

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 747, DE 2003

Dispõe sobre a proibição da derrubada de palmeiras de babaçu nos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins, Pará, Goiás e Mato Grosso e dá outras providências.

Autora: Deputada TEREZINHA FERNANDES

Relator: Deputado WAGNER LAGO

I - RELATÓRIO

O projeto sob exame declara que “as matas naturais constituídas de palmeiras de babaçu existentes nos estados do Maranhão, Piauí, Pará, Tocantins, Goiás e Mato Grosso são de usufruto comunitário das populações extrativistas que as exploram em regime de economia familiar”.

O texto restringe a derrubada dessas palmeiras à realização de obras públicas e ao estímulo à reprodução do babaçu, aumento da produção do coco ou facilitação da coleta.

A derrubada e o desbaste das palmeiras são permitidas em imóvel explorado em regime de economia familiar, desnecessária a autorização do Poder Público.

O projeto estabelece condições para o desbaste dos babaçuais nos imóveis em que se desenvolvem atividades agropecuárias.

Proíbe a coleta massiva de coco, em especial se em desacordo com “as práticas de coleta exercida pelas chamadas quebradeiras de coco babaçu”.

Estabelece competir ao Ministério do Meio Ambiente a execução e fiscalização da lei.

Prevê a aplicação de sanções civis, penais e administrativas (sem especificá-las) e de multa por cada palmeira derrubada e determina como se calcula esse valor.

Diz que o produto da arrecadação com multas “será revertido para a recuperação de áreas e para políticas em favor das chamadas quebradeiras de coco babaçu, gerida por um fundo a ser criado por lei”.

Proíbe “o Poder Público e suas autarquias” de conferir benefícios “sob qualquer instrumento” aos infratores, devendo organizar-se uma relação desses infratores.

Diz que a União poderá “desapropriar por interesse social as propriedades de pessoas físicas ou jurídicas” que infringirem o disposto na lei.

Prevê a possibilidade de celebração de convênios entre o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e órgãos estaduais e municipais.

Diz, por fim, competir ao Poder Público a promoção de processo de educação com vista à conscientização pela defesa dos babaçuais.

A Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias opinou pela aprovação do projeto com substitutivo.

O texto da CDCMAM proíbe a derrubada e o uso predatório das palmeiras de coco babaçu e diz que às matas nativas constituídas por palmeiras de coco babaçu em terras públicas, devolutas ou privadas é livre o acesso dos grupos populacionais extrativistas, livre também seu uso por tais grupos, desde que as explorem em regime de economia familiar e comunitário, conforme os costumes de cada região, na forma de regulamento.

O projeto traz dispositivos sobre vedação ao uso predatório, derrubada e manejo dos babaçuais bastante semelhantes aos do texto do projeto, com pequenas inovações.

Quanto a competências, sanções, incentivos e ações de natureza administrativa, o substitutivo não inova o texto original.

Cabe agora a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de ambos.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto visa a duas finalidades, proteger os babaçuais contra ações destrutivas e garantir a exploração dos cocos de acordo com a maneira tradicional.

Quanto ao primeiro ponto, é de se lembrar a vigência de normas de cunho ambiental que, pela redação, já oferecem dado grau de proteção aos babaçuais.

É o caso do previsto nos artigos 38 a 53 da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais). Vide, também, o que dispõe esta Lei sobre infrações administrativas.

Existem, portanto, regras aplicáveis à proteção do babaçu.

Inobstante, pode a União estipular regras específicas para a proteção do babaçu.

Para tanto, o disposto nos artigos 2º, 3º e 4º do projeto parece trazer o efeito de proteção desejado. Da mesma forma, o disposto nos artigos 1º, 3º, 4º e 5º do substitutivo.

Quanto à segunda finalidade, alguns comentários parecem oportunos.

A guarda e proteção dos bens de valor cultural pode dar-se sob algumas formas previstas em lei, como o tombamento e mesmo regras de cunho ambiental, como as que visam à proteção de monumentos naturais.

Em minha opinião, nenhuma dessas formas juridicamente válidas foi adotada na redação do projeto (nem na do substitutivo).

Perseguindo o objetivo de manter a exploração dita tradicional, os textos enveredaram num caminho que me parece equivocado.

Vejamos.

Diz o primeiro artigo do projeto que as matas naturais constituídas de palmeiras de babaçu em alguns Estados “são de usufruto comunitário das populações extrativistas que as exploram em regime de economia familiar”.

Ora, é quase o mesmo dizer que tais grupos populacionais detêm direitos exclusivos sobre tais matas – o que importa dizer que detêm parte das prerrogativas componentes do direito de propriedade.

Como a redação do artigo não fez exceção, entende-se que tal atribuição de prerrogativas alcança os babaçuais existentes em imóveis privados.

Então o proprietário da área não poderá nem explorar o babaçual, tampouco simplesmente mantê-lo intacto como forma de favorecer a renovação natural das espécies vegetais!

Isto configura um fato absurdo, que certamente não encontra respaldo no Direito vigente.

Estaria a União promovendo, em certos casos, desapropriação indireta.

Resta lembrar o que prevê o artigo 170 da Constituição da República, que inclui como princípios gerais da atividade econômica, entre outros, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência e a defesa do meio ambiente. Note-se que esse mesmo artigo afirma a iniciativa privada como um dos fundamentos da ordem econômica.

A vista desse preceito constitucional, algumas questões se impõem:

a) a lei pretende negar ao proprietário de imóvel o exercício de uma ou mais prerrogativas decorrentes da existência do direito de propriedade sobre os bens presentes no imóvel sem que tal restrição vise ao exercício de um outro direito, de todos, considerado de interesse público?

b) a lei pretende impedir a exploração (comercial ou não) do babaçu por outras pessoas (proprietários ou não de imóveis) não integrantes daqueles grupos tradicionais?

c) na elaboração da lei, sem que se estabeleça nenhuma definição ou norma reguladora, supõe-se que o modelo extrativista tradicionalmente empregado corresponde com exatidão às práticas consideradas legalmente corretas e efetivas para a guarda e proteção dos babaçuais?

d) se deve haver um referencial expreso na lei para medir-se o grau de acerto na exploração do babaçu, como admitir que a norma legal sobre isto silencie, e diga apenas que há formas incorretas de coleta maciça e que correspondem àquelas diferentes das práticas tradicionalmente empregadas?

e) se a lei vem para dizer que há modos inaceitáveis de se explorar o babaçu, onde, na lei, está descrita a forma juridicamente aceitável?

Naturalmente, a exposição destas questões evidencia minha preocupação com a redação dos textos que esta Comissão deve examinar.

Entendo que, infelizmente, a solução adotada no texto do projeto (e seguida no substitutivo) não é juridicamente aceitável, posto que desatende norma constitucional.

Desatende porque estabelece não uma “preferência” ou “prerrogativa”, mas um direito exclusivo a dados cidadãos e negado a tantos outros, sem que haja defesa plausível para o abandono, nesse caso, do sagrado princípio da isonomia.

Desatende, também, porque tem o efeito de impedir a ação econômica privada na exploração de um recurso natural que, não sendo do domínio exclusivo da União, não pode ser objeto de exploração “monopolista”.

É de se lamentar que a redação do texto faça com que um dado grupo de cidadãos (aliás não identificado com o rigor que se deve esperar de uma norma legal) venha a adonar-se de um dado recurso natural, adonar-se de sua exploração econômica.

Se é intenção da União preservar o modo tradicional de utilização do babaçu, talvez o melhor caminho fosse a criação de reservas extrativistas (como as relativas à exploração das seringueiras), instrumento já existente no Direito brasileiro.

Dito isto quanto ao cerne dos textos, passo a comentar outros pontos.

A proibição de coleta massiva do coco, por si só, já poderia constituir uma restrição válida à exploração do babaçu, uma vez demonstrado que, sem exceções, toda coleta massiva seria depredatória.

No entanto, proibi-la apenas porque destoa do regime tradicional parece-me pouco fundamentado e juridicamente nulo, já que a norma legal, se não faz exceção, tampouco indica os modos válidos de coleta.

O artigo 5º atribui competência ao Ministério do Meio Ambiente, o que é inconstitucional.

O parágrafo único desse mesmo artigo apresenta questões que me parecem insolúveis à luz do Direito.

Diz-se ali que “nas denúncias de derrubadas e desbastes das palmeiras de babaçu, os órgãos responsáveis deverão procurar prioritariamente os denunciantes, a comunidade ou as organizações envolvidas

Leia-se, então, que na apuração de denúncias de derrubadas ou desbaste ilegal, os órgãos competentes (fiscalização ambiental ou polícia) devem buscar informações junto às pessoas e entidades ligadas à exploração do coco do babaçu.

Deve-se, então, pelo menos, modificar a redação do parágrafo.

