



PARECER

Ementa: Medida Provisória nº 1.150/2022. Inconstitucionalidade. Ausência de urgência e relevância. Atribuição de competência aos municípios que extrapola os limites constitucionais. Violação aos artigos 23, 30 e 225 da Constituição Federal. Perturbação das políticas públicas de defesa da Mata Atlântica e da vegetação nativa. Inconstitucionalidade de toda a Medida Provisória.

Palavras – chave. Medida Provisória nº 1,150/2022. Política Pública. Municípios. Mata Atlântica. Margem de rios.

Sumário

1 - A indicação nº 033/2023	2
2 - Do cabimento da Medida Provisória	2
2.1 – Relevância e urgência	7
2.1.1 – Abusos de Medidas Provisórias na área ambiental.....	9
2.2 – Relevância e urgência na MP 1.150/2022	12
3 – Mérito da Medida Provisória nº 1.150/2022	14
3.1 – Em relação às mudanças propostas na Lei nº 12.651/2012.....	14
3.1.1 – Cooperação administrativa no âmbito municipal	20
3.2 – Em relação às alterações propostas para a Lei nº 11.428/2006	24
4 – Conclusão	28



1 - A indicação nº 033/2023

1 – Cuida-se de indicação elaborada pelo ilustre Doutor Joycemar Lima Tejo relativa às mudanças promovidas na Lei nº 11.428/2006 e na Lei nº 12.651/2012., pela Medida Provisória nº 1.150/2022. Segundo o indicante as mudanças promovidas nas leis em questão representam retrocesso na proteção ambiental no Brasil e, inclusive, podem gerar repercussões negativas nas relações internacionais brasileiras.

2 – Conforme será demonstrado, as alterações propostas nas leis e que, por força do artigo 62 da Constituição Federal suspenderam a eficácia das normas vigentes¹, são relevantes e afrontam o regime constitucional 1988.

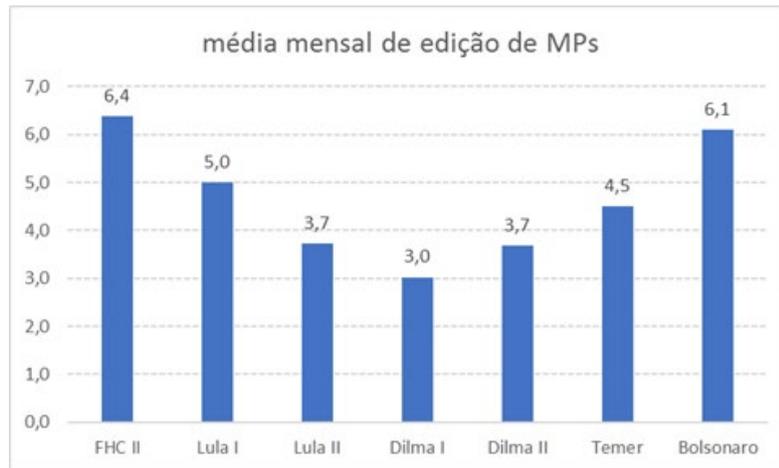
2 - Do cabimento da Medida Provisória

3 – Antes de enfrentar o mérito da MP 1.150/2022 é conveniente que se examine a sua própria origem e a sua compatibilidade com os pressupostos constitucionais que autorizam o Poder Executivo a editar tal ato excepcional. Como se verá, as medidas provisórias [MP] têm se transformado em instrumento de governo que, muitas vezes, tem pouca relação com o determinado pela Constituição Federal em

¹ Anotação Vinculada - art. 62 da Constituição Federal - "Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia.
[ADI 5.709, ADI 5.716, ADI 5.717 e ADI 5.727, rel. min. Rosa Weber, j. 27-3-2019, P, DJE de 28-6-2019.]"



seu artigo 62². O gráfico elaborado pelo cientista político Rogério Schmitt³ demonstra a média mensal de medidas provisórias editadas desde a Emenda Constitucional nº 32 (2001) por período governamental.



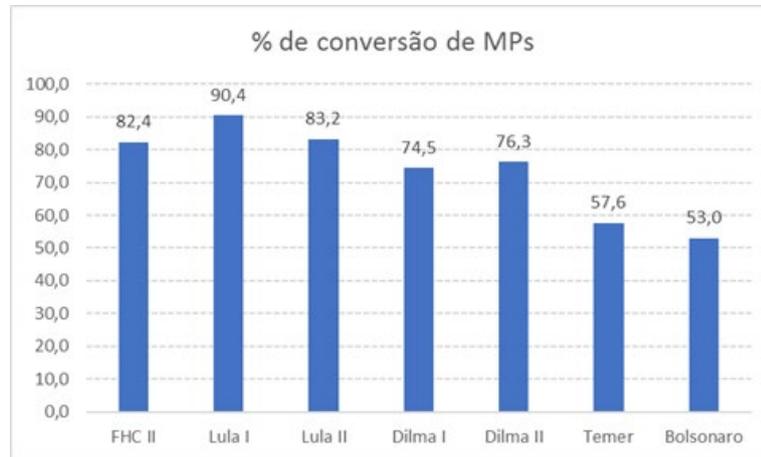
4 – O quadro demonstra que as MPs se transformaram, infelizmente, em um instrumento ordinário do governo que, dependendo da base congressual do Presidente da República tende a ser aprovado sem maiores discussões, conforme se pode ver do índice de conversão apontado no quadro abaixo⁴:

² Constituição Federal: Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

³ Disponível em < <https://espacodemocratico.org.br/artigos/bolsonaro-e-vice-campeao-de-medidas-provisorias-mas-e-lanterna-em-aprovacao/> > acesso em 20/05/2020

⁴ Disponível em < <https://espacodemocratico.org.br/artigos/bolsonaro-e-vice-campeao-de-medidas-provisorias-mas-e-lanterna-em-aprovacao/> > acesso em 20/05/2023



5 - José Afonso da Silva⁵, em obra de 2005, apontara a falha Congressual e Judiciária no que se refere à apreciação dos pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias.

