

PARECER N° , DE 2005

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 108, de 1995, que *institui o Programa de Implantação de Reservas Extrativistas e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **LEOMAR QUINTANILHA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 108, de 1995, ora submetido ao exame da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), *institui o Programa de Implantação de Reservas Extrativistas e dá outras providências.*

A proposição, em seu art. 1º, estabelece o Programa de Implantação de Reservas Extrativistas (PRO-RESEX) e identifica seus objetivos que incluem, entre outros, os seguintes: estimular o aproveitamento econômico e científico dos recursos florestais e faunísticos, de forma não predatória; instituir política de estímulo às atividades extrativistas tradicionais voltadas para a exploração racional daqueles recursos, mediante garantia de mercado para os produtos daí resultantes; estimular a fixação das populações tradicionais nas reservas extrativistas, por meio de política de implantação de infra-estrutura econômica e social.

O parágrafo único desse artigo conceitua populações tradicionais como *aquelas comunidades que mantêm relação ancestral e cultural com o extrativismo dos recursos naturais renováveis e dele depende sua sobrevivência.*

O art. 2º estipula um prazo de 120 dias para a regulamentação da lei resultante deste projeto e atribui a responsabilidade pela execução do

programa ao Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), entidade vinculada ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Prevê, ainda, que o CNPT, por meio de seu Conselho Consultivo, terá a incumbência de acompanhar e fiscalizar as atividades econômicas e sociais desenvolvidas nessas unidades.

A proposição cria o Fundo para o Desenvolvimento das Reservas Extrativistas (FUNRESEX), sob a responsabilidade do CNPT, destinado a financiar a implantação dessas unidades, determinando que o Fundo será financiado com dotações orçamentárias, doações de pessoas físicas e jurídicas, remuneração decorrente de aplicações de seu patrimônio e recursos provenientes do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

O art. 5º prevê que as importâncias empregadas em projetos de exploração sustentável das reservas extrativistas, aprovados pelo CNPT, poderão ser descontadas do imposto de renda a pagar de pessoas físicas e jurídicas, até o limite de 5% do valor do imposto devido.

O projeto determina que os estabelecimentos oficiais de crédito concederão prioridade aos financiamentos destinados a projetos desenvolvidos nessas reservas e que o Conselho Monetário Nacional estabelecerá linhas de financiamento para tais projetos, em condições compatíveis com a natureza desses empreendimentos.

O art. 8º prevê que o CNPT criará e coordenará grupo de trabalho destinado a elaborar plano de pesquisa e apoio tecnológico ao extrativismo tradicional.

Finalmente, a proposição estipula que os produtos oriundos da exploração das reservas extrativistas terão prioridade para compra por parte dos órgãos públicos, independentemente de licitação.

Na justificativa que acompanha o projeto, o autor esclarece que a instituição das reservas extrativistas resultou de resolução adotada durante o 1º Encontro Nacional dos Seringueiros, na cidade de Xapuri (AC). Informa que elas foram instituídas por meio da Lei nº 6.938, de 1981, e regulamentadas mediante o Decreto federal nº 98.897, de 1990.

Enfatiza, em seguida, que, a despeito do trabalho desenvolvido pelo CNPT, *a exploração, de forma primitiva, da borracha natural e de*

outros produtos, como o coco babaçu, tem demonstrado a inviabilidade econômica, deixando as comunidades extrativistas no mais completo abandono, induzidas ao desmatamento de áreas importantes, para a venda de produtos florestais, para sobrevivência imediata.

O autor argumenta, então, que, para a sobrevivência e o fortalecimento dessas reservas, é imprescindível a implementação de um programa global e articulado, tal como o sugerido pelo projeto por ele apresentado, capaz de catalisar as ações de diferentes agentes.

Em abril de 1995, a proposição foi submetida ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, em termos de decisão terminativa.

