

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
DA AMAZÔNIA

PROJETO DE LEI N.º 6.391, DE 2016

Dispõe sobre o
estabelecimento do Fundo
Caatinga pelo Banco do
Nordeste do Brasil - BNB e dá
outras providências.

Autor: Deputado José Guimarães.

Relator: Deputado Zé Geraldo

I – Relatório.

Vem ao exame desta Comissão o PL n.º 6.391, de 2016, da autoria do ilustre de Deputado José Guimarães, autorizando o Banco do Nordeste do Brasil –BNB a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Caatinga, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma Caatinga, contemplando áreas de gestão de florestas públicas, controle e fiscalização, manejo florestal, II - controle, monitoramento e fiscalização ambiental; 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, nos termos de seu art.1º.

Segundo os §§ 1º , 2º , 3º e 4º do art.1º, poderão ser utilizados até vinte por cento dos recursos do Fundo Caatinga no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais, bem como o BNB segregará a importância equivalente a três por cento do valor das doações referidas no caput para cobertura de seus custos operacionais e das despesas relacionadas ao Fundo Caatinga, incluídas as

despesas referentes à operacionalização do Comitê Técnico do Fundo Caatinga - CTFC, do Comitê Orientador do Fundo Caatinga - COFC e os custos de contratação de serviços de auditoria. São recursos do Fundo Caatinga, além das doações referidas no caput do art.1º, o produto das aplicações financeiras dos saldos ainda não desembolsados. Conforme o parágrafo 4º do mesmo dispositivo a representação judicial e extrajudicial do Fundo Caatinga caberá ao BNDES.

Nos termos do art.2º, o BNB procederá às captações de doações e emitirá diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Caatinga. Já o parágrafo 1º do mencionado artigo estabelece os diplomas emitidos deverão conter nome do doador; o valor doado; a data da contribuição; o valor equivalente em toneladas de carbono; e ano da redução das emissões. Os diplomas emitidos serão nominais, intransferíveis e não gerarão direitos ou créditos de qualquer natureza e poderão ser consultados na rede mundial de computadores – Internet; cabendo ao Ministério do Meio Ambiente definir anualmente os limites de captação de recursos, consoantes dispõem os §§ 2º,3º e 4º do citado artigo. Para efeito da emissão do diploma de que trata o caput, o Ministério do Meio Ambiente definirá, anualmente, os limites de captação de recursos, competindo ao dito Ministério disciplinar a metodologia de cálculo do limite de captação, levando em conta o seguintes critérios: redução efetiva de Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), atestada pelo Comitê Técnico do Fundo Caatinga CTFC; e valor equivalente de contribuição, por tonelada reduzida de ED, expresso em reais por tonelada de carbono. (§5).

O Fundo Caatinga terá dois órgãos, um comitê técnico, o CTFC, já citado, e o Comitê Orientador – COFC. O primeiro terá atribuição de atestar a ED calculada pelo Ministério do Meio Ambiente, devendo para tanto avaliar a metodologia de cálculo da área de desmatamento; e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões. O CTFC reunir-se-á uma vez por ano e será formado por seis especialistas de ilibada reputação e notório saber técnico-científico, designados pelo Ministério do Meio Ambiente, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, para mandato de três anos, prorrogável uma vez por igual período, conforme as disposições do art.3º, incisos e parágrafo único.

Consoante o art.4º, o Comitê Orientador será composto pelo Governo Federal, Governos Estaduais e sociedade civil, que serão representados respectivamente: Ministério do Meio Ambiente; 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; e Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Os Governos Estaduais serão representados por cada um dos governos dos Estados da Caatinga Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate aos desmatamentos. Já a sociedade civil contará com um de cada uma das seguintes organizações: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS; Coordenação das Organizações Indígenas da Caatinga Brasileira - COIAB; Confederação Nacional da Indústria - CNI; Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

Articulação Semiárido Brasileiro – ASA.