Os pressupostos de urgência e relevância já existiam, sempre apreciados subjetivamente pelo Presidente da República; nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso, foram editadas medidas provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência. Jamais o Congresso Nacional e o Poder Judiciário se dispuseram a apreciá-los, para julgar inconstitucionais medidas provisórias que não atendessem a eles, sob o falso fundamento de que isso era assunto de estrita competência do Presidente da República.

6 - O controle congressual e/ou judicial dos pressupostos constitucionais para a edição de MPs é, portanto, fundamental para a garantia do equilíbrio entre os Poderes da República e, sobretudo, para assegurar o Estado Democrático de Direito. Esta questão foi bem apreciada pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2213⁶, com críticas severas ao

⁵ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros. 2005, p.

⁶ Anotação Vinculada - art. 62 da Constituição Federal - "A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da



exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.

7 – As MPs, do ponto de vista normativo, têm por finalidade acudir uma situação que pode ser caracterizada como um “estado de necessidade legislativo”.⁷ Diante do “exercício compulsivo” do poder de editar MPs, a doutrina e a jurisprudência vieram paulatinamente – e diante do abuso do Executivo no uso das MPs – construindo uma teoria acerca das medidas provisórias, com vistas a não deixar que elas se transformassem em subalternização do Legislativo. Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁸ afirmam que

[a] questão da urgência, em regra, fica a cargo da decisão do Poder Executivo, deixando o Supremo Tribunal Federal de apreciar a matéria. No entanto, em caso de evidente inexistência da alegada urgência, o Pretório Excelso adentra em sua análise e reconhece a inconstitucionalidade da utilização da medida provisória, em face da carência de urgência.

8 - A “relevância e urgência” são elementos essenciais para que a constitucionalidade das MPs, pois do contrário, elas seriam uma forma de criar atalhos

comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]”

⁷ Anotação Vinculada - art. 62 da Constituição Federal - "O que justifica a edição dessa espécie normativa, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a **existência de um estado de necessidade**, que impõe ao poder público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concretização da prestação legislativa. (...) É inquestionável que as medidas provisórias traduzem, no plano da organização do Estado e na esfera das relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo, um instrumento de uso excepcional. A emanção desses atos, pelo presidente da República, configura momentânea derrogação ao princípio constitucional da separação dos Poderes. [ADI 221 MC, rel. min. Moreira Alves, voto do min. Celso de Mello, j. 29-3-1990, P, DJ de 22-10-1993.]”

⁸ ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES Jr., Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim. 22ª edição. 2017, p. 492



para esvaziar a competência do Congresso Nacional no que tange à produção de leis. De acordo com o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes,

[o] controle jurisdicional das medidas provisórias é possível, tanto em relação à disciplina dada à matéria tratada pela mesma, quanto em relação aos próprios limites materiais e aos requisitos de relevância e urgência.⁹

9 - Já em 1998, o Supremo Tribunal Federal [STF] decidiu a ADI 1753¹⁰ que impugnava a Medida Provisória 1577/6 de 1997 que, em seu artigo 4º dispunha:

“Art. 4º. O direito de propor ação rescisória por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público extingue-se em cinco anos, contados do trânsito em julgado da decisão.

Parágrafo único. Além das hipóteses referidas no artigo 485 do Código de Processo Civil, será cabível ação rescisória quando da indenização fixada em ação de desapropriação, em ação ordinária de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, e também em ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, for flagrantemente superior ao preço de mercado do bem objeto da ação judicial.”

10 - É curioso observar que a matéria tinha relação com temas ambientais. Na oportunidade, a Corte entendeu que

1. Medida provisória: **excepcionalidade da censura jurisdicional da ausência dos pressupostos de relevância e urgência à sua edição: raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória**, quando, segundo a doutrina e a jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas - a criação de novo caso de rescindibilidade - é pacificamente inadmissível e quanto à outra - a ampliação do prazo de decadência - é pelo menos duvidosa.

⁹ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas. 36ª edição. 2020, p. 744

¹⁰ ADI: 1753 DF, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Julgamento: 16/04/1998, Pleno, Publicação: DJ 12-06-1998



2.1 – Relevância e urgência

11 – A relevância e a urgência são, evidentemente, conceitos jurídicos indeterminados que, no entanto, não são cheques em branco para que o Executivo possa editar MPs sobre quaisquer matérias que, discricionariamente, entenda relevante e urgente.¹¹

12 – A relevância é conceito que está intimamente ligado ao de interesse público, não há relevância se a matéria regulada pela MP não tiver a natureza de abordar uma questão social importante, uma necessidade da comunidade. O interesse particular, em tal contexto é assunto que não se coaduna com o instrumento excepcional posto à disposição do Executivo.

13 – A relevância capaz de ensejar a edição de uma medida provisória ultrapassa à ordinária, isto é, aquela que dá margem ao início do processo legislativo ordinário. Cuida-se, portanto, de uma relevância extraordinária, fora da normalidade,

¹¹ Anotação Vinculada - art. 62 da Constituição Federal - "A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]"



cuja qualificação jurídica demanda a existência de contingência, acidentabilidade e imprevisibilidade.¹²

14 - A matéria ambiental, em princípio, atende ao interesse público; entretanto, nem toda matéria ambiental é relevante no contexto específico da relevância necessária para a edição de medidas provisórias. Isto porque há diversos temas ambientais ordinários que, inclusive, já estão devidamente regulamentados em leis ordinárias, como é o caso as modificações legislativas promovidas pela MP 1.150/2022.

