

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 44, DE 2008

Propõe à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS realizar fiscalização da origem, fundamentação, legalidade, custos, ônus público e demais ações na formatação de políticas públicas ambientais, em especial a proposta de criação de unidades de conservação (UCs), a suspensão ou o cancelamento de atividades produtivas como os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), o atraso em liberações, autorizações e licenciamentos, em todos os ramos de ação ambiental do Poder Público, além de fiscalizações sem o devido amparo da avaliação do processo sistêmico da legislação em vigor e com rigor superior ao determinado nas fases de aplicação da legislação.

Autor: Deputado MOREIRA MENDES

Relator: Deputado LUCIANO PIZZATTO

I - RELATÓRIO

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 44, de 2008 (PFC 44/08), submete à apreciação desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) a sugestão de realizar ato de fiscalização e controle da origem, fundamentação, legalidade, custos, ônus público e demais ações do Governo Federal na formatação e implementação das políticas públicas e procedimentos administrativos ambientais, principalmente aqueles advindos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e das entidades e órgãos ambientais a ele vinculados, membros do SISNAMA ou entidades que prestem serviços, parceira, convênios ou atividades afins.

Apresentada nos termos do art. 61, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a PFC 44/08 é ora objeto de relatório prévio quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação, nos termos do inciso II do mesmo artigo.

II - VOTO DO RELATOR

Da Legalidade do Pedido

A proposição em análise fundamenta-se nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, bem como no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 60, incisos I e II, e 61 do RICD.

Os arts. 70 e 71 da Lei Maior dizem respeito às previsões constitucionais quanto à fiscalização e ao controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Já o art. 100, § 1º, do RICD, inclui a PFC entre as proposições que estão sujeitas à deliberação da Câmara dos Deputados. Por sua vez, o art. 60 especifica os atos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões. Finalmente, o art. 61 enumera as regras a serem obedecidas pelas Comissões quando da fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

Desta forma, a apuração das políticas públicas e procedimentos administrativos ambientais, principalmente por parte do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e entidades e órgãos ambientais a ele vinculados, ou que compõem o SISNAMA ou ainda as prestam serviços técnicos a estes, consiste, indiscutivelmente, em ato legítimo da Câmara dos Deputados e de suas Comissões, razão pela qual se revela clara a legalidade da proposta.

Da Competência desta Comissão

O objeto de fiscalização desta PFC é a correta aplicação da legislação ambiental, incluindo a origem, fundamentação, legalidade, custos, ônus público e demais ações na formatação de políticas públicas ambientais, em especial a proposta de criação de unidades de conservação (UCs), a suspensão ou o cancelamento de atividades produtivas como os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), o atraso em liberações, autorizações e licenciamentos, em todos os ramos de ação ambiental do Poder Público, além de fiscalizações sem o devido amparo da avaliação do processo sistêmico da legislação em vigor e com rigor superior ao determinado nas fases de aplicação da legislação.

Todos esses temas constituem, sem dúvida, matéria de competência desta CMADS, nos termos do art. 32, inciso XIII, alíneas *a*, *b* e *c*, do RICD.

Da Conveniência e Oportunidade

A conveniência e oportunidade da PFC 44/08 estão lastreadas no fato de que, com base no argumento genérico de garantir a integridade do meio ambiente para as gerações futuras e de alcançar a sustentabilidade, fundamental para a vida, o Poder Público tem-se utilizado de instrumentos técnicos sem a devida base científica, ou abdicado do conhecimento existente, para o uso de informações fornecidas por pessoas ou entidades sem qualificação ou formação devidas.

Assim é que órgãos legalmente incumbidos da geração de dados setoriais são substituídos por mapeamentos feitos fora da responsabilidade técnica.

Pareceres jurídicos impõem e catequizam pareceres técnicos, que possuem objetivos diferentes, e acabam sendo utilizados para interesses pessoais ou ideológicos, distorcendo e desestimulando todos os ramos de atividades nos quais a variável ambiental se encontra presente.

Além dessas distorções, há total falta de orientação ou fomento para as atividades corretas, com ênfase em fiscalização policalesca – necessária, mas inócua, se não acompanhada de educação ambiental – e sem que a lei seja respeitada no seu processo sistêmico.

