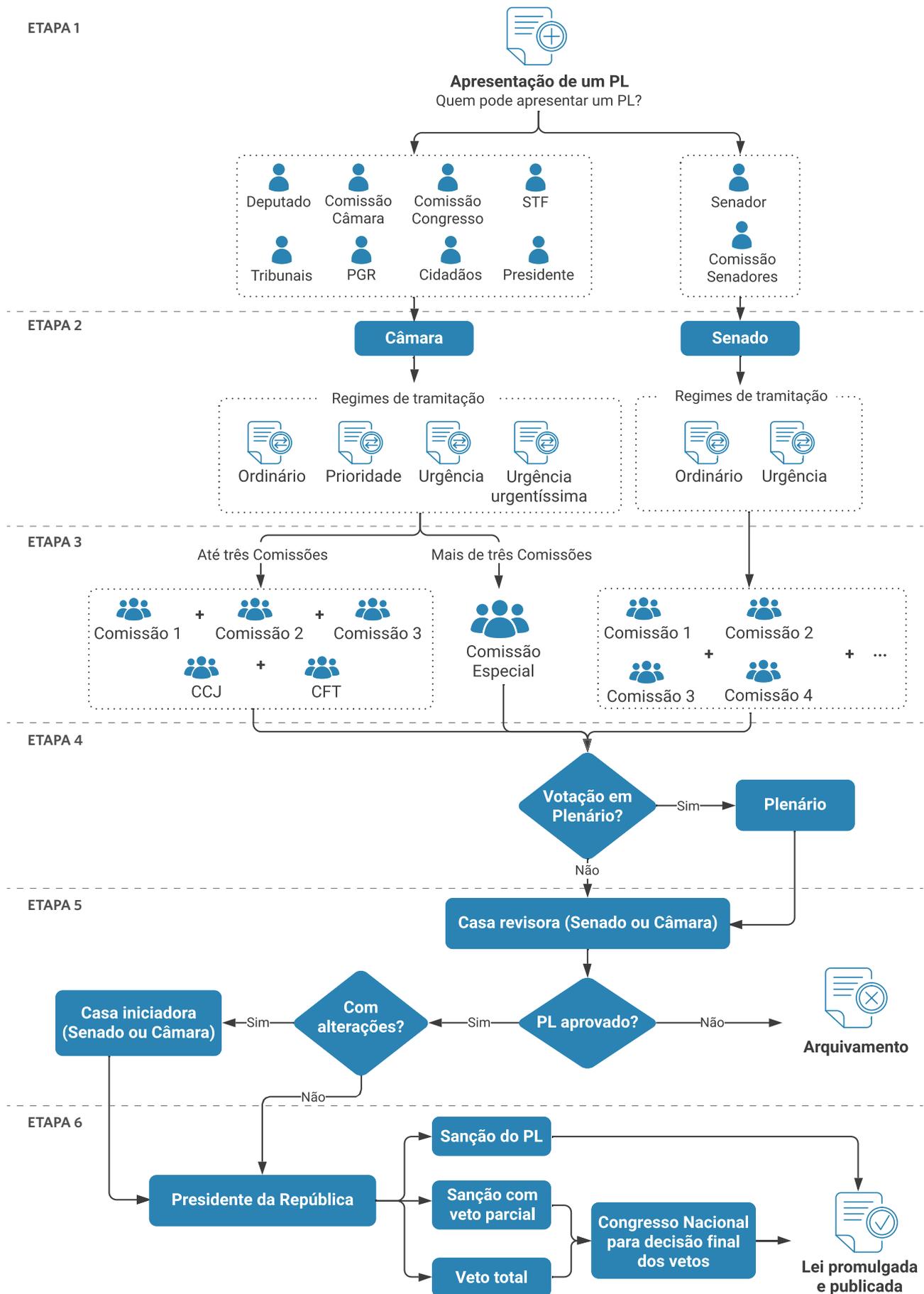
15 CONGRESSO NACIONAL. Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/32CcmEG>

que têm cinco sessões para apresentar seus pareceres em conjunto e os solicitados por requerimento aprovado em plenário serão incluídos na ordem do dia da sessão seguinte após a aprovação. Os de prioridade são incluídos na ordem do dia da sessão seguinte. Os PLs classificados como urgentes têm preferência sobre os de prioridade. Além disso, um PL pode ter o seu regime de tramitação alterado, quando apensado a outro PL com regime de tramitação diversa, passando de conclusivo ou prioritário para urgente, por exemplo.

Já no caso do regime de tramitação urgência urgentíssima, a matéria pode ser incluída, automaticamente, na ordem do dia para discussão e votação imediata, devendo ser apresentado requerimento assinado pela maioria absoluta dos deputados.

O presidente da Câmara ou do Senado também decide quais são as comissões permanentes que vão fazer a análise da matéria, de acordo com a sua pertinência temática. PLs que alteram o Código Florestal, por exemplo, normalmente são examinados pelas comissões que tratam de meio ambiente e agricultura, porém, em alguns casos, outras comissões são incluídas como as que tratam de matéria relativa ao desenvolvimento econômico e urbano, a depender da matéria que está sendo discutida. A denominação das comissões é diferente na Câmara e no Senado, por exemplo, a comissão que trata assuntos de meio ambiente na Câmara é a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), já no Senado chama-se Comissão de Meio Ambiente (CMA). Os parlamentares também podem apresentar requerimento para sugerir que uma determinada comissão seja incluída na tramitação do PL.

Figura 1. Fluxograma de tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional



Fonte: Climate Policy Initiative, 2020

Etapa 3. Comissões permanentes: análise do mérito

A ordem de tramitação do PL nas comissões é estabelecida no despacho de distribuição da matéria pelo presidente da casa, sendo que a comissão de maior pertinência temática se manifesta por último. Ao designar as comissões, o presidente determina se a última terá decisão terminativa ou não. Se ele decidir que não e havendo divergência entre as comissões, a matéria é encaminhada ao plenário que analisa os pareceres, começando pelo parecer da última comissão até chegar no parecer da primeira comissão.

Na Câmara, quando mais de três comissões tratam do assunto apresentado no PL, deve ser criada uma comissão especial, que substitui todas elas. Já no Senado, o PL passa por todas as comissões designadas, sem a criação de uma comissão especial.

Na Câmara dos Deputados, todos os PLs passam obrigatoriamente pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para avaliar se estão de acordo com a Constituição. Quando algum PL cria gastos ou trata de finanças públicas, ele também precisa passar pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT). O exame de admissibilidade por estas comissões é feito após a análise pelas comissões de mérito e os seus pareceres possuem caráter terminativo.

No Senado, não há obrigação de um PL passar pela CCJ ou CFT, cabe ao presidente do Senado designar estas comissões quando achar necessário.

Quando um PL segue para a primeira comissão, os parlamentares têm cinco sessões para propor emendas. Após este prazo, somente os membros das comissões poderão propô-las. No caso dos PLs que estão sujeitos à apreciação pelo plenário, as emendas são apresentadas durante a discussão.

As comissões da Câmara possuem um presidente e três vice-presidentes, com mandato de um ano. Já as do Senado possuem um presidente e um vice-presidente, eleitos por um mandato de dois anos. Mas, para cada PL recebido, a comissão deve designar um relator para apreciar e emitir um parecer sobre o PL. Quando é constituída uma comissão especial, ela é composta pelo número de membros previsto no ato ou requerimento de sua constituição, determinados pelo presidente por indicação dos líderes, ou, independentemente desta indicação, no prazo de quarenta e oito horas após a criação da comissão. Na prática, entretanto, este prazo é pouco observado e em alguns casos as comissões especiais ficam engavetadas, sem designação dos participantes pelos líderes partidários.

O relator tem um papel central na tramitação de um PL, já que cabe ao relator apreciar o texto original, bem como, todas as emendas propostas. Normalmente, os PLs recebem poucas emendas, porém, algumas matérias mais importantes e controversas podem receber centenas de emendas.

Ao emitir seu parecer, o relator pode apresentar a sua aprovação total ou parcial, apresentar emendas ou alterar completamente o texto do PL ou propor um substitutivo à matéria. Após a proposição de um substitutivo, abre-se um novo prazo para emendas. Com o fim desse prazo e aprovação pela comissão do substitutivo, o parecer é publicado e encaminhado para a comissão seguinte que deverá analisá-lo. Se o substitutivo é aprovado, ficam prejudicadas a proposta inicial e as emendas a ela apresentadas.

Etapa 4. Apreciação em plenário

Nem todos os PLs são encaminhados para votação em plenário. Essa apreciação depende do regime de tramitação determinado pelo presidente da casa ao distribuir o PL, se o mesmo é alvo de recurso para votação em plenário ou se os pareceres das comissões são divergentes.

Para votar um projeto de lei é necessária a presença da maioria absoluta, ou seja, 257 deputados e 51 senadores. Já para a aprovação, é necessária a maioria simples dos votos, isto é, a maioria dos presentes.

Etapa 5. Casa revisora

Após a análise de um PL na casa iniciadora, o mesmo é encaminhado para a casa revisora que também emenda, discute e vota, em comissões e/ou plenário. A casa revisora também pode arquivar o PL. Se o texto é aprovado sem emendas na casa revisora, ela mesma encaminha o PL para sanção ou veto do presidente da República. Porém, caso a casa revisora aprove alguma emenda ao PL, o mesmo é remetido novamente para casa iniciadora, que analisa, discute e vota as novas emendas e, ao final, encaminha o texto aprovado para sanção ou veto do presidente da República. É importante ressaltar que a casa iniciadora tem a palavra final sobre o texto, podendo aceitar ou não as alterações propostas pela casa revisora. O Senado funciona como casa revisora para os projetos iniciados na Câmara e vice-versa.

Etapa 6. Aprovação ou veto pelo presidente da República

O presidente da República tem 15 dias para aprovar ou vetar um PL aprovado pelo Congresso Nacional. No caso de aprovação, a lei é promulgada e publicada. Se o presidente vetar parcialmente ou totalmente o texto, o veto vai para análise do Congresso Nacional, que pode rejeitar ou manter o veto presidencial. Para rejeitar o veto presidencial, é preciso o voto da maioria absoluta de deputados e senadores.

PRAZOS DE TRAMITAÇÃO

Os regimentos de cada casa estabelecem os prazos para o exame das proposições, tanto nas comissões, como pelo plenário, de acordo com o regime de tramitação estabelecido. Os regimentos preveem uma série de situações que podem acelerar ou retardar a tramitação, como, por exemplo, o requerimento de retirada ou inversão de pauta, pedido de vista, inclusão de matéria extrapauta, preferência, adiamento de discussão, votação pelo processo nominal, encerramento da discussão, verificação de votação e inclusão de matéria pendente de pareceres.

Na prática, o que se observa é que os prazos estabelecidos não são observados, independentemente do uso de recursos regimentais. De acordo com Oliveira,¹⁶ a iniciativa de um PL também pode influenciar no prazo de tramitação; o autor encontrou que os projetos de lei de iniciativa popular demoram em média 365 dias (1 ano), os de iniciativa do Executivo 935 dias (2,5 anos) e os de iniciativa parlamentar 1.677 dias (4,5 anos).

Por fim, na Câmara dos Deputados os PLs, que não passam da fase de comissões são arquivados no final da legislatura. Para continuar tramitando na legislatura seguinte é preciso que o autor

16 OLIVEIRA, Danilo. **Querer é poder**. Siga Lei, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/34PtIkC>

solicite seu desarquivamento no prazo de 180 dias, hipótese em que o PL continua tramitando no estágio em que se encontrava. Não são arquivadas as proposições com pareceres favoráveis de todas as comissões; já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; de iniciativa popular; e de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

No Senado Federal as proposições em tramitação também são arquivadas no final de cada legislatura, exceto as originárias da Câmara ou por ela revisadas; as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; e as com parecer favorável das comissões; as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional; as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal; e pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal.

TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS

Medidas provisórias (MPs) são normas com força de lei que só podem ser propostas pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Elas produzem efeitos imediatos, mas dependem de aprovação do Congresso Nacional. O prazo de vigência de uma MP é de 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Na prática, o prazo das MPs é sempre prorrogado pelo presidente do Senado e, no dia a dia, assume-se que o prazo de vigência de uma MP é de 120 dias.

O presidente do Congresso Nacional recebe a MP e constitui uma Comissão Mista, formada por deputados e senadores. Ressalta-se que embora não esteja expressamente previsto na Constituição, o presidente do Congresso pode devolver a MP sem a formação da comissão, quando julgar que a mesma é flagrantemente inconstitucional, com base no regimento interno do Senado.

Uma vez na Comissão Mista, a MP pode receber emendas e ter seu texto analisado com as emendas apresentadas. O relator da Comissão Mista emite um parecer que, ao ser aprovado, constitui parecer da Comissão Mista. Esse parecer pode concluir pela aprovação da MP como foi apresentada, pela apresentação de um projeto de lei de conversão (PLV), quando o texto original sofre alterações, ou pela rejeição da matéria.

Após ser analisada pela Comissão Mista, a MP segue para o plenário da Câmara dos Deputados, podendo ser rejeitada, aprovada nos termos do texto original ou aprovada nos termos do PLV. Em regra, as emendas só podem ser oferecidas na etapa da Comissão Mista. Entretanto, no plenário da Câmara, podem ser oferecidos destaques para supressão total ou parcial, ou para votação em separado. Os destaques são normalmente apresentados por líderes partidários (chamados de destaques de bancada) e não precisam ser votados, se obedecidas as regras de proporcionalidade estabelecidas no regimento. Já os destaques apresentados por parlamentares precisam ser votados.¹⁷

17 ARAÚJO, Suely. **Nota técnica sobre a MP nº 900/2019 (“Fundão do Salles”) e respectivo projeto de lei de conversão**. Brasília: Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lwoLTE>

Os parlamentares também podem destacar emendas ou parte delas para adequar a redação, apresentar emendas aglutinativas que resultam na fusão de outras emendas ou das emendas com o texto, com o objetivo de aproximar os respectivos objetos, podendo ser apresentadas em plenário. Ainda podem ser propostas emendas de redação, com o propósito de corrigir vícios formais, de linguagem ou problema de técnica legislativa. O que não pode ocorrer no processo de tramitação de uma MP é a inclusão em plenário de matéria não analisada de forma alguma pela Comissão Mista.¹⁸

Se a MP é rejeitada pelo plenário da Câmara, ela tem sua vigência encerrada e é arquivada, mas se ela é aprovada, em qualquer uma das hipóteses de aprovação (texto original ou na forma do PLV), ela é encaminhada ao Senado Federal, que também poderá rejeitar, aprovar nos termos em que foi apresentada ou aprovar nos termos do PLV. Caso o Senado aprove com modificações, a MP volta para Câmara, que poderá acatar ou rejeitar as alterações. Em seguida, a matéria é remetida à sanção (se aprovado o PLV) ou à promulgação (se aprovado o texto original da MP). No caso de promulgação, a MP é convertida em lei ordinária pelo presidente da mesa do Congresso, não sendo sujeita à sanção ou veto do presidente da República. Quando a MP não é apreciada no prazo legal, ela perde a eficácia por decurso de prazo e não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa.

Por fim, medidas provisórias têm sido usadas para alterar regras pontuais do Código Florestal, sobretudo no que diz respeito aos prazos estabelecidos na lei, como por exemplo o prazo para a adesão ao PRA ou o prazo para a inscrição no CAR. Entretanto, é importante chamar a atenção para o fato de que estas MPs também têm sido usadas como contrabando legislativo, como foi o caso da MP 867/2018 e da MP 884/2019, nas quais foram apresentadas emendas “jabutis” (Box 1). Felizmente, as alterações ao Código Florestal propostas pelas emendas “jabutis” à MP 867/2018 não subsistiram porque a MP perdeu a validade, por não ter sido apreciada no prazo legal, e as emendas “jabutis” à MP 884/2019 não foram aprovadas no texto final pelo plenário da Câmara dos Deputados.¹⁹

18 ARAÚJO, Suely. **Nota técnica sobre a MP nº 900/2019 (“Fundão do Salles”) e respectivo projeto de lei de conversão**. Brasília: Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lwoLTE>

19 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. **Nota Técnica. Congresso Nacional aprova alterações ao Código Florestal: Mudanças na lei trazem mais segurança jurídica para o CAR e PRA**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3gCgY2I>

BOX 2. TRAMITAÇÃO ESPECIAL DOS PROJETOS DE LEI E MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Atualmente, estamos vivendo em um estado de calamidade pública, decorrente da pandemia de covid-19. Assim, a Câmara e o Senado aprovaram em 17 de março de 2020 o sistema de deliberação remota (SDR) para continuar com o processo de discussão e votação à distância, sem a presença física dos parlamentares em plenário. Esse sistema permite que os parlamentares participem de sessões virtuais das respectivas casas legislativas por meio de celulares e de computadores, mediante autenticação, e que pratiquem os atos necessários à regularidade das sessões, principalmente debater e votar. A prioridade é das matérias relacionadas à pandemia e urgentes, ou seja, que não podem aguardar a volta à normalidade, mas há possibilidade de inclusão de outras matérias para discussão em plenário. As sessões deverão ser convocadas com antecedência de, no mínimo, 24 horas. Apesar do SDR garantir a manutenção das atividades legislativas, há menos debate entre os parlamentares e menor participação da sociedade civil.

Como as medidas provisórias possuem um prazo de validade curto (prazo máximo de 120 dias), o presidente da República ajuizou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo a suspensão do prazo das medidas provisórias, que passariam a vigorar por prazo indeterminado enquanto durasse o estado de calamidade pública.

O STF rejeitou o pedido do presidente e aprovou a proposta dos presidentes da Câmara e do Senado para instituir um regime de tramitação especial e temporário para as medidas provisórias.²⁰

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal editaram um ato conjunto em 01 de abril de 2020, dispondo sobre o regime de tramitação de medidas provisórias durante a pandemia de covid-19. As MPs passaram a ser apreciadas diretamente no plenário da Câmara e do Senado sem a avaliação prévia por uma Comissão Mista de deputados e senadores. Os pareceres serão feitos por parlamentar de cada uma das casas. Por fim, este novo regime de tramitação reconhece como válidos todos os atos legislativos já praticados em relação às medidas provisórias vigentes.

FERRAMENTAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A fim de aumentar a participação popular no processo legislativo e aproximar os cidadãos e seus representantes no Congresso Nacional, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal adotaram ferramentas digitais para promover esta participação.

O Senado Federal criou em 2012 o portal e-Cidadania com o objetivo estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos, por meio da tecnologia da informação e comunicação, nas

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro defere pedido do Senado e da Câmara para autorizar alterações no processo de análise de MPs.** Notícias STF. Disponível em: <https://bit.ly/2QvHf8r>

atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.^{21,22} Este portal conta com três ferramentas: (i) a **ideia legislativa** que permite o envio de ideias para criar novas leis ou alterar as leis atuais; (ii) o **evento interativo** que permite a participação da sociedade nos debates e audiências públicas; e (iii) a **consulta pública** pela qual os cidadãos podem opinar sobre os projetos de lei. A consulta pública não é vinculante, ela tem o objetivo de sinalizar a opinião do público que participou da consulta, para contribuir com a formação de opinião de cada senador.

Da mesma forma, a Câmara dos Deputados criou em 2013 o portal e-Democracia para ampliar a participação social no processo legislativo.²³ Reformulado em 2016, o portal e-Democracia conta com três ferramentas: (i) a **pauta participativa**, por meio da qual os cidadãos ajudam a Câmara a priorizar as propostas que devem ser incluídas na pauta de votação; (ii) as **audiências interativas** que permitem o acompanhamento das audiências ao vivo e o envio de perguntas; e (iii) o **wikilegis** que permite aos cidadãos dar opinião sobre um trecho ou todo o texto de um projeto de lei, com a possibilidade de sugerir uma nova redação ao dispositivo legal por ele analisado. A Câmara também disponibiliza nas páginas principais dos PLs uma enquete – o que você acha disso – por meio da qual os cidadãos podem opinar sobre a matéria.

Com relação aos PLs que tratam do Código Florestal, as ferramentas digitais de participação que são mais utilizadas são a consulta pública do Senado Federal e as enquetes na Câmara dos Deputados, além do acompanhamento das audiências e votação pelos canais do YouTube de cada casa. Entretanto, estas ferramentas precisam ser mais conhecidas e merecem ser melhor utilizadas pela sociedade civil que pode e deve acessá-las como meio de informação e convencimento dos parlamentares.

CONCLUSÃO

O novo Código Florestal é fruto de um longo e árduo processo legislativo, no qual atores com visões e aspirações distintas precisaram negociar para chegar a um consenso. O resultado foi uma lei com novos procedimentos e instrumentos para a regularização ambiental dos imóveis rurais, capazes de conciliar a crescente produção de alimentos com a conservação das florestas e demais formas de vegetação nativa.

Entretanto, desde a sua entrada em vigor, em maio de 2012, diversos projetos de lei têm sido apresentados para alterar dispositivos do Código Florestal, diminuindo a proteção ou modificando completamente a sistemática da regularização ambiental atualmente em vigor. No momento, há 56 projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para alterar o Código Florestal.

O mapeamento e análise destes projetos de lei pelas pesquisadoras do CPI/ PUC-Rio indica que há sete PLs muito negativos, cuja aprovação poderá alterar completamente os pilares fundamentais do atual Código Florestal. Uma mudança tão significativa nas regras em vigor, reduzindo a proteção ou alterando os procedimentos de regularização, teria um impacto enorme não só em termos de preservação da vegetação nativa, como também na implementação da

21 SENADO FEDERAL. Portal e-Cidadania. Disponível em: <https://bit.ly/2YJ00Ib>

22 SENADO FEDERAL. Resolução do Senado nº 19, de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2QAx16O>

23 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Portal e-Democracia. Disponível em: <https://bit.ly/32yDaG1>

lei por todos os estados da federação, que estão empenhando esforços significativos para regulamentar e implementar robustos sistemas de regularização ambiental.

Ressalta-se também que durante a tramitação, todos os projetos de lei podem vir a ser alterados por meio de emendas e substitutivos, mudando completamente o seu propósito inicial. Nesse sentido, o monitoramento de todas as propostas legislativas que alteram o Código Florestal, identificadas nesta publicação, é essencial para o controle da atividade parlamentar pela sociedade. Além disso, as ferramentas digitais de participação popular também podem ser melhor conhecidas e exploradas tanto pela sociedade civil quanto pelos parlamentares.

AUTORAS

JOANA CHIAVARI

Associate Director, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpiglobal.org

CRISTINA LEME LOPES

Senior Legal Analyst, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio)
cristina.leme@cpiglobal.org

JULIA NARDI DE ARAUJO

Legal Analyst, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica
do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio)
julia.nardi@cpiglobal.org

As autoras agradecem aos revisores Suely Araújo, Flavia Witkowski Frangetto Castanho e Rafael Giovanelli, que gentilmente colaboraram na revisão deste documento e ofereceram valiosas sugestões.

Citação sugerida

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAUJO, Julia Nardi de. Nota Técnica. **Projetos de lei ameaçam Código Florestal: propostas podem reduzir proteção à floresta**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

SETEMBRO 2020

Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização de análise e consultoria com profunda experiência em finanças e políticas. Nossa missão é ajudar governos, empresas e instituições financeiras a impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças climáticas. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Essa nota técnica é financiada por Climate and Land Use Alliance (CLUA). Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.
www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.

ANEXO 1. TABELA DE PLS

CÂMARA

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 6330/2013	11/09/2013	Deputado Afonso Hamm (PP/RS)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a recomposição das Áreas de Preservação Permanente com o plantio de espécies frutíferas de valor econômico e dentro dos critérios e exigências estabelecidos
PL 1712/2015	27/05/2015	Deputado Evair de Melo (PV/ES)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de medidas de restrição a importações nos casos que menciona
PL 2800/2015	27/08/2015	Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS)	Altera a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, estabelecendo normas para a manutenção de imóveis residenciais e comerciais em Áreas de Preservação Permanente localizadas em perímetros urbanos
PL 7611/2017	23/09/2015	Senador Donizeti Nogueira (PT/GO)	Acrescenta § 4º ao art. 29 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), para autorizar a apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para fins de apuração da área tributável de imóvel rural, e revoga o § 1º do art. 17-O da Lei nº 6.938/1981, para retirar o caráter obrigatório da utilização do Ato Declaratório Ambiental (ADA) para efeito de redução do valor a pagar do ITR
PL 9427/2017	10/11/2015	Senador Wellington Fagundes (PR/MT)	Acrescenta §§ 4º e 5º ao art. 29 da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), para autorizar a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), de forma individualizada, dos lotes de assentamentos de reforma agrária
PL 4508/2016	23/02/2016	Deputada Tereza Cristina (PSB/MS)	Altera a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre o novo Código Florestal brasileiro, para autorizar o apascentamento de animais em área de Reserva Legal
PL 4681/2016	09/03/2016	Deputado Félix Mendonça Júnior (PDT/BA)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de medidas restritivas à importação de cacau oriundo de países que não observem normas e padrões de proteção do meio ambiente compatíveis com as estabelecidas pela legislação brasileira
PL 5650/2016	21/06/2016	Deputado Afonso Hamm (PP/RS)	Autoriza o plantio de erva-mate em Área de Preservação Permanente na pequena propriedade ou posse rural familiar

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 6411/2016	25/10/2016	Deputado Newton Cardoso Jr. (PMDB/MG)	Acresce o § 6º ao art. 35 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e altera a descrição do Código 20 do anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, para dispensar do licenciamento ambiental a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas se der em áreas rurais consolidadas, ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico a qualquer tempo, e desde que localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal. Revogam-se, parcialmente, a Resolução Conama 1/86 e a Resolução Conama 237/97
PL 7270/2017	30/03/2017	Deputado Irajá Abreu (PSD/TO)	Disciplina a regularização fundiária em áreas urbanas e dá outras providências
PL 9044/2017	07/11/2017	Deputados Evair Vieira de Melo (PV/ES), Sergio Souza (PMDB/PR) e Zé Silva (SD/MG)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de medidas de restrição a importações nos casos que menciona
PL 9923/2018	03/04/2018	Deputado Covatti Filho (PP/RS)	Altera o art. 74 da Lei nº 12.651/2012, para tornar obrigatórias medidas de restrição às importações de trigo, arroz e maçã, nos casos especificados
PL 9950/2018	04/04/2018	Deputado Alessandro Molon (PSB/RJ)	Dispõe sobre a conservação e o uso sustentável do Bioma Pantanal e dá outras providências
PL 9988/2018	11/04/2018	Deputado Covatti Filho (PP/RS)	Altera o art. 74 da Lei nº 12.651/2012, para tornar obrigatórias medidas de restrição às importações de alho e cebola, nos casos especificados
PL 10067/2018	18/04/2018	Deputado Covatti Filho (PP/RS)	Altera o art. 74 da Lei nº 12.651/2012, para tornar obrigatórias medidas de restrição às importações de vinho e derivados da uva e do vinho, nos casos especificados
PL 6017/2019	23/05/2018	Deputado Wellington Fagundes (PR/MT)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para dispor sobre o registro da Cota de Reserva Ambiental (CRA)
PL 10737/2018	14/08/2018	Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Altera o art. 74 da Lei nº 12.651/2012, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de medidas de restrição às importações de banana in natura

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 10789/2018	04/09/2018	Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para estabelecer a obrigatoriedade de adoção de medidas de restrição às importações de coco e de seus derivados
PL 10982/2018	13/11/2018	Comissão de Legislação Participativa	Dá nova redação ao inciso XI, do art. 4º, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012
PL 11276/2018	27/12/2018	Poder Executivo	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo
PL 108/2019	04/02/2019	Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP)	Altera a Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, reclassificando os apicuns e salgados como Área de Preservação Permanente (APP)
PL 440/2019	05/02/2019	Deputado Rubens Bueno (PPS/PR)	Acrescenta o art. 37-A à Lei nº 12.651/2012, para exigir a presença de quantidades mínimas de matérias-primas extraídas da flora brasileira nos produtos industrializados para que os respectivos rótulos e embalagens possam mencionar a origem natural do produto
PL 1709/2019	26/03/2019	Deputado Capitão Alberto Neto (PRB/AM)	Altera a Lei nº 12.651/2012, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as áreas de preservação permanente em zonas urbanas
PL 2294/2019	15/04/2019	Deputado Zé Vitor (PR/MG)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para considerar de interesse social o represamento de pequenos cursos d'água, quando voltado para a irrigação
PL 2510/2019	24/04/2019	Deputado Rogério Peninha Mendonça (MDB/SC)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas
PL 3001/2019	21/05/2019	Deputada Bia Cavassa (PSDB/MS)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para tornar obrigatória a criação de brigada permanente de combate a incêndios florestais nos municípios com maiores índices de queimada no país
PL 3102/2019	23/05/2019	Deputado Paulo Ramos (PDT/RJ)	Altera a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, para proibir a exportação de madeira bruta ou semimanufaturada
PL 3128/2019	28/05/2019	Deputada Mara Rocha (PSDB/AC)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012, para dispor sobre a exploração de madeira de espécimes mortas ou naturalmente tombadas
PL 3338/2019	05/06/2019	Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP)	Dispõe sobre a conservação, o uso sustentável e a restauração da vegetação nativa do bioma Cerrado. *Altera a Lei nº 12.651/2012

