Área rural consolidada sem uso alternativo do solo: o PL n. 364/2019 viola o princípio da proibição do retrocesso?

Consolidated rural area without alternative land use: does bill 364/2019 violate the principle of non-regression in environmental law?

Recebido em 24.10.2025 | Aprovado em 15.07.2026
DOI: https://doi.org/10.63601/resmpu.2026.v4.n1.e-41005

Camylla Montandon
http://lattes.cnpq.br/0245653413507607

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB), em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Analista do Ministério Público Federal (MPF) no Tocantins.

Resumo

Este artigo examina o Projeto de Lei (PL) n. 364/2019, que transforma em área rural consolidada as formações de vegetação nativa predominantemente não florestal em que tenha sido realizada atividade agrossilvipastoril antes de 22 de julho de 2008, ainda que não haja ocorrido a conversão efetiva da vegetação nativa. A relevância do tema decorre do fato de que essas formações prestam funções ecológicas essenciais ao equilíbrio climático e à sadia qualidade de vida das populações que delas dependem, sendo ecossistemas historicamente negligenciados pelo ordenamento jurídico brasileiro e altamente vulneráveis à conversão para uso agropecuário. O objetivo é analisar se a extensão do regime de áreas rurais consolidadas às formações não florestais viola o princípio da proibição do retrocesso ambiental. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo, com utilização de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como referencial teórico central o princípio da proibição do retrocesso ambiental, articulado ao direito internacional ambiental e aos direitos humanos. Os resultados indicam que o PL n. 364/2019 dispensa, exclusivamente para as formações não florestais, o requisito de conversão efetiva do solo exigido pelo Código Florestal para a caracterização de área rural consolidada, operando uma ficção jurídica que não satisfaz o ônus argumentativo reforçado imposto pelo princípio da proibição do retrocesso. Conclui-se que a medida viola o art. 225 da Constituição Federal e representa potencial violação da obrigação de não causar danos irreversíveis ao sistema climático, reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva OC-32/25, como norma imperativa de direito internacional.

Palavras-chave

Área rural consolidada; proibição do retrocesso ambiental; vegetação não florestal.

Abstract

This article examines Bill 364/2019, which classifies as consolidated rural areas the predominantly non-forest native vegetation formations where agrosilvopastoral activities were carried out before July 22, 2008, even where no effective conversion of native vegetation has occurred. The relevance of the topic stems from the fact that these formations provide ecological functions essential to climate balance and to the healthy quality of life of the populations that depend on them, while being ecosystems underprotected by Brazilian environmental law and highly vulnerable to conversion for agricultural use. The objective is to analyze whether the extension of the consolidated rural area regime to non-forest formations violates the principle of non-regression in environmental law. The research adopts a qualitative approach and deductive method, using bibliographic and documentary research, with the principle of non-regression in environmental law as its central theoretical framework, articulated with international environmental law and human rights. The results indicate that Bill 364/2019 waives, exclusively for non-forest formations, the requirement of effective soil conversion demanded by the Forest Code for the characterization of consolidated rural areas, creating a legal fiction that does not satisfy the heightened burden of justification imposed by the principle of non-regression. It is concluded that the measure violates Article 225 of the Federal Constitution and represents a potential violation of the obligation not to cause irreversible damage to the climate system, recognized by the Inter-American Court of Human Rights, in Advisory Opinion OC-32/25, as a peremptory norm of international law.

Keywords

Consolidated rural area; non-regression; non-forest vegetation.

1 Introdução

Entre os meses de abril e maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul vivenciou a maior catástrofe ambiental da história do Brasil, após chuvas intensas que causaram inundações e enxurradas que atingiram 478 dos 497 municípios gaúchos, afetando uma população de 2,3 milhões de pessoas. Foram confirmados 183 óbitos e aproximadamente 800 pessoas ficaram feridas (Situação [...], 2024).

Em estudo produzido pelo World Weather Attribution, pesquisadores concluíram que a mudança climática induzida por ações humanas dobrou a possibilidade das chuvas extremas e aumentou sua intensidade em 6% a 9%. Além disso, afirmam que a gestão do uso e da cobertura do solo no Estado impactou de forma significativa o risco de inundações, uma vez que a perda de cobertura de vegetação nativa (22% entre 1985 e 2022) diminuiu a capacidade natural do solo de absorver a chuva. Assim, ressaltam a necessidade de recuperar áreas degradadas para mitigar os riscos de inundações futuras e promover a gestão territorial ambientalmente adequada (Clarke *et al.*, 2024).

Entretanto, um mês antes do início das chuvas, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados havia aprovado o Projeto de Lei (PL) n. 364/2019, que transforma em área rural consolidada as áreas de vegetação nativa não florestal em que tenha sido realizada atividade agrossilvipastoril antes de 22 de julho de 2008, ainda que essa atividade não tenha implicado a conversão da vegetação nativa, flexibilizando as normas protetivas aplicáveis a essas áreas.

A simultaneidade entre o referido desastre e a aprovação do projeto revela uma tensão estrutural do direito ambiental brasileiro: o ordenamento confere maior proteção às formações florestais do que às demais formas de vegetação nativa, sem que essa hierarquia encontre justificativa na sua importância ecológica. É precisamente sobre essa vegetação que o PL n. 364/2019 opera seu principal efeito.

Diante desse quadro, o presente artigo formula o seguinte problema de pesquisa: a extensão do conceito de área rural consolidada às formações de vegetação nativa predominantemente não florestal, operada pelo PL n. 364/2019, viola o princípio da proibição do retrocesso ambiental? A hipótese sustentada é a de que sim – e que essa violação alcança não apenas o plano constitucional interno, mas também o plano do controle de convencionalidade, à luz das obrigações decorrentes do direito internacional ambiental e dos direitos humanos.

A relevância do tema é social, ecológica e jurídica. Do ponto de vista social e ecológico, as formações campestres e savânicas brasileiras prestam funções ecológicas essenciais à sadia qualidade de vida das populações que delas dependem, incluindo a manutenção dos recursos hídricos e a estocagem de carbono no solo, e estão entre os ecossistemas mais ameaçados do país. Do ponto de vista jurídico, o PL n. 364/2019 apresenta uma lacuna ainda pouco explorada pela doutrina: a aplicação do princípio da proibição do retrocesso ambiental a um mecanismo legislativo que dispensa, exclusivamente para as formações não florestais, o requisito de conversão efetiva do solo exigido para as florestas.

A pesquisa adota abordagem qualitativa e método dedutivo: parte dos fundamentos gerais do princípio da proibição do retrocesso ambiental para, em seguida, aplicá-los ao exame específico do PL n. 364/2019, verificando se o mecanismo legislativo proposto satisfaz o ônus argumentativo reforçado que o princípio impõe às medidas regressivas.

Os procedimentos metodológicos compreendem pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico central apoia-se no princípio da proibição do retrocesso ambiental, tal como formulado por Herman Benjamin (2012), Ingo Wolfgang Sarlet e Augusto Leal (2020) e Walter Claudius Rothenburg (2012), articulado ao direito internacional ambiental e aos direitos humanos, com destaque para o Acordo de Escazú (CEPAL, 2018), ainda não ratificado pelo Brasil, e para a Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, na qual a Corte reconheceu que a obrigação de não causar danos irreversíveis ao sistema climático constitui norma imperativa e inderrogável de direito internacional.

Os resultados da análise indicam que o PL n. 364/2019 não supera o teste do princípio da proibição do retrocesso ambiental: ao dispensar o requisito de conversão efetiva do solo exclusivamente para as formações não florestais, o projeto opera uma ficção jurídica sem justificativa ecológica ou constitucional que a sustente, reduzindo a proteção de ecossistemas cujas funções ecológicas são essenciais ao equilíbrio climático e à sadia qualidade de vida, o que configura potencial violação não apenas do art. 225 da Constituição Federal, mas também de norma imperativa de direito internacional.

O artigo está organizado em seis seções, a contar desta introdução. Inicialmente apresenta o princípio da proibição do retrocesso ambiental, seus fundamentos constitucionais e convencionais e sua função como parâmetro de controle de legitimidade das medidas regressivas. Em seguida, reconstitui a tramitação do PL n. 364/2019, desde o texto original, restrito aos Campos de Altitude da Mata Atlântica, até o texto aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, que estende seus efeitos a todos os biomas brasileiros.

A quarta seção examina os conceitos de floresta e de vegetação nativa predominantemente não florestal, demonstrando que a hierarquia protetiva estabelecida pelo ordenamento não encontra respaldo ecológico. A quinta analisa o regime jurídico das áreas rurais consolidadas e as consequências da aplicação desse regime às formações não florestais. A sexta seção apresenta as considerações finais.

2 Breves notas sobre o princípio da proibição do retrocesso ambiental

O princípio da proibição do retrocesso ambiental visa garantir que a proteção do meio ambiente não seja enfraquecida por retrocessos legislativos ou por alterações nas políticas públicas ambientais. Como afirma Herman Benjamin (2012, p. 57), "os controles legislativos e mecanismos de salvaguarda dos direitos humanos e do patrimônio natural das gerações futuras" devem "caminhar somente para a frente".

Trata-se, portanto, de instrumento à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas que objetivem reduzir a proteção ambiental. Nesse sentido,

> mediante o princípio da proibição de retrocesso, o que se objetiva é ter um instrumento jurídico-constitucional que sirva para controlar a legitimidade da redução de proteção ambiental em relação àquela já consolidada, de tal sorte que a liberdade política do legislador (mas também do poder público em termos gerais) é limitada e controlável quando se tratar de medidas que impliquem retrocesso em matéria de posições jurídico-ambientais enraizadas culturalmente e na consciência jurídica geral (Sarlet; Leal, 2020, p. 171).

Essa limitação à liberdade do legislador adquire especial relevância diante da tensão estrutural entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico. Embora o conceito de desenvolvimento sustentável tenha evoluído ao longo das últimas décadas nos documentos internacionais, incorporando dimensões sociais, éticas e ambientais para além do crescimento econômico, a harmonização entre a agenda desenvolvimentista e os compromissos de sustentabilidade "permanece com dificuldades", uma vez que "o paradigma do desenvolvimento meramente econômico parece resistir às propostas holísticas do desenvolvimento sustentável" (Marco; Mezzaroba, 2017, p. 327). Mais do que isso, o próprio conceito de desenvolvimento sustentável é vulnerável à manipulação: como alertam Leite e Caetano (2010, p. 257), "quando tudo é desenvolvimento sustentável, nada o é", pois há um vazio conceitual passível de ser preenchido de forma não comprometida com a proteção ambiental, servindo para legitimar decisões que, na prática, a enfraquecem.

No âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, o princípio da proibição do retrocesso tem sido deduzido tanto do dever de realização progressiva dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (estabelecido no artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no artigo 1º do Protocolo Adicional de San Salvador à Convenção Americana sobre Direitos Humanos) quanto de disposições de natureza e força normativa diversas previstas em outros tratados e convenções internacionais (Sarlet; Leal, 2020, p. 169). Destaca-se aqui o Acordo Regional de Escazú, firmado em 2018, mas ainda não ratificado pelo Brasil, onde foi previsto expressamente (CEPAL, 2018, p. 15):

> Artigo 3
>
> Princípios
>
> Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios:
>
> [...]
>
> c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade;

Essa articulação entre proteção ambiental e direitos humanos tem sido progressivamente consolidada no plano internacional, com o reconhecimento do direito humano autônomo ao meio ambiente sadio pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Mais

recentemente, na OC-32/25, emitida em 29 de maio de 2025 a pedido de Chile e Colômbia, a Corte avançou em dois planos. No plano material, reconheceu o "direito a um clima saudável" como direito humano autônomo e elevou a obrigação de não causar danos irreversíveis ao sistema climático à condição de norma de *jus cogens*, ou seja, norma imperativa de direito internacional, inderrogável pelos Estados (Corte IDH, OC-32/25, § 294). No plano procedimental, estabeleceu um padrão de diligência reforçada em matéria climática, orientado pela melhor ciência disponível e pelo princípio da precaução. Assim, medidas estatais que impliquem retrocesso na proteção climática não configuram mero ajuste de política pública, mas potencial violação de norma imperativa de direito internacional.

Esse arcabouço internacional encontra correspondência no direito constitucional brasileiro, cujo fundamento reside no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado "para as presentes e futuras gerações". Ao vincular o legislador presente às gerações futuras, essa cláusula de intangibilidade intergeracional subtrai do campo da discricionariedade política a possibilidade de reduzir, sem justificativa constitucionalmente adequada, os níveis de proteção já alcançados.

O mesmo art. 225, em seu § 1º, I, incumbe o Poder Público de "preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas", reforçando o caráter de obrigação positiva, e não meramente programática, que a Constituição atribui à proteção ambiental.

É a partir desses deveres constitucionais que a doutrina e a jurisprudência reconhecem a proibição do retrocesso como princípio implícito, necessário para assegurar a máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Sarlet; Leal, 2020, p. 170).

Embora o princípio da proibição do retrocesso seja reconhecido tanto no campo social quanto no ambiental, há uma especificidade que torna sua aplicação em matéria ambiental particularmente exigente: a potencial irreversibilidade dos danos ecológicos. Enquanto o retrocesso em direitos sociais é, em tese, corrigível por legislação futura, o retrocesso ambiental pode produzir danos que nenhuma norma posterior será capaz de desfazer. A extinção de uma espécie, a destruição de um ecossistema ou a contaminação irreversível de um aquífero não admitem reparação legislativa.

