

## **PARECER N° , DE 2012**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o **Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2012, de autoria dos Deputados Maurício Rands e Weliton Prado**, que *fomenta e incentiva a recuperação florestal em assentamentos rurais, em áreas desapropriadas pelo poder público e em áreas degradadas de posse de agricultores familiares, em especial, de comunidades quilombolas e indígenas e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se, nesta oportunidade, ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 99, de 2012, que dispõe sobre o fomento e o incentivo financeiro a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas degradadas, sejam elas situadas em assentamentos rurais, em áreas desapropriadas pelo Poder Público, em áreas de posse de agricultores familiares ou em áreas de comunidades quilombolas e indígenas.

Composto de cinco artigos, o projeto foi apresentado, em 3 de fevereiro de 2011, pelos Deputados Maurício Rands e Weliton Prado. Na Casa de origem, era identificado como Projeto de Lei (PL) nº 18, havendo sido remetido ao Senado Federal, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 3 de outubro de 2012.

A proposição em exame confere ao Governo Federal o dever de incentivar e fomentar a promoção da recuperação florestal e da implantação de sistemas agroflorestais em áreas degradadas. Para tanto, os recursos financeiros necessários a tal propósito serão obtidos, num primeiro momento, dos programas e políticas públicas ambientais já existentes, e, posteriormente, a partir dos fundos nacionais como, por exemplo, o de Mudança do Clima, o

da Amazônia, o do Meio Ambiente e o de Desenvolvimento Florestal. Os recursos de incentivo e de fomento ainda podem ser obtidos a partir de outras fontes provenientes de acordos bilaterais ou multilaterais, acordos decorrentes de ajustes, contratos de gestão e convênios celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual ou municipal, doações e verbas do orçamento da União ou privadas.

A proposição determina, ainda, que naquelas áreas onde deverão incidir os projetos de incentivo e fomento a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais, as ações de reflorestamento deverão representar alternativa econômica e de segurança alimentar e energética para o público beneficiado.

O art. 3º do projeto estipula que o incentivo e o fomento a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas degradadas deverão buscar alternativas econômicas aos agricultores familiares, em especial, às famílias beneficiárias dos programas de assentamento rural, pequenos produtores rurais, quilombolas e índios. De resto, a cláusula de vigência institui que a Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Nos termos da justificação do projeto, enfatizam os proponentes que as ações de recuperação florestal de áreas degradadas nos assentamentos rurais, por exemplo, criam alternativas econômicas àquelas famílias que, em muitos casos, não conseguem sobreviver somente da renda obtida a partir da agricultura de subsistência. Os proponentes também ponderam, à luz da experiência de outros países, no que se refere à proteção e conservação do meio ambiente, que as políticas de incentivo econômico ao reflorestamento de áreas degradadas, por exemplo, tendem a ser mais eficazes do que a punição pura e simples daqueles que violam as leis ambientais.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV do Regimento Interno do Senado Federal, este projeto ainda será submetido à análise acurada da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; cabendo a esta última a decisão terminativa.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, *d*, do Regimento Interno desta Casa, cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria afeita ao direito civil. De resto, o PLC nº 99, de 2012, não apresenta vício de **regimentalidade**.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (CF, art. 61, § 1º). Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à **constitucionalidade** da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o *adequado*; *ii*) a matéria nele vertida é cercada de *inovação* ou *originalidade*, em face do direito positivo em vigor; *iii*) possui o atributo da *generalidade*, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*, isto é, a possibilidade de imposição compulsória do comportamento normativo estabelecido; e *v*) se revela *compatível* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

Em uma análise menos cuidadosa, poder-se-ia concluir que os dispositivos normativos sugeridos pelo projeto estariam de acordo com a Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, e que não haveria violação à **técnica legislativa** consagrada. Deve-se ponderar, no entanto, que, a título de ilustração, a ementa do projeto não realça e nem explicita, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei, violando, destarte, o art. 5º da LC nº 95, de 1998. Aperfeiçoar-se-ia, sobremodo, a ementa do projeto se ela discriminasse, de forma expressa, o objetivo normativo visado pelo projeto, no caso: o fomento e o incentivo às ações que promovam a recuperação

florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas degradadas; deixando de lado, *a priori*, a vetusta utilização da expressão “e dá outras providências”, por absoluta carência de conteúdo jurídico e amparo normativo.