Os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do mencionado art.4º tratam da forma de indicação e nomeação dos membros do COFC, sendo a indicação, no caso, pelos dirigentes dos órgãos e entidades de que tratam os incisos I a III do caput e designados pelo presidente do BNB, para mandato de dois anos, prorrogável uma vez por igual período. O conselho técnico reunir-se-á ordinariamente uma vez a cada semestre e extraordinariamente a qualquer momento mediante convocação de seu presidente, zelará pela fidelidade das iniciativas do Fundo Caatinga ao Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil), estabelecendo diretrizes e critérios de aplicação dos recursos, e o regimento interno do COFC. O Comitê será presidido por um dos representantes dos órgãos do Governo Federal referidos no inciso I do caput, com mandato de dois anos, sendo o primeiro mandato exercido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente. As deliberações do comitê deverão ser aprovadas por consenso entre os segmentos definidos nos incisos I a III do caput. E por fim, a Secretaria-Executiva do COFC será exercida pelo BNB.

A proposição estabelece que a participação no CTFC e no COFC será considerada serviço de relevante interesse público e não ensejará

remuneração de qualquer natureza. O BNB apresentará ao COFC, para sua aprovação, informações semestrais sobre a aplicação dos recursos e relatório anual do Fundo Caatinga. O Banco ainda contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos referidos no caput do art. 1º, conforme as disposições dos arts.5º,6º,7º.

O autor justifica a proposição afirmando que o “desenvolvimento regional no Brasil é promovido basicamente pelos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO)” . Esses fundos são “responsáveis por garantir investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com capacidade de originar novos negócios e novas atividades produtivas, temos do FDA e o FNDE desde 2001 e o FDCO, criado em 2009”. Focando suas atenções nas áreas “de atuação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste (SUDENE, SUDAM e SUDECO)”.

Acrescenta o Autor que “A partir da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012 e da Resolução CMN nº 4.171 de 20 de dezembro de 2012, foram criadas as condições para a "financeirização" dos Fundos de Desenvolvimento. Hoje, participam do financiamento de grandes empreendimentos geradores de empregos, impostos e renda para diversos municípios das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (..) “As medidas vieram para permitir que a capacidade de aporte a novos projetos aumente a cada ano, possibilitando a ampliação das operações e aplicações dos recursos do FDA, FDCO e FDNE”.

Aduz, igualmente, que “De acordo com o Ministério da Integração Nacional, nos últimos 25 anos, os fundos regionais investiram R\$ 210 bilhões, gerando cerca de 20 milhões de novos empregos.

“Apenas em 2014, R\$ 29 bilhões foram disponibilizados e contratados pelos empreendedores. No mesmo ano, foram concedidos R\$ 7 bilhões em incentivos fiscais, que oportunizaram novos investimentos da ordem de R\$ 88 bilhões no Norte, no Nordeste, no Mato Grosso, norte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Segundo o Autor, o Ministério da Integração estima um crescente desempenho dos fundos para os próximos anos, em 2020, em bilhões de

reais, o FDCO disporá de R\$ 2,76, o FDNE, de 4,27; e o FDA disporá de 2,95.

Em vista do citado cenário de crescentes recursos, o Autor entende que “presente projeto de lei pretende contribuir com as estratégias para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais do bioma caatinga, conforme descreve o Ministério do Meio Ambiente, em seus registros:

“A caatinga ocupa uma área de cerca de 844.453 quilômetros quadrados, o equivalente a 11% do território nacional. Engloba os estados Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e o norte de Minas Gerais. Rico em biodiversidade, o bioma abriga 178 espécies de mamíferos, 591 de aves, 177 de répteis, 79 espécies de anfíbios, 241 de peixes e 221 abelhas. Cerca de 27 milhões de pessoas vivem na região, a maioria carente e dependente dos recursos do bioma para sobreviver. A caatinga tem um imenso potencial para a conservação de serviços ambientais, uso sustentável e bioprospecção que, se bem explorado, será decisivo para o desenvolvimento da região e do país. A biodiversidade da caatinga ampara diversas atividades econômicas voltadas para fins agrosilvopastoris e industriais, especialmente nos ramos farmacêutico, de cosméticos, químico e de alimentos. Voltadas para fins agrosilvopastoris e industriais, especialmente nos ramos farmacêutico, de cosméticos, químico e de alimentos”.

“.....o bioma tem sido desmatado de forma acelerada, principalmente nos últimos anos, devido principalmente ao consumo de lenha nativa, explorada de forma ilegal e insustentável, para fins domésticos e indústrias, ao sobrepastoreio e a conversão para pastagens e agricultura. Frente ao avançado desmatamento que chega a 46% da área do bioma, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o governo busca concretizar uma agenda de criação de mais unidades de conservação federais e estaduais no bioma, além de promover alternativas para o uso sustentável da sua biodiversidade”

(...)

“Merece destaque a destinação de recursos, para projetos que estão sendo executados, a partir de 2012, na ordem de 20 milhões

de reais para a conservação e uso sustentável da caatinga por meio de projetos do Fundo Clima – MMA/BNDES, do Fundo de Conversão da Dívida Americana – MMA/FUNBIO e do Fundo Socioambiental - MMA/Caixa Econômica Federal, dentre outros. Os recursos disponíveis para a caatinga devem aumentar tendo em vista a previsão de mais recursos destes fundos e de novas fontes, como o Fundo Caatinga, do Banco do Nordeste - BNB, a ser lançado ainda este ano. Estes recursos estão apoiando iniciativas para criação e gestão de UC's, inclusive em áreas prioritárias discutidas com estados, como o Rio Grande do Norte.

Também estão custeando projetos voltados para o uso sustentável de espécies nativas, manejo florestal sustentável madeireiro e não madeireiro e para a eficiência energética nas indústrias gesseiras e cerâmicas. Pretende-se que estas indústrias utilizem lenha legalizada, advinda de planos de manejo sustentável, e que economizem este combustível nos seus processos produtivos. Além dos projetos citados acima, em 2012 foi lançado edital voltado para uso sustentável da caatinga (manejo florestal e eficiência energética), pelo Fundo Clima e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – Serviço Florestal Brasileiro, incluindo áreas do Rio Grande do Norte”.

Por fim, o Autor adita às suas razões a chamada “ **Declaração da Caatinga**” subscrita por membros dos governos estaduais, parlamentares, representantes do setor privado, do terceiro setor, dos movimentos sociais, da comunidade acadêmica e de entidades de pesquisa dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, mobilizados durante o período de junho de 2011 a maio de 2012 para discutir a promoção do desenvolvimento sustentável no bioma Caatinga, a qual em seus termos finais assegura:

(...)

Há enormes desafios para se reduzir a pobreza, promover a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs);

O esforço em busca da sustentabilidade na Caatinga deve contemplar a implementação e integração de políticas que incluam, entre outras, instrumentos regulatórios, econômicos e fiscais, investimento em infraestrutura, incentivos financeiros e parcerias;

A adoção efetiva de estratégias e ações para a promoção do desenvolvimento sustentável na Caatinga é uma questão complexa e encontra grandes desafios, devendo ser realizada em um processo gradual, mas de forma prioritária e contínua.”

A proposição foi distribuída em 9/11/2016 às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação, a quem cabe o mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões nos termos do art. 24 II, do Regimento Interno, sob regime de tramitação ordinária.

Nesta Comissão exaurido prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II – Voto do Relator.

Trata-se de proposição de elevado mérito que vem se somar as ações e esforços de governos, sociedade civil e da academia científica em prol da proteção, conservação e do desenvolvimento sustentado do bioma Caatinga. Como bem disse o Autor o bioma Caatinga constitui 844.453 de quilômetro quadrados, equivalente a 11% do território nacional. Engloba os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe e norte de Minas Gerais. Rico em biodiversidade abriga consideradas espécies de mamíferos, aves, répteis, anfíbios, peixes e abelhas. Os brasileiros ali residentes somam população de 27 milhões de pessoas.

Embora exclusivamente brasileiro, o bioma Caatinga é o menos protegido e pesquisado. Sua população é a mais pobre do Nordeste e uma das mais pobres do Brasil. Sendo esta uma das razões da pressão sobre os recursos naturais, associado a exploração predatória de áreas suscetíveis à desertificação, a exemplo da pressão do carvão utilizado pela indústria de gesso, cerâmica, siderurgia e uso doméstico. O bioma já perdeu 45% de sua cobertura vegetal original. Das áreas brasileiras sujeitas a desertificação 40% se localizam no Cerrado e 60% se encontram na Caatinga. Neste bioma 180 mil km² já se encontram em grave processo de desertificação.

A desertificação não um problema só brasileiro, mais de 100 países sofrem algum tipo de problema causada pela desertificação. Esse problema afeta 33% do Planeta, atingindo 2,6 bilhões de pessoas, afetando 200 milhões de pessoas. Na África, região Subsaara, de 20 a 50 das terras já foram degradadas. Na América Latina 516 milhões de hectares foram afetados pela desertificação. Sendo este o motivo dos países convergirem para uma convenção de combate à desertificação, celebrada no âmbito das Nações Unidas, a chamada UNCCD (sigla em inglês), que transformou o dia 17 de junho no Dia Mundial de Combate à Desertificação. Fenômeno que nada mais é que a degradação de terra nas regiões áridas, semiáridas e sub-úmidas secas. Com ela se dá a degradação do solo, do recurso hídrico, da vegetação e da redução da qualidade de vida da população afetada. É resultante das variações climáticas e da atividade humana.

O Brasil se associou os esforços internacionais concatenados a partir da Rio+92, que se resultou além da Convenção de Combate à Desertificação, em vigor desde 1996, bem como a realização das Conferências Internacionais do Clima, Sustentabilidade e Desenvolvimento em Regiões semiáridas I e II. Compromissos foram firmados entre o Brasil, Argentina, Peru, Venezuela, Chile, república Dominicana, que celebraram a declaração de Fortaleza, em 2004.

Fruto desses esforços foram editados na última década importantes leis, a exemplo da Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008, Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2009, a 12.712, de 30 de agosto de 2012, as quais criaram as condições de financiamentos das ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção de conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras. A Lei nº 12.114, de 2009, criou o Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima. Fundo que se transformou no principal instrumento da Política Nacional sobre Mudança Climática, também instituída pela Lei nº 12.187, de 2009.

Pois bem, a presente proposição se alinha nesse esforço de preservação do bioma Caatinga. Daí seu elevado mérito.

Ocorre que a sua formatação não se apresenta adequada regimentalmente. Trata-se de proposição autorizativa à medida que autoriza no caput de seu art.1º o Banco Nacional Nordeste a destinar o

valor das doações recebidas por instituições financeiras públicas de que tratam Lei n.11.828, de 2008, destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e promoção da conservação e uso sustentável das florestas. O BNB não estará obrigado a fazê-lo. Sendo autorizativa padece do vício de inconstitucionalidade como já apontado pelo STF em vários julgados. De que é exemplo o julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.724 – Amapá, de que foi relator o Ministro Celso de Melo, nos seguintes termos:

(...)

2. Anoto, para efeito de mero registro, que esta Corte tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis autorizativas que hajam veiculado temas constitucionalmente submetidos à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo ou dos Tribunais, quando for o caso (ADI 1.136/DF, Rel. Min. EROS GRAU – ADI 1.955/RO, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADI 2.577/RO, Rel. Min. EROS GRAU – ADI 3.176/AP, Rel. Min. CEZAR PELUSO – ADI 3.178/AP, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.).

Publique-se

Brasília, 23 de setembro de 2013.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator

Embora não seja o tema da constitucionalidade afeto à esta Comissão, mas da CCJC, penso não ser possível lavar as mãos permitindo que prospere a proposição tal como se encontra, prejudicando excelente iniciativa parlamentar. Considerando que todos nós parlamentares fizemos o juramento de defesa da Constituição e não só àqueles membros da CCJC, com fundamento na Lei Complementar 95, que dispõe sobre a elaboração de leis, apresento duas emendas de relator com o propósito de escoimar do texto os percalços indicados.

A primeira emenda, altera a ementa do projeto de lei, para indicar a norma do nosso ordenamento jurídico que se pretende modificar, no caso, a Lei n.º 11.828, de 2008, que trata sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituição 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.

A segunda emenda, altera o art.1º do PL 6391/2016, para refletir a nova ementa, bem como estabelecer o objetivo da lei e indicar os artigos que se acrescenta à norma jurídica vigente. Que, no caso, são aqueles que originalmente constam do projeto de lei, com a enumeração que passam a ter incorporados ao texto da lei.

A opção pelas emendas decorre da vedação do Regimento Interno que só autoriza a comissão de mérito formular substitutivo nos termos do art. 119, §3º; no caso, à Comissão de Finanças e Tributação, conforme despacho de distribuição da proposição.

Em face do exposto, voto pela aprovação do PL nº 6.491, de 2016, com as emendas de nº 1 e 2, que ora apresento, exortando os pares acompanharem a presente manifestação.

Sala da Comissão,

Deputado Zé Geraldo
Relator