Essa assimetria entre a facilidade de legislar o retrocesso e a impossibilidade de revertê-lo é o que confere ao princípio sua racionalidade mais profunda: não se trata apenas de proteger direitos adquiridos, mas de reconhecer que, em matéria ambiental, errar para menos pode significar errar para sempre.

Essa lógica adquire especial força diante do atual estágio de degradação ambiental. Nas palavras de Herman Benjamin (2012, p. 59),

> seria um contrassenso admitir a possibilidade de recuo legislativo, quando, para muitas espécies e ecossistemas em via de extinção ou a essa altura regionalmente extintos, a barreira limítrofe de perigo – o "sinal vermelho" do mínimo ecológico constitucional – foi infelizmente atingida, quando não irreversivelmente ultrapassada.

Como afirmam Kaiser, Silveira e Poletto (2024, p. 7), o argumento é convincente

> se os padrões legislativos de proteção ambiental não são suficientes para conter a perda da biodiversidade, as mudanças climáticas, a contaminação dos ecossistemas – em síntese, se a degradação ambiental apenas acentuou-se –, seria incompatível com o artigo 225 da Constituição, bem como com os tratados internacionais na matéria, reduzir esses limites de proteção.

De outro lado, o princípio, ora analisado, não tem caráter absoluto e não impede ajustes e restrições à política de proteção ambiental, apenas impõe ao legislador e ao implementador limites não discricionários para atuação (Benjamin, 2012, p. 69).

A proibição do retrocesso está relacionada, portanto, ao tema da liberdade de conformação do legislador e à possibilidade de seu controle, fornecendo um valoroso critério para o controle de constitucionalidade e de convencionalidade dos atos – especialmente das leis – supostamente violadores (Rothenburg, 2012, p. 149).

O princípio funciona, então, como um argumento apto a gerar uma presunção de ilegitimidade das normas que façam regredir os níveis de proteção ao meio ambiente alcançados anteriormente, impondo um maior ônus argumentativo àquele que propõe tais medidas (Kaiser; Silveira; Poletto, 2024, p. 14).

Para compreender o que significa, concretamente, satisfazer este ônus, é possível, a partir da doutrina analisada, delinear um teste composto por quatro critérios cumulativos. Primeiro, a medida regressiva deve apresentar justificativa constitucional suficiente, demonstrando que existe um valor constitucionalmente tutelado que colide com o nível de proteção anterior e que justifica sua redução. Segundo, a medida deve respeitar a proporcionalidade: a redução da proteção não pode ser mais ampla do que o necessário para atingir o fim constitucionalmente legítimo alegado. Terceiro, ela não pode atingir o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, identificado por Benjamin (2012, p. 62) como "os processos ecológicos essenciais", os "ecossistemas frágeis ou à beira de colapso" e as "espécies ameaçadas de extinção". Por fim, a medida deve ser compatível com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em matéria ambiental e de direitos humanos.

É à luz deste teste que o PL n. 364/2019 será examinado nas seções seguintes.

3 A tramitação do Projeto de Lei n. 364/2019

O Projeto de Lei n. 364/2019 foi proposto pelo deputado Alceu Moreira, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) do Rio Grande do Sul, em fevereiro de 2019, com o objetivo de afastar a aplicação das normas mais protetivas da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica), às atividades agrossilvipastoris realizadas nos Campos de Altitude, como se verifica da justificativa apresentada com o projeto de lei (Brasil, 2019a).

Segundo nota técnica da organização não governamental (ONG) SOS Mata Atlântica, o deputado foi motivado por ações de fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) realizadas em municípios da região dos

Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, que ensejaram a autuação de diversos produtores rurais por suposta conversão de campos nativos para atividades agrícolas sem a devida autorização (Valle; Ribeiro, 2024).

Os Campos de Altitude foram assim definidos no texto original do projeto de lei:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei consideram-se Campos de Altitude as formações vegetais associadas ou abrangidas pela Mata Atlântica, com estrutura herbácea ou herbácea/arbustiva, caracterizadas por comunidades florísticas próprias que ocorrem sob clima tropical, subtropical ou temperado, geralmente nas serras de altitudes elevadas, nos planaltos e nos refúgios vegetacionais, bem como outras pequenas ocorrências de vegetação campestre, que estejam inseridas na delimitação do bioma estabelecida em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
>
> § 1º Os Campos de Altitude de ambiente montano estão situados nas seguintes faixas de altitude: I – de 600 a 2.000 m nas latitudes entre 6º S e 16º S;
>
> II – de 500 a 1.500 m nas latitudes entre 16º S e 24º S;
>
> III- de 400 a 1.000 m nas latitudes acima de 24º S.
>
> § 2º Os Campos de Altitude de ambiente altomontano estão situados nas altitudes acima dos limites máximos considerados para o ambiente montano, estabelecidos no § 1º (Brasil, 2019a, p. 1).

Portanto, o projeto de lei apresentado apenas se referia a essas formações vegetais, denominadas de Campos de Altitude, que correspondem a menos de 5% da área total do bioma Mata Atlântica (Valle; Ribeiro, 2024).

Para atingir seu objetivo de excluir os Campos de Altitude da aplicação das normas da Lei da Mata Atlântica, o projeto original reproduzia a maioria dos dispositivos daquela lei, com algumas alterações significativas. As principais eram a inclusão das atividades agrossilvipastoris no conceito de "interesse social" previsto na lei e a autorização de supressão de vegetação primária e secundária em estado avançado de regeneração, o que anteriormente era possível apenas nas situações de utilidade pública, em caso de interesse social.

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara, foi aprovada emenda substitutiva apresentada pelo deputado federal José Mário Schreiner, do MDB/Goiás, que, a propósito de "evitar outro tipo de interpretação equivocada que tem prejudicado os agricultores das regiões citadas" (Brasil, 2019a), acrescenta o art. 68-B ao Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), nos seguintes termos:

> Art. 68-B. Nas formas de vegetação nativa predominantemente não florestais, tais como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos, consolida-se a área utilizada anteriormente a 22 de julho de 2008 ainda que não tenha ocorrido a conversão da vegetação nativa, independente do Bioma em que esteja localizado. (Brasil, 2019b, p. 19).

Em outras palavras, o texto aprovado na CMADS transforma todas as áreas de vegetação nativa predominantemente não florestais do país em "áreas rurais consolidadas", independentemente da ocorrência de conversão efetiva da vegetação nativa.