15 - A título de exemplo, veja-se a Medida Provisória nº 327/2006¹³ que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente [OGM] modificados em unidades de conservação¹⁴. À época, cuidava-se de tema novíssimo que, diante do crescimento da utilização de OGMs na agricultura brasileira, necessitavam de regulamentação imediata. É conveniente relembrar que, na oportunidade, era vigente o Decreto 1937/1996 que, em seu artigo 23 dispunha:

Art. 23. Os projetos de medida provisória deverão observar, na sua elaboração, a orientação constante do Anexo I a este Decreto, e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente, que deverá explicitar o estado de necessidade legislativo e a conveniência da edição da medida, observado o mesmo procedimento disposto no art. 16

16 - O mencionado Anexo I do Decreto estabelecia um modelo referencial a ser aplicado, quando do debate intragovernamental sobre o modelo normativo a ser adotado em relação à matéria a ser regulada. Em relação às MPs, a norma à época vigente dispunha:

¹² TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 7ª edição. 2009, p. 1244

¹³ Disponível em < https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4791190&ts=1630425899229&disposition=inline&_gl=1*10bp5nk*_ga*OTExMzA4OTMyLjE2NzkwOTM2NTk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDUwMzYzMC4xLjEuMTY4NDUwMzY3OC4wLjAuMA > acesso em 19/05/2023

¹⁴ Aqui não se entra no mérito da MP, nem da legalização de organismos geneticamente modificados no Brasil.



6. Deve ser editada uma medida provisória?

- 6.1. Existe fundamento suficiente para edição de medida provisória?
- 6.2. Estão demonstrados os pressupostos de relevância e urgência?
- 6.3. Quais são os prejuízos decorrentes da não-edição da medida provisória?
- 6.4. Cuida-se de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional?
- 6.5. A matéria exige lei em sentido formal?
- 6.6. Possui o Poder Executivo iniciativa legislativa na matéria?

17 – Atualmente vige o Decreto nº 9.191/2017 que, em seu artigo 27, III¹⁵ determina que, em caso de medida provisória, o Poder Executivo deverá demonstrar objetivamente a relevância e a urgência na exposição de motivos. E mais: o mesmo Decreto determina, em seu artigo 35, V¹⁶ que *não será disciplinada* por medida provisória *matéria que, sem danos ao interesse público, possa ser aprovada pelo rito do processo legislativo de urgência.*

18 - A função do Decreto nº 9.191/2017 é, à toda evidência, balizar as fronteiras dentro das quais é legítima a edição de MPs , desde o ponto de vista do próprio Executivo.

2.1.1 – Abusos de Medidas Provisórias na área ambiental

19 - Ana Paula de Barcellos¹⁷, ao analisar a evolução doutrinária e jurisprudencial do tratamento das medidas provisórias indica que a prática foi consolidando e “impondo desafios para a aplicação e interpretação do sistema constitucional sobre a matéria.” Ao examinar a questão da prorrogação das medidas

¹⁵ Art. 27. A exposição de motivos deverá:III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

¹⁶ Art. 35. Não será disciplinada por medida provisória matéria:V - que possa ser aprovada sem dano para o interesse público nos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição.

¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 3ª edição. 2020, p. 374-375 e



provisórias, relembra que, “ao longo dos anos, no entanto, as prorrogações chegaram a tal ponto que diversas medidas provisórias vigoraram por mais de cinco anos via prorrogações sucessivas, sem manifestação do Legislativo”.

20 - No caso do acesso ao patrimônio genético, é notável a MP 2.1186 que foi prorrogada 16 (dezesesseis) vezes¹⁸.

21 - É de se registrar a adoção de MPs em matéria ambiental sem que haja, de fato, uma necessidade da utilização de tal instrumento excepcional. Um exemplo marcante é o MP 558/2012 que dispunha sobre a alteração nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. A Exposição de Motivos demonstra que, em parte, a proposta tinha por fundamento:

10. Em segundo lugar, propõe-se também a redefinição dos limites do Parque Nacional Mapinguari, criado pelo Decreto de 5 de junho de 2008 e ampliado pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, como uma das contrapartidas ao repasse para o Governo de Rondônia de parte do território da Floresta Nacional do Bom Futuro. Sabia-se que a área destinada à ampliação do Parque Nacional Mapinguari era contígua ao Rio Madeira e próxima à futura Usina Hidrelétrica de Jirau, e posteriormente constatou-se que trechos incluídos na recente ampliação do Parque Nacional Mapinguari, de igual forma, iriam ser inundados pelos lagos das Usinas de Jirau e de Santo Antônio. Além da porção previamente excluída, cerca de 3.214 hectares seriam inundados pelo lago da Usina de Santo Antônio e, aproximadamente, 4.038 hectares seriam afetados pelo lago de Jirau em decorrência do “efeito de remanso” e, ainda, 1.055 hectares do canteiro de obras dessa última usina.

¹⁹

22 - Como se pode constar, um dos motivos predominantes é a própria falta de planejamento para a implantação das unidades de conservação e a sua compatibilização com outras políticas públicas as serem desenvolvidas no mesmo espaço territorial. O Congresso Nacional aprovou a conversão MP 558/2012 na Lei nº

¹⁸ Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm > acesso em 21/05/2023

¹⁹ Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/558.htm > acesso em 21/05/2023



12.678/2012 a qual foi objeto de impugnação por meio da ADI 4717²⁰, relatada pela Ministra Cármen Lúcia que assentou o seguinte:

1 - Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

23 - No caso concreto, há que se consignar que o aumento das unidades de conservação poderia ter sido feito por decreto, de acordo com o disposto no artigo 22 da Lei nº 9.985/2000²¹. Logo, a “ampliação” de determinadas áreas foi “cavalo de Tróia” para garantir a diminuição da área protegida em função da instalação de usinas hidrelétricas. Não se entra no mérito da justeza, ou não, da necessidade de geração de energia, nem de usinas hidrelétricas na Amazônia. O ponto aqui diz respeito à falta de planejamento e de compatibilização de políticas públicas, utilizando-se o excepcional instrumento da MP para solucionar problema criado pelo próprio Poder Executivo.