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 3430/2019	11/06/2019	Deputado Leandre (PV/PR)	Altera dispositivos da Lei nº 12.651/2012, para disciplinar a intervenção e implantação de instalações necessárias à recuperação e proteção de nascentes
PL 4261/2019	06/08/2019	Deputado Zé Vitor (PL/MG)	Altera a Lei nº 12.651/2012, para dispor sobre a ocupação em áreas urbanas
PL 4472/2019	14/08/2019	Deputado Fabio Schiochet (PSL/SC)	Altera redação da Lei nº 12.651/2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas
PL 4689/2019	27/08/2019	Deputado Zé Vitor (PL/MG)	Acrescenta dispositivos ao art. 26 da Lei nº 12.651/2012, para fortalecer o monitoramento e controle das autorizações de desmatamento de vegetação nativa e dá outras providências
PL 4782/2019	29/08/2019	Deputado Nereu Crispim (PSL/RS)	Dispõe sobre o pagamento por serviços ambientais pela adoção de práticas que contribuam para a manutenção das populações de abelhas
PL 1073/2020	26/03/2020	Deputado Miguel Haddad (PSDB/SP)	Altera o Capítulo XI da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal, para disciplinar a aplicação do instituto do embargo às hipóteses de queimadas praticadas em desacordo com os ditames daquela lei
PL 1426/2020	01/04/2020	Deputados Hiran Gonçalves (PP/RR), Ottaci Nascimento (SOLIDARIEDADE/RR), Haroldo Cathedral (PSD/RR), Nicoletti (PSL/RR) e outros	Altera a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá terras pertencentes à União, e as Leis nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal, e 6.634, de 2 de maio de 1979; desafeta, para transferência ao Estado de Roraima, parte da área da Floresta Nacional de Roraima
PL 2429/2020	06/05/2020	Deputado Marcelo Brum (PSL/RS)	Dispõe sobre a regularização de imóvel ou posse rural com áreas suprimidas irregularmente após 22 de julho de 2008, conforme Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012
PL 3133/2020	04/06/2020	Deputado Vinicius Poit (NOVO/SP)	Proíbe a cobrança de taxa para licença de porte e uso de motosserra

SENADO

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PLS 368/2012	16/10/2012	Senadora Ana Amélia (PP/RS)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas
PLS 115/2015	16/03/2015	Senador Acir Gurgacz (PDT/RO)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a concessão de incentivos fiscais e creditícios a pessoas físicas e jurídicas que promovam a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal
PLS 705/2015	28/10/2015	Senador Otto Alencar (PSD/BA)	Altera a redação do § 7º do art. 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências, para excluir da obrigatoriedade da reserva legal as áreas nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica de fonte eólica ou solar
PL 6546/2019	08/03/2016	Deputado Cleber Verde (PRB/MA)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para determinar a obrigatoriedade de comprovação do período de pousio por meio de registro da data do seu início no Cadastro Ambiental Rural
PLS 330/2016	08/09/2016	Senador Acir Gurgacz (PDT/RO)	Altera a redação do art. 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para isentar imóveis rurais de novos assentamentos do Programa de Reforma Agrária, com até um módulo fiscal, da obrigatoriedade de constituição de reserva legal
PLS 529/2018	12/12/2018	Senador Dalirio Beber (PSDB/SC)	Altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente; nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal; e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para fortalecer a autonomia local e a segurança jurídica em matéria ambiental e urbanística

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 551/2019	05/02/2019	Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências, para redefinir critérios para redução da área de Reserva Legal em imóveis rurais da Amazônia Legal
PL 1282/2019	28/02/2019	Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Altera a Lei 12.651/12, de 25 de maio de 2012
PL 1459/2019	13/03/2019	Senador Jorge Kajuru (PSB/GO)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para redefinir o percentual de Reserva Legal nos imóveis rurais localizados no bioma Cerrado
PL 1731/2019	26/03/2019	Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências, para tratar de regras sobre a ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP)
PL 1918/2019	02/04/2019	Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS)	Altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; nº 7.802, de 11 de julho de 1989; nº 12.651, de 25 de maio de 2012; e nº 13.123, de 20 de maio de 2015; para estabelecer medidas de estímulo à pesquisa e à proteção das populações de polinizadores
PL 3687/2019	19/06/2019	Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal) para dispor sobre o CAR e ampliar o prazo de inscrição obrigatória dos produtores rurais
PL 3511/2019	05/06/2019	Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR)
PL 4996/2019	05/09/2019	Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para estabelecer medidas de participação e de transparência relativas à Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais

Nº do projeto de lei	Data de proposição	Autor	Ementa
PL 5315/2019	26/09/2019	Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a fim de exigir prévia autorização do Congresso Nacional para corte e supressão de vegetação de Floresta Amazônica primária e secundária em estado avançado de regeneração, exceto nas hipóteses especificadas, bem como tipificar novo crime ambiental relacionado ao corte raso desse tipo de vegetação
PL 135/2020	05/02/2020	Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para estabelecer que áreas rurais com floresta nativa submetidas a queimadas ilegais serão destinadas a reflorestamento
PL 2374/2020	04/05/2020	Senador Irajá (PSD/TO)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para prever a compensação em dobro de déficit de Reserva Legal
PL 2821/2020	21/05/2020	Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO)	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para estabelecer que áreas rurais com floresta nativa submetidas a queimadas ilegais serão destinadas a reflorestamento