Aprovado na CMADS, o projeto passou à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, onde o relator, o deputado federal Lucas Redecker, apresentou nova emenda substitutiva, delimitando a aplicação do dispositivo inserido no Código Florestal às áreas situadas nos campos de altitude, como previa o texto original do projeto de lei. O texto do dispositivo ficaria assim:

> Art. 82-A Nas áreas de formações vegetais não florestais, situadas nas regiões classificadas como campos de altitude pela Lei Federal nº 11.428/2006, serão consideradas convertidas para uso alternativo do solo, para fins de reconhecimento da existência de área rural consolidada, as áreas que, em 22 de julho de 2008, estavam ocupadas com atividades agrícolas, pastagens plantadas, silvicultura ou campos antrópicos definidos como os compostos por vegetação de campo formada em áreas originais de floresta ou de campo de altitude nativo que foi objeto de intervenção humana para o exercício da atividade pastoril, com a introdução de espécies forrageiras exóticas em consórcio com as nativas existentes no local. (Brasil, 2023).

De acordo com a nota técnica da ONG SOS Mata Atlântica, já mencionada anteriormente, esse texto foi acordado em reunião entre representantes de organizações ambientalistas, de produtores rurais e dos municípios da região dos Campos de Cima da Serra (Valle; Ribeiro, 2024). O novo texto aparentemente resolvia a maior parte dos problemas dos produtores rurais, ao mesmo tempo que retirava a ameaça às demais áreas de vegetação predominantemente não florestal do país.

No entanto, aparentemente pressionado por associações de plantadores de florestas dos Estados da região sul do Brasil (Valle; Ribeiro, 2024), o relator voltou atrás, apresentando um novo texto que, além de retomar o aprovado anteriormente na CMADS, acrescenta um novo artigo ao Código Florestal que praticamente revoga a Lei da Mata Atlântica e outros diplomas que trazem regimes específicos para os demais biomas, como a "Lei do Pantanal", do Estado de Mato Grosso do Sul (Lei estadual n. 6.160/2023).

O texto aprovado na Comissão de Constituição e Justiça foi o seguinte:

> Art. 2º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art. 3º.....
>
> § 1º.....
>
> § 2º Nos imóveis rurais com formações de vegetação nativa predominantemente não florestais, tais como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos, para os fins do inciso IV do art. 3º, é considerada ocupação antrópica a atividade agrossilvipastoril preexistentes [sic] a 22 de julho de 2008 ainda que não tenha implicado a conversão da vegetação nativa, caracterizando-se tais locais, para todos os efeitos desta Lei, como área rural consolidada." (NR) .....
>
> "Art. 82-B. As disposições relativas à regularização ambiental de imóveis rurais previstas nesta Lei se aplicam a todo o território nacional e podem abranger fatos pretéritos à edição desta Lei, inclusive no que se refere à utilização produtiva de áreas rurais

> consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal e às áreas de uso restrito, não se aplicando disposições conflitantes contidas em legislações esparsas, inclusive aquelas que se refiram apenas à parcela do território nacional.
>
> § 1º Uma vez cumpridas as obrigações de que trata esta Lei, inclusive no âmbito do PRA, o imóvel rural será considerado ambientalmente regularizado no que se refere à utilização produtiva de áreas rurais consolidadas, às Áreas de Preservação Permanente, à Reserva Legal e às áreas de uso restrito, além de outras matérias de fato e de direito constantes no respectivo termo de compromisso ou instrumento congênere.
>
> § 2º A regularização ambiental indicada no § 1º viabiliza a utilização da área rural consolidada para quaisquer atividades, admitindo-se a substituição daquelas atualmente realizadas por outras atividades produtivas.
>
> § 3º Não havendo a conceituação, o conselho estadual fará a avaliação via decreto ou legislação pertinente." (Brasil, 2024).

Para as organizações ambientalistas, o texto traz problemas gravíssimos ao retirar a proteção legal das áreas de vegetação predominantemente não florestal de todos os biomas do Brasil e inviabilizar a adoção de medidas mais protetivas, como é a Lei da Mata Atlântica.

A trajetória legislativa do PL n. 364/2019 é, por si mesma, reveladora de um problema que vai além do mérito do texto aprovado. O projeto nasceu como resposta a um conflito localizado (produtores rurais autuados por atividades nos Campos de Altitude do Rio Grande do Sul) e chegou à CCJ como uma regra geral aplicável a todos os biomas brasileiros.

Esse movimento de expansão é o primeiro indício de que a medida não satisfaz o critério de proporcionalidade exigido pelo princípio da proibição do retrocesso. Não é possível invocar a situação específica dos produtores gaúchos para justificar a dispensa do requisito de conversão efetiva em ecossistemas tão distintos quanto o Pantanal, o Cerrado e o Pampa.

Para compreender a extensão desse problema, é preciso examinar, primeiro, o que são essas formações vegetais e por que o ordenamento as trata de forma diferente das florestas.

4 Floresta e "vegetação nativa predominantemente não florestal"

É importante, a fim de compreender as mudanças empreendidas pelo projeto de lei, definir o que se entende por "vegetação nativa predominantemente não florestal", expressão que o projeto utiliza para delimitar seu campo de incidência. Essa tarefa revela, porém, um problema mais profundo: o ordenamento jurídico brasileiro confere maior proteção às florestas do que às demais formas de vegetação nativa, sem que essa hierarquia encontre justificativa na importância ecológica de cada formação.

A distinção entre florestas e demais formas de vegetação nativa perpassa o ordenamento jurídico ambiental brasileiro em vários níveis, com consequências práticas consideráveis. O exemplo mais expressivo está no art. 12 do Código Florestal, que fixa os percentuais mínimos de reserva legal de acordo com o tipo de cobertura vegetal do imóvel. Na Amazônia Legal, o imóvel situado em área de florestas deve manter 80% de sua área como reserva legal; o situado em área de cerrado, 35%; e o situado em campos gerais, apenas 20%.

Trata-se de uma diferença de enorme relevância prática e ela está fundada precisamente na distinção entre formações florestais e não florestais.

Essa assimetria aparece também na Constituição. O § 4º do art. 225 elenca como "patrimônio nacional" a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, submetendo sua utilização a condições legais que assegurem a preservação do meio ambiente. Biomas de vegetação predominantemente não florestal – como o Cerrado, a Caatinga e o Pampa – foram excluídos desse rol, o que os priva de uma camada adicional de proteção constitucional.

No plano internacional, o Objetivo 15 de Desenvolvimento Sustentável da ONU reproduz a mesma lógica. Embora enuncie no plano geral a necessidade de "proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres" e de "deter e reverter a degradação da terra e a perda de biodiversidade", o ODS 15 operacionaliza esse compromisso de forma seletiva em suas metas: a meta 15.1 menciona florestas ao lado de "zonas úmidas, montanhas e terras áridas", mas a meta 15.2 se volta exclusivamente à "gestão sustentável de todos os tipos de florestas", ao desmatamento e ao reflorestamento (Objetivos [...], 2015). A tensão entre o objetivo geral e as metas específicas mostra que a proteção das formações não florestais é reconhecida em abstrato, mas raramente operacionalizada com a mesma precisão e intensidade.