24 - Resta indagar se, no caso concreto, os requisitos de urgência e relevância se encontram presentes na MP 1150/2023.

²⁰ ADI 4717, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Pleno, julgamento: 05/04/2018, processo eletrônico. DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019.

²¹ Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público



2.2 – Relevância e urgência na MP 1.150/2022

25 - Consta da Exposição de Motivos [EM] ²² da MP 1150/2023 que:

3. Nos 10 anos de vigência da Lei no 12.651/2012, o setor rural tem empreendido esforços significativos para registrar os imóveis rurais no SICAR, sistema criado pelo Poder Executivo Federal para gerenciar as informações do Cadastro Ambiental Rural. A mobilização de proprietários e possuidores comprova, de forma objetiva, a intenção desse segmento em garantir a efetividade da regularização ambiental dos imóveis rurais. Essa realidade pode também ser constatada pelos números atualizados do SICAR: mais de 6,75 milhões de imóveis rurais cadastrados, totalizando uma área de cerca de 629 milhões hectares, que representa, aproximadamente, 74% do território brasileiro.

4. A magnitude desses números demonstra a dimensão do esforço nacional necessário para alcançar a situação de regularidade ambiental das posses e propriedades rurais no Brasil. O engajamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas várias etapas do processo de regularização ambiental dos imóveis rurais, mostra-se inadiável, na medida em que colocar em prática os dispositivos estabelecidos na Lei no 12.651/2012, a exemplo dos Programas de Regularização Ambiental (PRA), significará o atingimento dos objetivos almejados pela política e, consequentemente, o sucesso da conformidade ambiental dos imóveis rurais frente ao Código Florestal.

26 - E mais:

9. Com referência aos prazos estabelecidos, o § 4º do art. 29 da Lei no 12.651/2012 determina que terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) os proprietários e possuidores que inscreverem os imóveis rurais no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020. Nesse mesmo diapasão, o § 2º do art. 59 da mesma Lei dispõe que 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 citado § 4º do art. 29, isto é, até 31 de dezembro de 2022.

10. Ou seja, em conformidade com a legislação vigente, em 31 de dezembro de 2022 vence o prazo para adesão aos PRAs, por parte de proprietários e possuidores de imóveis rurais. Porém, como a adesão ao PRA requer a análise prévia do CAR dos imóveis rurais pelos órgãos estaduais e distrital competentes, o atendimento ao prazo estabelecido no dispositivo legal mostra-se inexequível.

11. A impossibilidade fática das Unidades Federativas procederem às análises requeridas, em prazo compatível com o mandamento legal, associada a uma atribuição de papéis e responsabilidades inadequada aos proprietários e possuidores rurais, pode acarretar em ônus incalculável, desarrazoado e injustificável sobre esses últimos, caso o prazo de adesão ao PRA não seja ajustado e devidamente vinculado aos atores públicos e privados envolvidos diretamente no processo de regularização ambiental, na medida do seu grau de participação e responsabilidade no processo.

²² Disponível em < http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Exm/Exm-MPv-1150-22.pdf > acesso em 24/05/2023



27 - O que a EM da MP 1.150/2022 não diz é que, desde a primeira versão da Lei nº 12.651/2012, estabelecia em seu artigo 29, § 3^o²³ que:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

.....

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.

28 - Logo, a matéria está pendente há mais de dez anos, como aliás é reconhecido na própria EM. O tema, à toda evidência, poderia e pode ser tratado por lei ordinária. A Lei nº 13887/2019, fruto da conversão da MP 884/2019, estipulou o prazo, para adesão ao Programa de Recuperação Ambiental, até 31 de dezembro de 2020.²⁴

29 - Observe-se que a EM da MP 884/2019 é, essencialmente idêntica à EM da MP 1.150/2022, sendo certo que a argumentação fundamental não o interesse público, mas a suposta dificuldade de regularização dos produtores rurais. Se há dificuldade de organização o Cadastro Ambiental Rural, a solução é o investimento de recursos e capacitação técnica dos órgãos com obrigação de organizá-lo. Afronta ao bom senso e à adequada proteção do meio ambiente, a protelação em relação aos Programas de Recuperação Ambiental. A bem da verdade, diga-se que tal protelação vem se repetindo em diversas Administrações.

²³

Disponível

em

<

https://legis.senado.leg.br/norma/589574/publicacao/15721758?_gl=1*14rific*_ga*OTExMzA4OTMyLjE2NzkwOTM2NTk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDkyOTQ2NS4yLjEuMTY4NDkyOTUwNC4wLjAuMA.. > acesso em 24/05/2023

²⁴ Art. 29 § 4º Os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de que trata o art. 59 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.887, de 2019\)](#)



1. Submetemos à sua elevada consideração proposta de alteração da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos, pelas razões que abaixo passa-se a expor.
2. Esta Lei atualizou e consolidou os marcos legais sobre preservação e regularização ambiental em propriedades rurais, inovando com a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento previsto no seu art. 29, objetivando o cadastramento das propriedades rurais e a implementação dos mecanismos previstos no Programa de Regularização Ambiental (PRA), para adequação dos produtores às exigências legais.
3. O § 3º do art. 29, com a redação dada pela Lei nº 13.295, de 2016, determinou o prazo de adesão ao CAR após 1 ano da aprovação do novo Código, possibilitando prorrogação por igual período, sob pena de obstar que os produtores se adequassem aos dispositivos legais.
4. Atualmente existem mais de 5 milhões de propriedades registradas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Esse quantitativo demonstra a efetiva aplicação do Código Florestal Brasileiro, com maciça adesão dos produtores rurais.
5. Porém, ajustes são necessários para permitir que a Lei não gere situações de exclusão e impeça a regularidade de produtores rurais.
6. Com o avanço da implementação do Código Florestal, o CAR se configurou como um importante instrumento de gestão territorial das propriedades rurais, urgindo a necessidade de se tornar um cadastro perene, sem limite temporal para adesão.
7. Isso porque, findo o prazo legalmente estabelecido, a sucessão, divisão e/ou aquisição de novas áreas rurais não inscritas no CAR incorrem em marginalização dos produtores, por inviabilizar a regularidade ambiental das propriedades.

30 - A MP 1.150/2022, como se viu acima não preenche os requisitos constitucionais de urgência e relevância que autorizam a edição de medidas provisórias. É afrontoso à cidadania que uma matéria que, há mais de 10 anos, tem previsão legal seja considerada urgente. É, na realidade, um verdadeiro *venire contra factum proprium* legislativo,

3 – Mérito da Medida Provisória nº 1.150/2022

31 - A MP 1.150/2022 não se sustenta em seu mérito, pois também em tal aspecto, padece do vício de inconstitucionalidade.

3.1 – Em relação às mudanças propostas na Lei nº 12.651/2012



32 - Inicialmente, cumpre observar que o § 10 do artigo 4º da Lei nº 12.651 é recente, tendo sido acrescentado à lei de proteção da vegetação nativa foi fruto da Lei nº 14.285/2021²⁵. Tal alteração representa uma diminuição da proteção ambiental em relação àquela anteriormente prevista na Lei nº 12.651/2012 que considerava de igual maneira as áreas de preservação urbanas e rurais.

33 - Não se enfrentando a questão sob o ponto de vista da principiologia do Direito Ambiental, o fato é que o que já era discutível do ponto de vista constitucional, piorou. Vejamos a nova redação do § 10 do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, como disposto na MP.

“Art. 4º

.....

§ 10. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o uso e a ocupação do solo, inclusive nas faixas marginais ao longo dos rios ou de qualquer corpo hídrico e curso d'água, serão disciplinados exclusivamente pelas diretrizes contidas nos respectivos planos diretores e nas leis de uso do solo dos Municípios, com regras que estabeleçam:

²⁵ Art. 2º A [Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:.....

“Art. 4º**§ 10.** Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do **caput** deste artigo, com regras que estabeleçam: I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)



34 - A norma é inconstitucional por violação direta aos artigos 23 e 30 da Constituição Federal, bem como por agredir à Lei Complementar nº 140/2011. De fato, o artigo 23, VI e VII da Constituição Federal, estabelece que a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em matéria ambiental compreende a (1) proteção do meio ambiente, o (2) combate à poluição em qualquer de suas formas e a (3) preservação das florestas, da fauna e da flora.

35 - A redação proposta para o § 10 é inconstitucional, na medida em que atribui **exclusivamente aos municípios disciplinar as faixas marginais dos cursos hídricos em seu território**. Além da inconstitucionalidade consistente em subtrair competência constitucional da União, dos Estados e do Distrito Federal, há que se considerar que o direito brasileiro não reconhece rios municipais (CF artigo 20, III c/c art. 26, I).

36 - A competência legislativa dos municípios é limitada aos assuntos de seu *interesse local*, critério dentro do qual não se incluem as faixas marginais de rios, dado que os rios fazem 1) parte de uma bacia hidrográfica e 2) raramente cruzam um único município. Muito embora a discussão do tema seja jurídica, fato é que ela ultrapassa os limites do jurídico.²⁶

37 - O Brasil é conhecido pela abundância de recursos hídricos, entretanto, pesquisas demonstram que aproximadamente 15,7% de superfície de água foi perdida nos últimos 30 anos, o equivalente a 3,1 milhões de hectares de superfície hídrica. Em 1991, ela era de cerca de 19 milhões de hectares. Em 2020, a área foi reduzida para 16,6 milhões de hectares, equivalente a mais de uma vez e meia a superfície de água de toda região Nordeste em 2020.

38 - Ainda segundo os levantamentos, as maiores reduções da superfície hídrica ocorreram nas proximidades das fronteiras agrícolas, o que sugere que o aumento do consumo, construção de pequenas represas em fazendas, provocando assoreamento e fragmentação da rede de drenagem, isso junto com o desmatamento e

²⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites interpretativos da Lei nº 14.285/2021**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285> > acesso em 24/05/2023



aumento de temperatura e são fatores que podem explicar a diminuição da superfície da água no Brasil.

39 - Estima-se que o rio Negro tenha perdido 22% de sua superfície desde a década de 1990 do século passado. O rio São Francisco perdeu, aproximadamente, 50% da superfície de água natural entre 1985 e 2020²⁷. Logo, do ponto de vista dos recursos hídricos, a atribuição aos municípios para dispor sobre as faixas marginais de áreas que cruzam os seus territórios (mas não apenas), não faz sentido.

40 - O Brasil é o sexto país do mundo que mais sofre com enchentes²⁸. Nos cinco primeiros meses de 2022, 457 pessoas morreram em desastres causados pelo excesso de chuva, segundo levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) com base nos dados das defesas civis municipais. O número indica um aumento de 57% em relação a 2021²⁹. A CNM estima que, entre 01/10/2017 e 01/01/2022, os prejuízos econômicos causados pelas chuvas seja da ordem de R\$ 55,5 bilhões, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional³⁰

41 - Do ponto de vista jurídico, inicialmente, cumpre observar que a Lei nº 12.651/2012 *diminuiu* as faixas de proteção das margens de cursos d'água naturais, se comparadas com a Lei nº 4.771/1965.