A segunda objeção a ser feita diz respeito ao *caput* do art. 2º do projeto, de modo a ajustar o texto sugerido ao que dispõe a LC nº 95, de 1998, deve-se, no caso, modificar no dispositivo a expressão “e/ou” para o verbete “ou”, uma vez que o uso da expressão “e/ou” não encontra respaldo na língua portuguesa.

Por fim, lembremos que o art. 11, inciso II, *a*, da LC nº 95, de 1998, estabelece que as disposições normativas serão redigidas com precisão, de modo a ensejar o alcance normativo que o legislador pretende dar ao texto. Portanto, devem ser grafadas em letras maiúsculas as expressões “Poder Público”, no *caput* do art. 2º, e “Administração Pública”, no art. 4º do projeto, a fim de se evitar, em ambos os casos, a interpretação equivocada da norma.

Superadas essas ressalvas de redação, podemos afirmar que, **no mérito**, o objetivo do projeto é o de ampliar as fontes de incentivo e de linhas de financiamento, já previstas abstratamente no art. 58 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal), para a recuperação ambiental de áreas degradadas. Realmente, o art. 58 do Novo Código Florestal, ao deixar de explicitar as origens dos recursos para os financiamentos, deu ensejo à elaboração de projeto que tivesse por finalidade discriminar as fontes de custeio para a recuperação ambiental das áreas degradadas.

É incontestável que um programa de créditos e incentivos financeiros à recuperação florestal de áreas degradadas se entrelaça com a proteção ao meio ambiente, em especial, no que se refere à melhoria de vida de pessoas humildes, a saber: agricultores familiares, famílias beneficiárias de programas de assentamento rural, pequenos produtores rurais, quilombolas e indígenas. É que o direito ao meio ambiente saudável também tem amparo constitucional, assegurado, em especial, a seu turno pelo art. 225 da Constituição Federal, no rol dos direitos individuais, de caráter indisponível.

Com efeito, esta nova política de financiamento ambiental envolverá créditos e incentivos financeiros para a recuperação, reflorestamento e manutenção da vegetação nativa. Isso implica, num primeiro momento, o abandono da antiga política punitiva para a adoção de uma política de incentivos financeiros àqueles que se propuserem à

recuperação ambiental de áreas degradadas. Posteriormente, poderíamos transformar a nossa vegetação num ativo econômico. Sendo assim, não vemos óbices à aprovação do projeto enviado pela Câmara dos Deputados.

### **III – VOTO**

Diante de todo o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2012, com as seguintes emendas de redação:

#### **EMENDA Nº - CCJ** (de redação)

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2012:

**“Art. 2º** O Governo Federal incentivará e fomentará, dentro dos programas e políticas públicas ambientais já existentes, ações de recuperação florestal e implantação de sistemas agroflorestais em áreas de assentamento rural, desapropriadas pelo Poder Público ou degradadas que estejam em posse de agricultores familiares, em especial, de comunidades quilombolas e indígenas.

.....”

#### **EMENDA Nº - CCJ** (de redação)

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2012:

**“Art. 4º** As ações de recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais poderão ser financiadas com recursos dos fundos nacionais como o de Mudança do Clima, o da Amazônia, o do Meio Ambiente e o de Desenvolvimento Florestal, além de outras

fontes provenientes de acordos bilaterais ou multilaterais, acordos decorrentes de ajustes, contratos de gestão e convênios celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual ou municipal, doações e, ainda, verbas do orçamento da União ou privadas.”

**EMENDA Nº - CCJ**  
(de redação)

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 99, de 2012:

Fomenta e incentiva ações que promovam a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas degradadas nos casos em que especifica.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator