

PROJETO DE LEI N.º 6.391-B, DE 2016
(Do Sr. José Guimarães)

Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Caatinga pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação, com emendas (relator: DEP. ZÉ GERALDO); e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação deste, e pela rejeição das Emenda de nºs 1 e 2 da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (relator: DEP. ÁTILA LIRA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA;

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.391, de 2016, visa autorizar a instituição do Fundo Caatinga pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), constituído por doações em espécie. O Fundo será destinado a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e a conservação e uso sustentável da Caatinga, especialmente para as ações indicadas na proposição. O Fundo Caatinga contará com um Comitê Técnico e um Comitê Orientador.

Poderão ser destinados até 20% dos recursos do Fundo para desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. O BNB poderá destinará 3% do valor das ações à cobertura de seus custos operacionais e das despesas do Fundo, incluídas aquelas referentes ao seu Comitê Técnico e a seu Comitê Orientador. O BNB emitirá diploma de reconhecimento da contribuição dos doadores ao Fundo Caatinga.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) definirá, anualmente, os limites de captação de recursos e a metodologia para esse cálculo, levando em consideração os seguintes critérios: redução efetiva de Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), atestada pelo Comitê Técnico, e valor equivalente de contribuição, por tonelada reduzida de ED, expresso em reais por tonelada de carbono.

Para atestar as emissões de carbono por desmatamento, o Comitê Técnico do Fundo Caatinga deverá avaliar a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões. O Comitê reunir-se-á uma vez por ano e será formado por seis especialistas de ilibada reputação e notório saber técnico-científico, designados pelo MMA, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, para mandato de três anos, prorrogável uma vez por igual período.

O Comitê Orientador do Fundo Caatinga será composto por representantes do MMA, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Ciência e Tecnologia; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; BNB; e dos governos estaduais que tenham plano de prevenção e combate ao desmatamento; bem como sete representantes das organizações da sociedade civil especificadas na proposição. Os membros do Comitê Orientador terão mandato de dois anos e se reunirão semestralmente, para zelar pela fidelidade do Fundo Caatinga ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil) e definir diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo. A Secretaria Executiva do Comitê Orientador será exercida pelo BNB.

O autor justifica a proposição argumentando que hoje temos os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro Oeste (FDCO), responsáveis pelo financiamento de grandes empreendimentos geradores de impostos, empregos e renda. Considerando os resultados exitosos desses fundos, a proposta em análise, conforme discorre seu autor, poderá contribuir para o fomento das estratégias de conservação e uso sustentável do bioma Caatinga. O autor transcreve texto do MMA, sobre a conservação do bioma, e a Declaração da Caatinga, elabora por membros de órgãos públicos, do setor privado e da sociedade civil, sobre o desenvolvimento sustentável da região.

O projeto está sujeito à apreciação conclusiva nas Comissões. Na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), a proposição foi aprovada com duas Emendas. Ambas visam alterar a ementa e o art 1º do projeto de lei, para inserir o conteúdo da proposição na Lei nº 11.828, de 2008, que “dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras”.

Nesta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a proposição não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.391, de 2016, trata da criação de um fundo específico para fomento a ações de conservação e o uso sustentável da Caatinga. Conforme ressaltado na Justificação do Projeto, por meio dos textos transcritos do MMA e da Declaração da Caatinga, o bioma encerra alta riqueza biológica, mas encontra-se muito ameaçado pelas atividades humanas.

A Caatinga sobrepõe-se ao domínio semiárido brasileiro e abrange 844.453 km² – correspondentes a 11% do território nacional. Apesar da severidade climática, o bioma apresenta alta biodiversidade de espécies e paisagens, com alto índice de endemismos da flora e da fauna, isto é, de espécies que ocorrem apenas no bioma. A flora é marcada por adaptações às condições do clima, como caducifolia, grande número de espécies herbáceas anuais, suculência, acúleos e espinhos, predominância de arbustos e árvores de pequeno porte e cobertura descontínua das copas.

De acordo com o MMA, já foi removida quase 46% da cobertura vegetal original do bioma. O desmatamento tem sérias implicações para a conservação da biodiversidade, decorrente não apenas da perda direta de habitats, mas também da fragmentação, tendo em vista que, em muitas regiões, os remanescentes de vegetação são muito pequenos e isolados e têm poucas chances de perpetuação a longo prazo. Além disso, boa parte dos remanescentes de cobertura vegetal encontra-se antropizada, em maior ou menor grau, devido à pressão para produção de lenha e carvão vegetal e expansão de pastagens.

A Caatinga enfrenta problemas decorrentes de superpastoreio de ovinos, caprinos e bovinos; desmatamento e queimadas; exploração madeireira e diminuição da vegetação lenhosa, especialmente para produção de lenha e carvão; erosão e perda de fertilidade do solo; desertificação; salinização do solo em perímetros irrigados; assoreamento; declínio da qualidade das fontes hídricas; e perda de biodiversidade.