No entanto, remanesce a dúvida: os agentes ambientais ou policiais devem buscar tais informações, investigar a suposta ocorrência de crime ou infração ambiental primeiramente junto àquelas pessoas?

Parece-me óbvio que no correr da investigação os agentes buscarão todo aquele julgado capaz de fornecer alguma informação pertinente – então porque o “prioritariamente”?

E mais: as “organizações envolvidas” estariam ligadas à exploração (legal) do babaçu ou ao uso inaceitável da palmeira?

Seja qual for a opinião pessoal dos que examinarem estas (e outras) questões sobre o disposto no parágrafo único, entendo que a redação – além de imperfeita – revela-se juridicamente nula, perfeitamente dispensável.

O artigo 6º do projeto trata das sanções imponíveis aos infratores.

Preliminarmente, é lamentável que não se tenha feito menção à legislação ambiental aplicável (a já citada Lei nº 9.605/98). Ali encontram-se previsões legais perfeitamente aplicáveis à exploração do babaçu.

Segundo, manda a boa técnica legislativa e o respeito ao princípio da reserva legal que o valor de uma multa seja fixado em lei (em sentido estrito), não em norma regulamentadora. A lei deve fixar o valor e prever o mecanismo de atualização, não cabendo ao Poder Executivo – que é o executor da lei – fixar valor da multa.

No caso do projeto ora examinado, não pode esta Comissão, alterando a redação dos textos, fixar valor para a multa.

O artigo 7º, em minha opinião, vai na contramão do esforço consubstanciado na promulgação da Lei nº 9.605/98, que se destina à codificação do Direito ambiental brasileiro.

O artigo 73 dessa Lei diz que o produto da arrecadação das multas vai para o Fundo Nacional do Meio Ambiente – caminho natural e necessário à implantação de políticas de proteção e recuperação ambiental.

No entanto, é legítimo que o legislador altere, em casos específicos, a destinação da arrecadação.

Ainda assim, considero injurídica a destinação de parte da arrecadação das multas a política de benefício exclusivo aos que trabalham na quebra do coco. É como instituir um fundo público para gerar benefícios para apenas uma determinada categoria profissional ou grupo de pessoas.

A redação do artigo 8º merece revisão, já que é desnecessário acrescentar “e suas autarquias” à expressão “Poder Público”, já que esta abriga todos os órgãos e entidades detentoras de parcela da autoridade estatal.

O art. 9º tem vedação equivocada.

É notório que a União pode promover a desapropriação de imóveis, obedecidas as regras legais administrativas pertinentes.

Se a intenção é punir o infrator, há duas questões:

- a) não haveria punição alguma, já que a desapropriação envolve pagamento prévio;
- b) não poderá a lei ordinária estabelecer um modelo de desapropriação punitiva, já que somente o texto constitucional poderia estabelecer essa contraposição ao direito de propriedade.

Há uma única exceção à regra de desapropriação com pagamento, e está no artigo 182 do texto constitucional.

Ao Substitutivo da CDCMAM podem ser dirigidas as mesmas críticas, mesmo que alguns senões do texto original tenham sido corrigidos.

O art. 10 do substitutivo obriga o Executivo federal, os Estados e Municípios à concessão de incentivos a entidades que promovam o aproveitamento racional do coco do babaçu.

Entendo inconstitucional o dispositivo, já que ofende tanto o princípio de separação entre os Poderes como a autonomia dos demais entes federados.

Ao art. 11 aplica-se a crítica acima dirigida ao artigo 9º do projeto, acrescida ao juízo de impropriedade e expletividade quanto à expressão “ressalvadas as imunidades parlamentares”.

Pelo exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, na forma das respectivas emendas substitutivas em anexo, do PL nº 747/03 e do Substitutivo adotado na CDCMAM.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado WAGNER LAGO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 747, DE 2003

EMENDA SUBSTITUTIVA DO RELATOR AO PROJETO

Dê-se ao PL nº 747/03 a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. É proibida a derrubada de palmeiras de babaçu nos estados do Maranhão, Piauí, Pará Tocantins, Goiás e Mato Grosso, excetuando as derrubadas realizadas:

I - nas áreas destinadas a obras ou serviços de utilidade pública ou de interesse social declaradas pelo poder público; e

II- com o propósito de estimular a reprodução das palmeiras, aumentar a produção do coco ou facilitar a sua coleta.