Essa estrutura normativa opera com a premissa implícita de que florestas merecem proteção prioritária em relação às demais formações vegetais e o faz sem jamais definir o que é floresta. A Constituição menciona o termo nos arts. 23, 24 e 187, e no § 4º do art. 225, sem conceituá-lo. O Código Florestal, apesar de ser a principal norma protetiva da vegetação nativa e de diferenciar reiteradamente formações florestais de "demais formas de vegetação nativa", não contém uma definição legal de floresta. O mesmo ocorre com a Lei dos Crimes Ambientais, que traz "floresta" como elemento de diversos tipos penais (por exemplo, arts. 38 e 39). A Lei n. 11.284/2006 define floresta pública, mas a partir do critério dominial e não de suas características ecológicas, enquanto a Lei n. 9.985/2000 define um tipo de unidade de conservação de uso sustentável a que chama de Floresta Nacional como uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, sem delimitar o que a caracteriza.

Na doutrina do direito ambiental, há uma certa preocupação em distinguir os conceitos de flora e de florestas. Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2023, p. 524), os termos "flora" e "floresta" possuem significados diferentes no texto constitucional. Flora, para ele, "é o coletivo que engloba o conjunto de espécies vegetais de uma determinada região", enquanto floresta é um de seus conteúdos. Essa diferenciação, embora útil, não nos permite extrair características específicas que possam delimitar o bem jurídico "floresta" e distingui-lo com precisão das demais formas de vegetação.

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) define floresta como uma área superior a 0,5 ha com árvores maiores que 5 m de altura e cobertura de copa superior a 10% (FAO, 2023). A 7ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 7), realizada em Marrakesh, Marrocos, entre outubro e novembro de 2001, adotou definição mais abrangente, que inclui árvores com potencial de atingir entre 2 e 5 metros na maturidade (UNFCCC, 2002).

Embora relevantes, essas definições não abrangem a diversidade e a complexidade das florestas brasileiras. Nesse contexto, ganha importância o conceito operacional de floresta utilizado pelo Serviço Florestal Brasileiro, que leva em consideração as particularidades dos biomas brasileiros, como o Cerrado e a Caatinga, onde as tipologias florestais nem sempre preenchem os requisitos das definições internacionais, mas são utilizadas como florestas, com a extração de recursos madeireiros, de frutos, de sementes e de produtos medicinais (Definição [...], [202-]):

> O Serviço Florestal Brasileiro, no desenvolvimento de seus trabalhos e na elaboração dos relatórios nacionais e internacionais sobre os recursos florestais do país, tem considerado como floresta as tipologias de vegetação lenhosas que mais se aproximam da definição de florestas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Assim, as "formações de vegetação nativa predominantemente não florestais" a que se refere o Projeto de Lei n. 364/2019 serão aquelas em que não predominam as tipologias de vegetação lenhosas, mas sim espécies herbáceas e arbustivas.

A premissa implícita que sustenta a assimetria protetiva (de que florestas são ecologicamente mais importantes do que a vegetação não florestal) não encontra respaldo na ciência. Os dados disponíveis demonstram que as formações campestres e savânicas brasileiras são igualmente ricas em biodiversidade, igualmente relevantes para a regulação climática e hidrológica e, em alguns casos, ainda mais vulneráveis à supressão.

O MapBiomas, iniciativa do Observatório do Clima que mapeia a cobertura e o uso da terra no Brasil, classifica a cobertura vegetal natural brasileira em dois grandes grupos: "floresta" e "formação natural não florestal" (MapBiomas, 2023a). As formações naturais não florestais ocupam aproximadamente 6% do território brasileiro (aproximadamente 50 milhões de hectares), representando 9% da cobertura vegetal natural brasileira. Desde 1985, o Brasil perdeu 16% de sua vegetação natural não florestal e 15% de cobertura florestal.

Apenas 20% da vegetação não florestal do Brasil está em áreas protegidas, e a maior parte dessas áreas (42,2%) se encontram no bioma Amazônia[1] e não nos biomas em que esse tipo de vegetação é predominante (MapBiomas, 2023a).

Nos biomas Pampa e Pantanal, a vegetação não florestal é predominante. No primeiro, ocupa 33% do território e representa 74% da cobertura vegetal natural. No Pantanal, ocupa 49% do território, e 61% da cobertura vegetal natural. Outro bioma bastante afetado é o Cerrado, onde a vegetação não florestal ocupa 7% do território e corresponde a 15% da cobertura vegetal natural.

As formações campestres brasileiras são ricas em biodiversidade e de incontestável relevância biológica. Os campos sulinos, por exemplo, abrigam mais de três mil espécies de

1 No bioma Amazônia, as formações naturais não florestais cobrem 3,4% do território e correspondem a 4,4% da cobertura vegetal natural. Na Mata Atlântica, cobrem 2,9% do território e correspondem a 9,5% da cobertura vegetal natural. Na Caatinga, correspondem a 6% da cobertura vegetal natural, ocupando 3,5% do território (MapBiomas, 2023a).

plantas, além de várias espécies de animais, incluindo 84 espécies de anfíbios, 158 espécies de répteis, 95 espécies de aves (das quais 29 estão presentes em listas de espécies ameaçadas) e 90 espécies de mamíferos (das quais 30 estão ameaçadas). Além disso, a supressão dessas formações compromete funções ecológicas essenciais à sadia qualidade de vida, como a manutenção dos recursos hídricos e a estocagem de carbono no solo (Pillar; Lange, 2015), com consequências que se propagam para além dos limites do bioma e afetam diretamente as populações que delas dependem.

O Cerrado é um outro exemplo da importância ecológica das formações não florestais. Reconhecido como a savana mais rica do mundo em biodiversidade, abriga 12.829 espécies de plantas nativas catalogadas (Cerrado [...], 2024). Estoca cerca de 8 gigatoneladas de carbono orgânico no solo, sendo mais da metade (4,3 Gt) em áreas naturais (MapBiomas, 2023b) e concentra as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul – Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata –, sendo de grande importância para a distribuição dos recursos hídricos em todo o Brasil. É também o bioma que mais perdeu cobertura natural não florestal desde 1985 (com uma perda absoluta de 2,91 milhões de hectares). Em termos proporcionais, apenas o Pampa teve uma perda maior (2,85 milhões de hectares, o que corresponde a 30% do que havia em 1985).

O Pantanal, menor bioma em extensão territorial, é uma das maiores extensões úmidas contínuas do mundo, com cerca de 3,5 mil espécies de plantas, 124 espécies de mamíferos, 463 espécies de árvores e 325 espécies de peixes (Pantanal [...], 2024).

A degradação da vegetação não florestal raramente permanece circunscrita ao ecossistema em que ocorre: a perda de cobertura vegetal campestre afeta os recursos hídricos, a biodiversidade e as populações que dela dependem, com efeitos que se propagam para além dos limites do bioma.

A distinção entre floresta e vegetação não florestal, tal como operada no Direito brasileiro, é, portanto, construída sobre o imaginário social das "matas" como símbolo da natureza a ser protegida, o que não encontra respaldo nem na ecologia nem nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

É sobre essa vegetação que o PL n. 364/2019 impõe o regime jurídico das áreas rurais consolidadas, ainda que não tenha havido efetiva conversão da vegetação nativa. As implicações dessa extensão são examinadas no item seguinte.

5 O regime jurídico da área rural consolidada e as consequências do Projeto de Lei n. 364/2019 para a vegetação não florestal brasileira

Como visto, o principal efeito do Projeto de Lei n. 364/2019 é transformar todas as áreas de vegetação nativa não florestal em que foi realizada atividade agrossilvipastoril antes de 22 de julho de 2008, ainda que não tenha havido a substituição da vegetação nativa, em "área rural consolidada".

O conceito de área rural consolidada foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), que prevê:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
>
> IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

Desse modo, consideram-se áreas rurais consolidadas todas aquelas em que houve a realização de atividades agrossilvipastoris ou a construção de edificações ou benfeitorias antes de 22 de julho de 2008.

A adoção desse marco temporal da ocupação não foi isenta de questionamentos. Trata-se da data de publicação do Decreto n. 6.514/2008, que, regulamentando a Lei n. 9.605/1998, dispõe sobre as infrações administrativas contra o meio ambiente. A ideia, então, seria que antes do decreto não havia a previsão de infrações administrativas contra o meio ambiente, de modo que seriam considerados ilícitos apenas os atos praticados a partir da sua publicação (Felippe; Trentini, 2018).

Não há, entretanto, justificativa técnica ou jurídica para a escolha dessa data. Ora, a Lei n. 9.605/1998, fundamento legal para a tipificação de infrações administrativas ambientais (art. 70), foi publicada em 12 de fevereiro de 1998, e regulamentada inicialmente pelo Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999, de modo que a justificativa apresentada pelos parlamentares não se sustenta.

Nesse sentido, a adoção desse marco em vários dispositivos foi questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas contra o Código Florestal (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937), tendo o Supremo Tribunal Federal declarado constitucional a fixação da data, sob o fundamento de que sua adoção privilegia a segurança jurídica (Brasil, 2019c).

O Código Florestal traz algumas consequências para a caracterização de uma área como área rural consolidada, nos termos do inciso IV do seu art. 3º, especialmente no que diz respeito ao regime jurídico das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

A área de preservação permanente (APP) é uma

> área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental 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; (Brasil, 2012, art. 3º, inciso II).

Os arts. 4º a 6º da lei delimitam as áreas de preservação permanente de acordo com a sua localização (entorno de cursos e reservatórios de água, encostas, montanhas etc.), tipo de vegetação (restingas, manguezais e veredas) ou finalidades (conter a erosão do solo, abrigar sítios de excepcional beleza, entre outras).

Cabe destacar, outrossim, que a existência da área de preservação permanente independe de qualquer ato do Poder Público ou da vontade do proprietário ou possuidor, bastando para sua caracterização a sua situação territorial descrita na lei (Machado, 2023, p. 817).

Diante da sua importância ecológica, a regra no regime de proteção das áreas de preservação permanente é a impossibilidade de intervenção e supressão de vegetação e a necessidade de recomposição da vegetação já suprimida (art. 7º).

No entanto, nas áreas rurais consolidadas, os arts. 61-A e seguintes do Código Florestal autorizam a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural desenvolvidas nas áreas de preservação permanente até 22 de julho de 2008, não se exigindo a recomposição do total da área de preservação permanente.

Já a reserva legal é definida pela lei como a

> área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa; (Brasil, 2012, art. 3º, inciso III).

O art. 12 da lei, já mencionado, delimita a área mínima de cada imóvel em que deve ser mantida a cobertura de vegetação nativa a título de reserva legal.

Nesse ponto, vale mencionar que a própria legislação reconhece que as funções ecológicas das áreas de preservação permanente e de reserva legal são diversas. No entanto, admite o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da reserva legal do imóvel em algumas circunstâncias (art. 15).

Na reserva legal, deve ser conservada a cobertura de vegetação nativa, sendo admitida a sua exploração econômica mediante manejo sustentável (art. 17). Outrossim, é obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de reserva legal desmatada irregularmente (art. 17, § 3º).

Nas áreas rurais consolidadas, o proprietário ou possuidor poderá regularizar a situação ambiental do imóvel com a recomposição, regeneração ou compensação da reserva legal (art. 66).

No entanto, as obrigações de recomposição, regeneração ou compensação de reserva legal ficam dispensadas caso a supressão de vegetação nativa tenha respeitado os percentuais previstos pela legislação em vigor à época em que foi realizada (art. 68).

Como se vê, as áreas de preservação permanente e de reserva legal em áreas rurais consolidadas têm um regime de proteção mais flexível.

Assim, ao transformar todas as áreas de vegetação não florestal, ainda que não tenha havido a conversão da vegetação nativa em área rural consolidada, o Projeto de Lei n. 364/2019 visa limitar a proteção jurídica dessas áreas.

De fato, grandes áreas de vegetação campestre nativa vêm sendo usadas para criação extensiva de rebanhos de animais em todos os biomas brasileiros (Rocha et al., 2020). No entanto, essa utilização não provoca, necessariamente, a eliminação ou descaracterização da vegetação nativa, como destacado pelo próprio deputado Alceu Moreira na justificativa do projeto de lei, ao se referir aos campos de altitude:

> A exploração tradicional desenvolvida nos Campos de Altitude tem garantido o desenvolvimento sustentável das regiões em que ocorre, pois *mantém boa parte dos atributos naturais desses ecossistemas*, sem que se observem grandes degradações. A criação extensiva de gado, por exemplo, evita o adensamento das árvores e ajuda a manter estável a estrutura e a diversidade da vegetação campestre (Brasil, 2019a).

De outro lado, a interpretação sistemática da Lei n. 12.651/2012 leva à conclusão de que uma área com cobertura de vegetação nativa não pode ser considerada área rural consolidada.

Isso porque, como visto, a consequência que a lei traz para a caracterização de uma área como consolidada é justamente a dispensa das obrigações de conservação, recomposição, regeneração ou compensação de áreas em que a vegetação natural deve ser mantida (áreas de preservação permanente ou de reserva legal).

Assim, o conceito de área rural consolidada somente tem sentido nos casos em que a ocupação antrópica resultou no uso alternativo do solo[2] e não existe vegetação nativa a ser preservada ou recuperada.

Ademais, como a utilização não descaracteriza a vegetação nativa e admite-se a prova da utilização da área inclusive por meio de "descrição de fatos históricos de ocupação da região" (art. 68, § 1º), será muito difícil para os órgãos ambientais a verificação da efetiva utilização da área.

Outro ponto do projeto de lei que causa preocupação é a inserção de dispositivo segundo o qual a regularização ambiental "viabiliza a utilização da área rural consolidada para quaisquer atividades, admitindo-se a substituição daquelas atualmente realizadas por outras atividades produtivas".

Portanto, áreas em que foram desenvolvidas atividades que causam impactos ambientais menos significativos, com a manutenção dos atributos dos ecossistemas, inclusive a cobertura de vegetação nativa, poderiam ser utilizadas para atividades que causam grande degradação, com a exclusão da vegetação nativa e perda da biodiversidade, como o plantio de grandes culturas e pastagens cultivadas.

Isso significa deixar partes expressivas de todos os biomas brasileiros, que possuem importantes funções ecológicas, desprotegidas e suscetíveis à expansão agrícola descontrolada, subordinando a proteção ambiental à lógica do desenvolvimento econômico, reproduzindo a captura conceitual que Leite e Caetano (2010, p. 257) identificam.

Essa medida viola, portanto, o princípio da proibição do retrocesso ambiental, na medida em que visa recuar na proteção das áreas em comento.

Mais grave: esse retrocesso atinge ecossistemas cujas funções ecológicas são essenciais à sadia qualidade de vida das populações que deles dependem e ao sistema climático,

2 "[S]ubstituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana", conforme o inciso V do art. 3º do Código Florestal (Brasil, 2012).

violando a obrigação de não causar danos irreversíveis a este sistema, o que, como reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na OC-32/25, é norma imperativa e inderrogável de direito internacional.

Retornando ao desastre climático no Rio Grande do Sul, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2024) elucidam que tal destruição está intimamente relacionada com a falta de proteção ambiental, denunciam o PL n. 364/2019 como uma das peças do chamado "pacote de destruição", que tenta trazer um imenso retrocesso ambiental ao país, e alertam:

> O desmatamento irresponsável da Amazônia ou de qualquer outro bioma continental brasileiro impacta o regime climático nas demais regiões do Brasil, inclusive na região Sul, como, aliás, já demonstrado e conhecido. Tudo está conectado, como apontam a ciência climática e a ciência da Terra (*Earth Science*).

Se o referido projeto de lei for aprovado, o efeito sobre o clima, que tem sido a principal preocupação dos cientistas ao longo dos últimos anos, será devastador, implicando um evidente retrocesso ambiental.

À luz do teste delineado na seção 2, o PL n. 364/2019 não supera nenhum dos quatro critérios cumulativos. Quanto à justificativa constitucional suficiente, o projeto invoca implicitamente a segurança jurídica dos produtores rurais e a continuidade de atividades agrossilvipastoris tradicionais, mas esses valores não justificam a extensão da medida a todos os biomas brasileiros, nem a dispensa do requisito de conversão efetiva em áreas onde a vegetação nativa permanece intacta.

Em relação à proporcionalidade, a expansão do texto original, de uma solução restrita aos Campos de Altitude da Mata Atlântica para uma regra nacional a todos os ecossistemas campestres brasileiros, é manifestamente desproporcional ao problema que motivou o projeto, como demonstrado na seção 3.

Quanto à preservação do núcleo essencial, o projeto atinge diretamente os "processos ecológicos essenciais" e os "ecossistemas frágeis" identificados por Benjamin (2012, p. 62) como o núcleo intangível do direito ao meio ambiente: as formações campestres e savânicas que regulam os recursos hídricos, estocam carbono no solo e sustentam a biodiversidade dos biomas mais vulneráveis do país.

No que diz respeito à compatibilidade com as obrigações internacionais, a medida contraria o padrão de diligência reforçada em matéria climática estabelecido pela OC-32/25, ao reduzir a proteção de ecossistemas cujas funções são essenciais ao sistema climático e cuja integridade a Corte Interamericana reconheceu como protegida por norma imperativa de direito internacional. O ônus argumentativo reforçado imposto pelo princípio da proibição do retrocesso permanece, portanto, inteiramente insatisfeito.

6 Considerações finais

O presente artigo examinou o Projeto de Lei n. 364/2019 à luz do princípio da proibição do retrocesso ambiental, demonstrando que ele é um sintoma de uma disfunção estrutural do

direito ambiental brasileiro. O ordenamento confere maior proteção às formações florestais do que às demais formas de vegetação nativa sem que a graduação protetiva estabelecida encontre respaldo na importância ecológica de cada formação. Os campos são tão essenciais ao equilíbrio ecológico quanto as florestas. Em algumas funções ecológicas, como a estocagem de carbono no solo e a regulação das grandes bacias hidrográficas, as formações não florestais equivalem ou superam as florestais. A hierarquia jurídica é, portanto, uma construção cultural e política, não uma decorrência da ciência. E é precisamente sobre essa hierarquia que o PL n. 364/2019 se apoia para operar o retrocesso que este artigo examinou.

O mecanismo central do projeto é uma ficção jurídica: declarar consolidadas áreas onde a vegetação nativa não foi convertida. O conceito de área rural consolidada, tal como definido pelo art. 3º, IV, do Código Florestal, pressupõe ocupação antrópica que tenha resultado em substituição efetiva da vegetação nativa. O PL n. 364/2019 dispensa esse requisito exclusivamente para as formações não florestais, criando uma categoria de consolidação sem conversão que não encontra amparo na interpretação sistemática da legislação ambiental.

A consequência prática é a dispensa das obrigações de recomposição de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal em áreas onde a vegetação nativa permanece intacta, além da possibilidade de sua conversão futura para quaisquer atividades produtivas. Essa medida não supera o teste do princípio da proibição do retrocesso ambiental: não apresenta justificativa ecológica, constitucional ou sistêmica que sustente a diferenciação, e o ônus argumentativo reforçado que o princípio impõe ao legislador regressivo permanece insatisfeito.

As formações campestres e savânicas brasileiras possuem funções ecológicas essenciais ao sistema climático – estocagem de carbono no solo, regulação hídrica, conservação da biodiversidade – cuja perda produz consequências humanas diretas e irreversíveis, como demonstrado pelo desastre climático do Rio Grande do Sul em 2024.

Assim, o retrocesso na proteção das formações não florestais não afeta apenas ecossistemas, mas também o direito ao clima saudável, reconhecido como direito humano autônomo pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na OC-32/25, e as populações que dependem dessas formações para sua sadia qualidade de vida.