Atualmente, a Caatinga conta com 149 unidades de conservação federais e estaduais, de proteção integral e de uso sustentável, que somam 6.505.775 ha. Essa área equivale a menos de 7,7% do bioma, a maior parte (5,7% do bioma) na forma de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), que conferem muito baixa proteção.

Portanto, não há dúvidas de que o quadro regional requer atenção muito especial do Poder Público e da sociedade em geral, no sentido de conter a degradação, recuperar áreas desmatadas e fomentar a conservação dos remanescentes de vegetação nativa. A proposição em epígrafe tem esse intuito, pois visa criar um instrumento financeiro de captação de recursos por meio de doações, para financiamento das seguintes ações: gestão de florestas públicas e áreas protegidas, controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas. Todas essas ações são essenciais para a aplicação eficaz da Política Nacional de Meio Ambiente na região e sua implantação continua e intensiva reduzirá, certamente, a tendência de desmatamento e degradação da biodiversidade desse bioma tão importante para o País.

Entretanto, embora não seja matéria da competência desta Comissão, não podemos deixar de apontar que a proposição se encontra na forma autorizativa. Além disso, ela define atribuições para órgãos federais e para um banco público, bem como institui órgãos administrativos do Fundo Caatinga. Esses dispositivos ferem a Constituição Federal, a qual preceitua que tais matérias são de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Essas questões serão devidamente analisadas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No entanto, a Cindra alertou para essas inconstitucionalidades e apresentou duas Emendas à proposição. As Emendas visam inserir todo o conteúdo do projeto no âmbito da Lei nº 11.828, de 2008, que “dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras”.

Porém, em que pese a motivação da Cindra, em adequar a proposição aos ditames constitucionais, a Lei nº 11.828, de 2008, não constitui o *locus* mais adequado para inserção do conteúdo do Projeto de Lei nº 6.391, de 2016. A referida Lei, de apenas quatro artigos, trata de isenção do PIS/Pasep e da COFINS para doações em espécie a instituições financeiras públicas e destinadas a controle do desmatamento.

Diz a Lei nº 11.828, de 2008 (alterada pela Lei nº 12.810, de 2013):

Art. 1º No caso de doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, inclusive programas de remuneração por serviços ambientais, e de promoção da conservação e do uso sustentável dos biomas brasileiros, na forma estabelecida em regulamento, há isenção da incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.

§ 1º Revogado

§ 2º As doações de que trata o caput deste artigo também poderão ser destinadas ao desenvolvimento de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável de outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

§ 3º Revogado

Art. 2º Para efeito do disposto no art. 1º desta Lei, a instituição financeira pública controlada pela União deverá:

I - manter registro que identifique o doador; e

II - segregar contabilmente, em contas específicas, os elementos que compõem as entradas de recursos, bem como os custos e as despesas relacionados ao recebimento e à destinação dos recursos.

Art. 3º Revogado

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Observa-se que a Lei nº 11.828, de 2008, não cria fundos públicos para recebimento de recursos doados. Tampouco trata de bioma específico. Ela diz, tão somente, que doações recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas ao controle do desmatamento estão isentas de pagamento de PIS/Pasep e COFINS. Deve-se observar que tanto o texto original da Lei como sua alteração são oriundos das Medidas Provisórias nºs 438, de 2008, e 589, de 2012. Foram, portanto, iniciados pelo Poder Executivo.

Sendo assim, consideramos que a inserção de um fundo específico destinado à Caatinga, como determinam as Emendas da Cindra, constitui matéria estranha à Lei nº 11.828, de 2008. Ainda mais porque esse Fundo sequer foi formalmente criado. Além disso, as Emendas da Cindra mantêm a criação de órgãos e a definição de atribuições para eles. Portanto, elas não sanam, efetivamente, as inconstitucionalidades presentes no Projeto de Lei nº 6.391, de 2016. Por isso, reiteramos que essas questões não devam ser objeto de modificação do Projeto de Lei nesta Comissão. Elas serão mais bem analisadas e sanadas pela CCJC.

No que diz respeito ao mérito da matéria, cuja competência cabe a esta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, consideramos que a proposição é da mais alta relevância, pois busca contribuir para o controle do desmatamento e a conservação de um bioma genuinamente nacional, com elevada biodiversidade, ameaçado pelas ações humanas predatórias.

Em vista desses argumentos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.391, de 2016, e pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2 da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia.

Sala da Comissão, em 13 de junho de 2018.

Deputado ÁTILA LIRA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 6.391/2016, e pela rejeição da Emenda de Relator 1 da CINDRA, e da Emenda de Relator 2 da CINDRA, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Átila Lira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Augusto Carvalho - Presidente, Carlos Gomes e Nilto Tatto - Vice-Presidentes, Adilton Sachetti, Giovani Cherini, Heitor Schuch, Josué Bengtson, Leonardo Monteiro, Ricardo Izar, Stefano Aguiar, Alessandro Molon, Daniel Coelho e Sebastião Oliveira.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2018.

Deputado AUGUSTO CARVALHO
Presidente