<i>Lei 4.771/1965</i>	<i>Lei 12651/2012</i>
<i>Artigo 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais</i>	<i>Artigo 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos</i>

²⁷ Disponível em < <https://epbr.com.br/rio-sao-francisco-perdeu-50-da-superficie-de-agua-em-35-anos/> > acesso em 24/05/2023

²⁸ Disponível em < <https://www.camara.leg.br/radio/programas/396885-enchentes-o-brasil-e-60-pais-do-mundo-que-mais-sofre-com-catastrofes-climaticas/> > acesso em 24/05/2023

²⁹ Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61651974> > acesso em 24/05/2023

³⁰ Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/01/20/chuvas-no-brasil-causaram-prejuizo-de-r-555-bilhoes-em-5-anos-diz-cnm.htm?cmpid=copiaecola> > acesso em 24/05/2023



<i>formas de vegetação natural situadas:</i> a) <i>ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto</i> em faixa marginal cuja largura mínima será:	<i>desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:</i>
---	---

42 - A análise da jurisprudência do STF demonstra que a Corte entende que o padrão fixado pela Lei nº 12.651/2012 é o mínimo nacional a ser observado. Haja vista a sequência de julgamentos pela inconstitucionalidade de normas que estabeleceram a possibilidade de criação de faixas marginais menores do que as fixadas na Lei nº 12.651/2012³¹.

43 - As decisões, do ponto de vista da *aplicação de uma lei geral nacional* (CF artigo 24 §1º), fazem sentido na medida em que é desarrazoado que um mesmo rio possa ter critérios mínimos de proteção diferentes em cada município que cruze, ou até mesmo dentro de um único município.

44 - A Lei nº 14.285/2021 atribuiu *diretamente* aos municípios a competência para dispor sobre as faixas marginais de cursos d'água, buscando com isso superar os limites fixados no artigo 4º, I da Lei nº 12.651. Ora, será que, à luz da Lei Fundamental, os municípios são dotados de tais poderes? Com efeito, o artigo 30, I da Constituição Federal atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*. Os rios, claramente não são matéria de interesse local, salvo quando nascem e morrem no mesmo município, o que não é comum. Os rios não respeitam limites políticos e a sua gestão ultrapassa fronteiras, devendo ser integrada.

45 - A modificação da extensão da faixa marginal em um determinado município, certamente, impacta o rio como um todo, o que supera o interesse local³².

³¹ STF - ADI: 5675 MG 0054670-06.2017.1.00.0000, relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022)

³² O município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais



Também é importante consignar que a jurisprudência do STF nos leva a crer que o disposto no inciso I do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012 é o padrão mínimo nacional aplicável à proteção das margens de rios, tendo em vista que o §10 ao falar da fixação de novos limites não disse que os limites poderiam ser inferiores ao descrito no inciso I do artigo 4º.

46 - Ora, não é lícito presumir que os limites municipais possam ser mais frágeis do que os nacionais. Logo, admite-se que, sem dúvida, a legislação municipal possa estabelecer parâmetros mais protetivos para as faixas marginais que cruzam os seus territórios. Aliás, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro já dispõe nesse sentido³³, o que reforça o argumento aqui exposto.

47 - A Lei nº 9433/1997, em seu artigo 31 estabelece que a integração das políticas de uso e ocupação do solo deve ser buscada pelas políticas locais (municipais), assim, não há como se falar em política integrada de uso e ocupação do solo se cada município pudesse estabelecer seus critérios próprios para faixas de proteção das margens de rios, pois, como se sabe, a degradação dos recursos hídricos começa pela inadequada ocupação do solo.

48 - Logo, a nova redação para o § 10 do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, consegue ser mais inconstitucional do que a norma ora vigente.

49 - Em relação à proposta de nova redação para o artigo 29, a matéria já foi exaustivamente tratada nos itens anteriores deste Parecer. A alteração proposta para o artigo 59 é consequência da alteração proposta ao § 4º do artigo 29.

entes federados (artigo 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). [[RE 586.224](#)], relator ministro Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, *DJE* de 8-5-2015, Tema 145.]

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei municipal que altera regime de ocupação do solo de zona de proteção ambiental. Lei municipal é a via própria para alteração do regime de ocupação do solo. [[RE 519.778 AgR](#), relator ministro Roberto Barroso, j. 24-6-2014, 1ª T, *DJE* de 1º-8-2014.]

³³ Lei nº 7.661/1988. Artigo 5º §2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.



"Art. 59.

.....
§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, que será requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da convocação pelo órgão competente, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei.

.....
§ 4º No período entre a publicação desta Lei e o vencimento do prazo de adesão do interessado ao PRA, e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

"/NR\

50 - A inclusão do artigo 78 – B, conforme se depreende de sua própria redação é consequência direta da alteração proposta para o § 10 do artigo 4º, sendo inconstitucional por arrastamento.

"Art. 78-B. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos, exceto quando situadas em áreas urbanas, conforme definição do § 10 do art. 4º desta Lei."