Parágrafo único. Independentemente de autorização do Poder Público, é permitida a derrubada ou o desbaste de palmeiras do babaçu localizadas em imóvel explorado em regime de economia familiar.

Art. 2º. Nos imóveis em que se desenvolvem atividades agropecuárias, o desbaste do babaçuais poderá ser autorizado, mediante apresentação e aprovação de plano de manejo, obedecidas as seguintes condições:

I – sacrifício prioritário das palmeiras improdutivas;

II – manutenção de espaçamento de oito metros entre as palmeiras;

III- proteção das palmeiras remanescentes contra as queimadas;

IV- proibição do uso de herbicidas.

Parágrafo único. A aprovação do plano de manejo pelo órgão federal é condicionado à realização de consulta prévia à comunidade de quebradeiras de coco que pratica o extrativismo do babaçu na área em questão.

Art.3º. O infrator desta Lei, independentemente da aplicação de sanções civis, penais e administrativas previstas na legislação vigente, incorrerá no pagamento de multa equivalente ao número de palmeiras derrubadas.

Art.4º. O produto de arrecadação das multas instituídas nesta Lei será revertido para a recuperação de áreas.

Art.5º. O Poder Público não pode conceder benefícios, a qualquer título, a infratores desta Lei, e deve organizar uma relação desses infratores.

Art.6º. Os órgãos públicos federais podem celebrar convênios com órgãos públicos estaduais e municipais visando ao cumprimento desta Lei.

Art.7º. Compete ao Poder Público promover processo de educação objetivando conscientizar as populações para a defesa e preservação dos babaçuais, podendo celebrar convênios com organizações da sociedade civil, respeitadas as realidades de cada região.”

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado WAGNER LAGO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 747, DE 2003

EMENDA SUBSTITUTIVA DO RELATOR AO SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

Dê-se ao Substitutivo da CDCMAM a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei proíbe a derrubada e o uso predatório das palmeiras de coco babaçu (*Orbygnia spp*) existentes no território nacional.

Art. 2º É proibido o uso predatório das palmeiras de coco babaçu, sendo para tanto vedadas as práticas que possam prejudicar a produtividade ou a vida das palmeiras, na forma do regulamento.

Art. 3º É proibida a derrubada de palmeiras de coco babaçu no território nacional, salvo:

I – se necessária à execução de obras, planos, atividades, projetos ou serviços de utilidade pública ou de interesse social, assim declarados pelo Poder Público, sem prejuízo do licenciamento junto ao órgão ambiental competente;

II – com o propósito de estimular a reprodução das palmeiras, aumentar a produção do coco ou facilitar a sua coleta;

III – nos casos de raleamento, obedecido o disposto no art.

5º.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso I, o órgão licenciador indicará as medidas de compensação ambiental a serem adotadas pelo responsável.

Art. 4º São permitidos trabalhos de raleamento nas áreas de incidência do babaçu, desde que obedecidos os seguintes critérios:

I – sacrifício prioritário das palmeiras fêmeas improdutivas;

II – manutenção de, no mínimo, sessenta palmeiras produtivas e sessenta palmeiras jovens em cada hectare desmatado;

III – utilização de meios adequados de desbaste, que não comprometam a vegetação remanescente.

Parágrafo único. Os trabalhos de raleamento ficam condicionados à autorização do órgão ambiental competente, ouvidas previamente as populações extrativistas das áreas afetadas.

Art. 5º Cabe ao órgão federal competente a fiscalização do cumprimento desta Lei, para o que poderá celebrar convênios com órgãos estaduais e municipais competentes.

Art. 6º O infrator desta Lei, independentemente de sanções civis, penais e administrativas previstas na legislação vigente e da obrigação de reparação do dano causado, incorrerá no pagamento de multa com base no número de palmeiras derrubadas.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata este artigo será corrigido periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 200,00 (duzentos reais), segundo o número de palmeiras derrubadas.

Art. 7º O produto da arrecadação da multa instituída nesta Lei será revertido para a recuperação de áreas de babaçuais.

Art. 8º O Poder Público não pode conceder benefícios, a qualquer título, aos infratores desta Lei, que deverão constar em relação organizada pelo órgão ambiental competente.

Art. 9º. Compete ao Poder Público promover ações de educação ambiental objetivando conscientizar a população para a defesa e

preservação dos babaçuais, podendo para tal celebrar convênios com organizações da sociedade civil, respeitadas as realidades de cada região.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado WAGNER LAGO
Relator