Conclusão

Tendo em vista esse quadro, o fato de que a proposição atende ao interesse público e que não há nenhuma restrição a ela, **voto pela aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 44/08, na forma do anexo Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado LUCIANO PIZZATTO
Relator

PLANO DE TRABALHO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Dos Objetivos da Ação de Fiscalização

A ação de fiscalização decorrente da PFC 44/08 visa apurar a condução de algumas políticas públicas e procedimentos administrativos ambientais, principalmente por parte do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e entidades a ele vinculadas, citando-se, como exemplos:

1. Proposta de criação de unidades de conservação (UCs): algumas UCs vêm sendo criadas sem o devido cumprimento dos ritos previstos na Lei nº 9.985, de 2000, e no Decreto nº 4.340, de 2002, que a regulamenta, entre os quais a consulta pública prevista no § 2º do art. 22 da citada norma legal. Além disso, as UCs do grupo de proteção integral em regra não admitem a presença humana em seu interior, o que, na prática, acaba ocorrendo com certa freqüência, não restando alternativa, portanto, a não ser a retirada das famílias com a devida indenização ou a alteração da categoria da UC para o grupo de uso sustentável. Problemas de regularização fundiária, de falta ou descumprimento do plano de manejo e de fiscalização deficiente completam o quadro caótico em que se encontram as UCs no País.

2. Suspensão ou cancelamento de atividades produtivas como os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS): ao mesmo tempo em que, na maioria das vezes, os PMFS sequer são acompanhados, em outras ocasiões eles são suspensos ou até mesmo cancelados sem maiores justificativas técnicas. Ou seja, em ambos os casos, eles não vêm servindo aos objetivos para os quais foram criados, quais sejam os de promover ações de manejo sustentável nos aspectos econômico, social e ambiental.

3. Atraso em liberações, autorizações e licenciamentos, em todos os ramos de ação ambiental do Poder Público: no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o tempo excessivo

de análise desses processos impõe atrasos à implantação não apenas dos empreendimentos, mas também das próprias medidas ambientais mitigadoras e compensatórias, como é o caso da compensação ambiental, cujos critérios para aplicação de recursos não detêm a devida transparência. Eventuais conflitos de competência e a atuação do Ministério Público tornam ainda mais complexa essa questão. Por sua vez, os conselhos ambientais, nos três níveis – federal, estadual e municipal –, vêm legislando de fato e, com isso, extrapolam seu papel regulamentador de normas específicas de qualidade ambiental, retirando a competência desta e de outras Casas Legislativas. Além disso, alguns Estados e a maioria dos Municípios ainda se encontram desparelhados em recursos físicos e humanos para o exercício tecnicamente aceitável das atividades de licenciamento e fiscalização ambientais.

4. Fiscalizações sem o devido amparo da avaliação do processo sistêmico da legislação em vigor e com rigor superior ao determinado nas fases de aplicação da legislação: é reconhecidamente baixa a capacidade fiscalizatória dos órgãos ambientais nos três níveis da Federação. Além do reduzido efetivo, alguns fiscais da área florestal do Ibama sequer sabem identificar as madeiras e fazem uso de diferentes metodologias para a cubagem do material apreendido. Complementam esse precário quadro os problemas para nomeação de fiel depositário, o desaparecimento da madeira apreendida e o não pagamento posterior das multas. Algumas multas, diga-se, são aplicadas sem base técnica, como nos Estados de Rondônia e Amapá, em que o zoneamento ecológico-econômico permite a manutenção de reserva legal de 50% da propriedade, ao invés dos 80% legais, o que, em alguns casos, não tem impedido a aplicação de multas por descumprimento da legislação, mesmo para aqueles que cumprem o limite mínimo de 50%.

5. Outras atividades: tais como a lista de espécies ameaçadas de extinção, os limites dos Biomas Brasileiros como a Mata Atlântica e outros atos, são emitidos pelo MMA e órgãos vinculados através de processos onde não existem os devidos estudos prévios técnico-científicos ou se utiliza de dados fornecidos por entidades não públicas, em detrimento a centros de pesquisa oficiais como a EMBRAPA, IBGE e outros. As limitações geradas provocam graves consequências socioeconômicas e até ambientais com a distorção do objeto da Lei ou dos conceitos conservacionistas.