3.1.1 – Cooperação administrativa no âmbito municipal



51 - O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal³⁴ estabelece a obrigatoriedade de Lei Complementar para a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos brasileiros. Em matéria ambiental, a questão foi tratada pela Lei Complementar nº 140/2011 [LC 140] que, em seu artigo 9º³⁵, desenha as atribuições dos municípios, assim como fê-lo em relação à União e aos Estados [Distrito Federal]. Conforme se pode perceber do Texto da LC 140, as atribuições municipais são restritas ao chamado “interesse local”. Ainda que se reconheça que o conceito jurídico tem um certo grau de indeterminação. Não parece ser excessivo compreender que o interesse local é que se restringe aos limites da comuna. Logo, assuntos ambientais que extrapolem os limites municipais fogem à competência legislativa do ente local.

³⁴ CF art. 23Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

³⁵ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente; II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental; V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente; VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos; VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente; VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente; IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente; XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei; XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município; XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.



52 - Em outro momento, já tive a oportunidade de me manifestar sobre o tema no seguinte sentido³⁶:

Em termos de proteção ao meio ambiente, as competências ambientais dos municípios desafiam a necessária clareza que se espera de um texto constitucional. Conforme o contido no art. 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa (comum) para defender o meio ambiente e combater a poluição.

Entretanto, merece destaque o fato de que os Municípios *não estão* arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno competentes para *legislar* sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais de proteger o meio ambiente e combater a poluição. A aplicação pelos municípios dos complexos instrumentos normativos estaduais e municipais é sempre difícil e nem sempre atendem às necessidades locais, motivos pelos quais os Municípios acabam por estabelecer normas ambientais próprias, como a prática tem demonstrado. Por sua vez, o art. 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

53 - O STF, ao decidir o RE 194.704/MG³⁷, reafirmou a sua jurisprudência no sentido de reconhecer competência legislativa em matéria ambiental aos Municípios, sem que isto implicasse em uma competência absoluta e fora dos padrões normativos adotados pela Federação e pelos Estados.

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e competências ambientais no Brasil. São Paulo: Atlas. 2ª edição. 2015, p. 74

³⁷ STF. RE 194.704/MG. Relator para acórdão Ministro Edson Facchin, Julgamento 29/06/2017. Publicação 17/11/2017. Pleno.



Essa visão do tema, que reconhece ao Município, em matéria de proteção ao meio ambiente, a possibilidade constitucional de editar legislação objetivando o controle da poluição, inclusive atmosférica (esta geralmente agravada pela emissão de dióxido de carbono produzida pelo serviço de transporte coletivo urbano), tem sido perfilhada por autorizado magistério doutrinário (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), desde que o Município, ao assim legislar, faça-o na perspectiva da tutela e regulação normativa de assuntos de interesse estritamente local (CF art. 30, I), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

“O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem

amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.” (grifei)

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, notadamente na área de controle da poluição atmosférica, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro, impondo-se observar, no entanto, por necessário, que essa atribuição para legislar sobre o meio ambiente deve efetivar-se nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros, tal como tive o ensejo de assinalar em anteriores julgamentos por mim proferidos nesta Suprema Corte (RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 834.510/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).



54 - É cada vez mais consolidado o reconhecimento da capacidade legislativa ambiental dos municípios, desde que compatíveis com as normas editadas por outros entes federativos; na prática isto significa aumentar a proteção local; jamais reduzir os níveis de proteção.³⁸

55 - Logo, a MP 1.150/2022 atribui aos municípios competências que extrapolam os limites constitucionais, densificados pela LC 140 e pela pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3.2 – Em relação às alterações propostas para a Lei nº 11.428/2006

56 - A MP 1.150/2023, em relação às alterações propostas na Lei da Mata Atlântica padece dos mesmos vícios que ostenta em relação à Lei nº 12.651/2012. De fato, em relação à proposta relativa ao artigo 14, § 2º a inconstitucionalidade é idêntica às acima apontadas: atribuição de competências aos municípios que extrapolam os limites delimitados pela Lei Fundamental da República.

³⁸ O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). [[RE 586.224](#), rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, *DJE* de 8-5-2015, Tema 145.]

Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. [[ADI 2.142](#), rel. min. Roberto Barroso, j. 27-6-2022, P, *DJE* de 4-7-2022.]



vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, e a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e de interesse social, observado que todos os casos referidos deverão ser devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, ressalvado o disposto no inciso I do caput do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá exclusivamente de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor.

57 - É equivocado achar que a supressão de vegetação em “estágio médio de regeneração” em área urbana seja da competência Municipal. A Mata Atlântica é um bioma de interesse nacional, estando a sua proteção expressamente prevista na Constituição Federal (artigo 225, § 4º).

58 - A Mata Atlântica é o bioma brasileiro mais ameaçado do País.

A Mata Atlântica abrange cerca de 15% do território nacional, em 17 estados. É o lar de 72% dos brasileiros e concentra 80% do PIB nacional. Dela dependem serviços essenciais como abastecimento de água, regulação do clima, agricultura, pesca, energia elétrica e turismo. Hoje, restam apenas 24% da floresta que existia originalmente, sendo que apenas 12,4% são florestas maduras e bem preservadas.³⁹

59 - A imagem abaixo mostra a cobertura original da Mata Atlântica e os seus remanescentes.⁴⁰

³⁹ Disponível em < <https://www.sosma.org.br/causas/mata-atlantica/> acesso em 24/05/2023

⁴⁰ Passar o cursor.



Fonte: SOS Mata Atlântica

60 - Logo, a supressão de Mata Atlântica não pode ser feita por um município isolado, pois há a necessidade de uma visão de conjunto do Bioma, o que só pode ser alcançado por entes federativos cuja esfera de decisão política ultrapasse os limites de um único município. O bioma abriga 3429 municípios ⁴¹, o que impossibilita a adoção de políticas públicas concretas para a sua proteção, caso cada município possa autorizar supressão de vegetação sem uma visão de conjunto do bioma.

61 - Estudos realizados pela Fundação Mata Atlântica demonstram que:

Nos últimos 10 anos, dois municípios do Piauí sempre lideraram o ranking dos maiores desmatadores. São eles a cidade de Alvorada do Gurguéia – que foi a líder até o último levantamento, porém agora conseguiu reverter a situação e apresentou 22 hectares desmatados –, e Manoel Emídio, que continua no ranking, desta vez no indesejável primeiro lugar.

Outro histórico que se repete é em Minas Gerais. As terceira, quarta e quinta posições no ranking de desmatamento de 10 anos são ocupadas pelos

⁴¹ Disponível em < <https://www.sosma.org.br/noticias/desmatamento-municipios-mata-atlantica-2018-2019/> > acesso em 24/05/2023



municípios mineiros de Jequitinhonha, Ponto dos Volantes e Águas Vermelhas. Jequitinhonha e Águas Vermelhas, como registraram queda de 20% e 64% com 191 e 137 hectares de desmatamento, respectivamente, também saíram do topo da lista em 2018-2019, ficando em 9º e 21º lugares em 2018 e 2019, respectivamente. Apesar de registrar aumento de 40% (51 hectares desmatados no período atual) em relação ao período anterior (36 hectares), Ponto dos Volantes também não figurou na lista. Estes municípios fazem parte, desde 2012, do chamado Triângulo do Desmatamento da Mata Atlântica. Trata-se da região mais crítica das matas secas no noroeste mineiro. Na região, as florestas nativas foram transformadas em carvão e depois substituídas por eucalipto.

Dos 100 municípios que mais desmataram, 40 estão em Minas Gerais, 23 na Bahia, 22 no Paraná e 15 em outros estados. “Vale destacar que o histórico do ranking estadual também se repete. Estados como Bahia, Minas Gerais, Paraná e também o Piauí estão no topo da lista dos maiores desmatadores há algumas edições do Atlas com variação de colocação entre eles”, afirma Cláudio Almeida, coordenador do Programa de Monitoramento da Amazônia e demais Biomas do INPE.

Chamou a atenção dos especialistas o fato de um município conhecido por seus atrativos turísticos e um dos destinos mais conhecidos pelos brasileiros ser um dos 10 que mais perderam Mata Atlântica entre 2018-2019. Com 240 hectares desmatados, Porto Seguro (BA) ocupa o sexto lugar do ranking.

Outro dado alarmante é que nos anos de eleições municipais tem aumentado o número de municípios desmatadores, sendo cerca de 500 em 2012 e 550 em 2016, os maiores índices da década.

“As autoridades não podem se esconder no argumento de que os desmatamentos vêm de um histórico de outras gestões. É isso que dá, ano após ano, a sensação de impunidade e liberdade para os desmatadores avançarem sobre o bioma. Estamos novamente em um ano eleitoral e é importante evitar este padrão. Ferramentas e tecnologia para isso existem e nossos dados estão sendo disponibilizados para as autoridades e para a sociedade”, afirma Mario Mantovani, diretor de Políticas Públicas da Fundação SOS Mata Atlântica.

Do lado positivo, um dado curioso é que um dos 10 municípios que mais possuem Mata Atlântica está no Mato Grosso do Sul – é a cidade de Porto Murtinho, em parte dentro dos limites do Parque Nacional da Serra da Bodoquena. Os demais municípios estão no Paraná, no Piauí e em São Paulo.⁴²

62 - Assim, como se vê, a proteção constitucional da Mata Atlântica impõe ações de natureza local, regional e nacional, em políticas integradas que não podem ficar ao talante de municípios isolados. Não bastassem tais razões de natureza

⁴² Disponível em < <https://www.sosma.org.br/noticias/desmatamento-municipios-mata-atlantica-2018-2019/> > acesso em 24/05/2023



ecológica, resta claro que a norma ora analisada vai além da competência constitucional estabelecida para o poder local.

63 - Dessa forma como no caso das mudanças propostas para a Lei nº 12.651/2012, aquelas propostas para a Lei da Mata Atlântica, são inconstitucionais por arrastamento, pois parte do pressuposto da competência municipal e da autorização local para a supressão de vegetação. Desta forma, se declaradas inconstitucionalidades de alguns artigos-chave da MP 1.150/2022 e os demais ficarem hígidos, ter-se-á uma norma incoerente, pois são dependentes da norma tida por inconstitucional.

4 – Conclusão

64 - Como conclusão é possível afirmar que a MP 1150/2022 é inconstitucional pois não preenche os requisitos de urgência e relevância previstos na Constituição Federal, pois todas as matérias nele veiculadas podem ser tratadas por lei ordinária, sem qualquer prejuízo para o interesse público.

65 - No que se refere ao mérito da MP 1150/2022, conforme o demonstrado acima, há uma clara violação os limites atribuídos aos Municípios em matéria ambiental, pois amplia a competência legislativa e administrativa de tais entes políticos, em matéria que ultrapassam os limites do território municipal. De fato, legislar sobre faixas marginais de cursos d'água é de interesse da bacia hidrográfica e não apenas de um município. Igualmente ocorre com a Mata Atlântica que é um bioma constitucionalmente protegido e com grande abrangência nacional. Desta forma a sua proteção se dá pela conjugação de esforços locais, regionais e nacionais. Aos municípios não cabe reduzir o nível de proteção nacional outorgado à Mata Atlântica.



66 - A questão da competência municipal é o cerne da MP 1.150/2022, logo, os artigos que, embora não tratando diretamente das competências municipais mas que, na prática, dependem daqueles que tratam da competência municipal, são inconstitucionais pro arrastamento. Em resumo: nada resta da MP 1.150/2022.

É o parecer

Rio de Janeiro, 25 de maio de 2023

Paulo de Bessa Antunes

Sócio efetivo