A contribuição deste artigo está, portanto, em dois planos. No plano dogmático, demonstra que o PL n. 364/2019 viola o princípio da proibição do retrocesso ambiental ao dispensar, sem justificativa, o requisito de conversão efetiva do solo para as formações não florestais. No plano estrutural, identifica a hierarquia ecológica implícita do direito ambiental como o substrato normativo que torna possíveis e politicamente palatáveis os retrocessos que atingem as formações não florestais, apontando para a necessidade de seu questionamento como tarefa de longo prazo da ciência jurídica ambiental.

Referências

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/3a398y2p. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Substitutivo ao Projeto de Lei n. 364, de 2019**. Relator: Deputado Lucas Redecker. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para dispor sobre a consolidação do uso em áreas de formações de vegetação nativa predominantemente não florestais e a aplicação das normas de regularização ambiental em todo o território nacional. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://tinyurl.com/23wj36zs. Acesso em: 30 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda de Plenário ao Projeto de Lei n. 364, de 2019**. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a consolidação do uso em áreas de formações vegetais não florestais em regiões classificadas como campos de altitude. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://tinyurl.com/yj9de9yu. Acesso em: 30 out. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 364/2019**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa dos Campos de Altitude associados ou abrangidos pelo bioma Mata Atlântica. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: https://tinyurl.com/5f3spr7k. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 364-A/2019**. Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, para tornar expressa a sua aplicação a todos os biomas brasileiros e para dispor sobre a consolidação do uso em áreas de vegetação nativa predominantemente não florestais, tais como os campos gerais, os campos de altitude e os campos nativos. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: https://tinyurl.com/2kz5ctjn. Acesso em: 30 out. 2026.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 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 n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/3wfp4vuy. Acesso em: nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 42. Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28 de fevereiro de 2018. **DJe**, n. 175, 2019c. Disponível em: https://tinyurl.com/4xn23z9f. Acesso em: 7 maio 2024.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago: CEPAL, 2018. Disponível em: https://tinyurl.com/5n86pnfv. Acesso em: 19 jun. 2024.

CERRADO. **Gov.br**, Brasília, 2026. Disponível em: https://tinyurl.com/4cp7kbwu. Acesso em: 1º set. 2024.

CLARKE, Ben *et al.* Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil. **World Weather Attribution**, Londres, 2024. Disponível em: https://tinyurl.com/2mhrua27. Acesso em: 1º set. 2024.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-32/25, de 29 de maio de 2025**. Emergência climática e direitos humanos. Solicitada pela República do Chile e pela República da Colômbia. San José: Corte IDH, 29 maio 2025. Disponível em: https://tinyurl.com/2twxpvmc. Acesso em: 13 jun. 2026.

DEFINIÇÃO de floresta. **SNIF – Sistema Nacional de Informações Florestais**, Brasília, [202-]. Disponível em: https://tinyurl.com/yk94jv9b. Acesso em: 7 maio 2024.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global Forest Resources Assessment**: FRA 2025 – Terms and Definitions. Roma: FAO, 2023. (Working Paper 194). Disponível em: https://tinyurl.com/3rrwuv7s. Acesso em: 7 maio 2024.

FELIPPE, Daise de; TRENTINI, Flávia. O conceito de área rural consolidada no Código Florestal de 2012: principais controvérsias. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Santa Catarina, v. 4, n. 1, p. 77-93, 2018. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0081/2018.v4i1.4260.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

KAISER, Mateus Vinícius; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; POLETTO, Ana Paula. O princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental: finalidades, alcance e dificuldades materiais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 8, n. 1, p. e077, 2024. DOI: https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v8n1.e077.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. As facetas do significado de desenvolvimento sustentável: uma análise através do Estado de Direito Ambiental. *In*: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Direito ao Desenvolvimento**: coleção Fórum Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 2.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 29. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MAPBIOMAS. Coleção 8 da série anual de mapas de cobertura e uso da terra do Brasil. **MapBiomas Brasil**, São Paulo, 2023a. Disponível em: https://tinyurl.com/3267n3c3. Acesso em: nov. 2026.

MAPBIOMAS. **Mapeamento anual do estoque de carbono orgânico do solo no Brasil 1985-2021 (coleção beta)**. São Paulo: MapBiomas, 2023b. DOI: https://doi.org/10.58053/MapBiomas/DHAYLZ.

MARCO, Cristhian Magnus de; MEZZAROBA, Orides. O direito humano ao desenvolvimento sustentável: contornos históricos e conceituais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 323-349, 2017. DOI: https://doi.org/10.18623/rvd.v14i29.1066.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 6.160, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da Planície Pantaneira (AUR-Pantanal), no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Pantanal. **Diário Oficial Eletrônico**, Campo Grande, ano XLV, n. 11.355, p. 2 e 5, 19 dez. 2023. Disponível em: https://tinyurl.com/yvuty54a. Acesso em: 4 maio 2024.

OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável. **Nações Unidas Brasil**, Brasília, 2015. Disponível em: https://tinyurl.com/3cky4vn4. Acesso em: 10 maio 2024.

PANTANAL. **Gov.br**, Brasília, 2026. Disponível em: https://tinyurl.com/y6mtzfcd. Acesso em: 18 ago. 2024.

PILLAR, Valério de Patta; LANGE, Omara (ed.). **Os campos do Sul**. Porto Alegre: Rede Campos Sulinos/UFRGS, 2015.

ROCHA, Ana Karlla Penna *et al.* Main ecosystems used as native pasture in Brazil: a review. **Research, Society and Development**, São Paulo, v. 9, n. 10, p. e3859108592, 2020. DOI: https://doi.org/10.33448/rsd-v9i10.8592.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade. *In*: BRASIL. Senado Federal (org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://tinyurl.com/mv35jwpb. Acesso em: 12 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e o desastre climático no RS. **Consultor Jurídico**, São Paulo, maio 2024. Disponível em: https://tinyurl.com/y5zfebb5. Acesso em: 18 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Proteção do ambiente na Constituição Federal de 1988 e proibição de retrocesso: o caso dos Programas de Regularização Ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 156-187, 2020. DOI: https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27080.

SITUAÇÃO dos Municípios – SOS Rio Grande do Sul. **Rs.gov.br**, Porto Alegre, 2024. Disponível em: https://tinyurl.com/muvwnfjk. Acesso em: 1º set. 2024.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001**. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties. v. 1. Marrakech: UNFCCC, 21 jan. 2002. Disponível em: https://tinyurl.com/66xnxjnk. Acesso em: 7 maio 2024.

VALLE, Raul Silva Telles do; RIBEIRO, Maria Luísa. Nota técnica e jurídica: impactos ambientais decorrentes da aprovação do PL 364/19 e possibilidades de solução. **SOS Mata Atlântica**, Brasília,13 mar. 2024. Disponível em https://tinyurl.com/cuf3s2a8. Acesso em: 4 maio 2024.