Dos Procedimentos para Obtenção e Análise das Informações

Para implementar a PFC 44/08, este Relator sugere a metodologia de trabalho a seguir discriminada, a ser implementada por esta relatoria ou com apoio dos órgãos técnicos, assessoria especializada, TCU ou outros meios disponíveis, conforme conveniência e necessidade :

1. Requerer informações ao MMA e demais entidades e órgãos a ele vinculados acerca dos pontos anteriormente elencados, ou integrantes do SISNAMA, bem como outras questões de cunho ambiental que surgirem ao longo das investigações.
2. Realizar diligências pessoalmente, com o auxílio dos analistas do Tribunal de Contas da União (TCU) ou com assessoria técnica especializada – conforme a conveniência e o caso -, acerca da origem, fundamentação, legalidade, custos, ônus público e demais ações do MMA e demais entidades e órgãos a ele vinculados na formatação e implementação das políticas públicas e procedimentos administrativos ambientais, ou órgãos e entidades vinculadas ao SISNAMA ou entidades que possuam delegação, contratos, parcerias ou convênios com estes órgãos.
3. Realizar audiências públicas, reuniões técnicas, visitas ou vistorias, diligências, acompanhamento de processos ou outros atos de investigação, tantas quantas se fizerem necessárias, com técnicos servidores ou prestadores de serviços, na Câmara Federal ou nas dependências, unidades ou outras áreas do MMA e de entidades e órgãos a ele vinculados, bem como com representantes de setores da sociedade civil envolvidos nos casos analisados, ou ainda órgãos e entidades vinculadas ao SISNAMA ou entidades que possuam delegação, contratos, parcerias ou convênios com estes órgãos com o intuito de esclarecer questões polêmicas ou dirimir dúvidas eventualmente existentes.
4. Analisar as informações obtidas junto ao MMA e às entidades e órgãos a ele vinculados, bem como as conclusões das diligências e das audiências públicas, com o auxílio dos consultores legislativos e de orçamento desta Casa, sistematizando e elaborando relatório setoriais ou condensados no relatório final, com ênfase nas áreas de maior relevância avaliadas durante a execução desta PFC.

5. Indicar ao TCU, Ministério Público, Polícia Federal ou outras autoridades os casos que por ventura sejam evidenciados durante as diligências e que exijam tomada de providências anteriores ao relatório final.

6. Elaborar o Relatório Final de Fiscalização e Controle, a ser submetido ao Plenário da CMADS, e se necessário encaminhado às autoridades como o Ministério Público, TCU e outras.

Dos Meios e Recursos Necessários aos Trabalhos

Conforme dispõe o art. 61, inciso III e a remissão nele feita ao art. 35, § 6º, do RICD, considera-se necessário, para executar o Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação:

- Assessoramento e diligências por parte de técnicos do TCU, quando solicitado por esta relatoria;
- Designação de consultor e apoio das Consultorias Legislativa e de Orçamento desta Casa, para a avaliação das informações técnicas e financeiras obtidas ao longo dos trabalhos, e da secretaria e estrutura administrativa e técnica da CMADS quando solicitado;
- Com autorização da mesa da Câmara Federal caso a caso de despesas como deslocamento, estadia, contratação de consultoria especializada se necessário, e outras ações que envolvam despesas passíveis de autorização prévia.

Este Relator solicita ainda da CMADS, como sempre teve, a liberdade necessária para agir diretamente nas análises, investigações e demais diligências que se fizerem necessárias para o bom desenvolvimento dos trabalhos no âmbito desta PFC 44/08, tendo em vista a necessidade prévia de ampla avaliação para definir durante o processo os pontos de maior relevância, e a necessidade de celeridade das investigações executadas pelo relator e apoio técnico.

Do Prazo para a Realização dos Trabalhos

Este Relator estima em **21 (vinte e um) meses** o prazo para a realização dos levantamentos e análises descritos neste Plano de Trabalho e Metodologia de Avaliação, bem como da elaboração do Relatório Final de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado LUCIANO PIZZATTO
Relator