Em seu parecer, o relator concluiu pela constitucionalidade e pela juridicidade do projeto, fazendo, todavia, reparos no tocante à técnica legislativa. Nesse sentido, manifestou-se contra o fato de que, segundo o projeto, o PRO-RESEX seria financiado com recursos de outro fundo – o FNMA. Optou, então, por substituir o FNMA, como fonte de recursos, pela Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha (TORMB), posteriormente extinta. Incluiu, ainda, uma outra fonte, representada pelos recursos provenientes de governos estrangeiros, agências multilaterais de financiamento e organizações não-governamentais.

O parecer, favorável ao projeto, e aprovado pela Comissão, em novembro de 1995, concluiu pela apresentação de substitutivo, o que tornou obrigatória a apreciação da matéria em turno suplementar.

Em fevereiro de 1999, a proposição retornou à CAE, para essa nova apreciação, sendo encaminhada ao Senador Sebastião Rocha, para proceder à adequação do projeto às determinações do art. 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Como relator, o então Senador Sebastião Rocha apresentou emendas ao texto, concluindo pela apresentação de um novo substitutivo, que não chegou a ser examinado pela CAE.

Em 2003, o Senador Delcídio Amaral, designado, pela CAE, como novo relator, apresentou parecer favorável à matéria, nos termos do relatório referido no parágrafo anterior, que não chegou, todavia, a ser votado.

Um novo encaminhamento foi dado ao PLS nº 108, de 1995, como resultado da Resolução nº 1, de 2005, que *cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências*. A proposição foi enviada à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, e, atendendo a requerimento do Senador Sergio Guerra, encaminhada à análise prévia da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

II – ANÁLISE

Com a distribuição do PLS nº 108, de 1995, à CMA, em termos de decisão terminativa, e também à CRA, cabe, nesta oportunidade, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o exame do projeto.

A preocupação com o fortalecimento das reservas extrativistas, objeto essencial do projeto em análise, é, sem dúvida, meritório. Afinal, elas representam um instrumento pioneiro e importante, destinado a assegurar, às populações vinculadas tradicionalmente ao extrativismo, sua sobrevivência material e cultural e sua gradual incorporação à economia de mercado.

Por meio da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, a inclusão dessas unidades entre os espaços territoriais especialmente protegidos foi definida como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

O papel das reservas extrativistas foi reconhecido, de modo mais amplo, por meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e que, em seu art. 18, estabelece que a reserva extrativista é uma área utilizada por populações tradicionais cuja subsistência está baseada na extração de recursos naturais e, de modo complementar, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte.

As limitações inerentes à produção extrativista já tinham sido apontadas no parecer sobre o PLS nº 108, de 1995, aprovado pela CAE. Naquela oportunidade, argumentava-se a existência de virtual consenso quanto ao fato de que as modernas estruturas de mercado não são capazes, em

absoluto, de incorporar essas populações tradicionais, por não estarem elas equipadas, em termos culturais e de qualificação técnica, para tal inserção.

Enfatizava-se, ainda, que as atividades desenvolvidas por essas populações, situadas na margem da economia formal, caracterizam-se por extrema fragilidade, em razão de fatores tão diversos como deficiências técnicas, baixa diversidade de fontes de renda, precariedade dos mecanismos de comercialização, entre outros.

Daí a importância de proceder-se ao estabelecimento de mecanismos capazes de viabilizar a implantação efetiva das reservas que, inequivocamente, representam instrumento importantíssimo para a proteção ambiental, especialmente na Amazônia, uma vez que as populações nelas radicadas têm claro interesse na exploração sustentável dos recursos naturais presentes em tais espaços territoriais.

Não cabem, portanto, ressalvas quanto ao mérito desse projeto de lei.

No tocante à constitucionalidade da matéria, deve-se enfatizar que a proposição insere-se no campo da iniciativa parlamentar, conforme definido no art. 48 da Carta Magna, tornando, pois, legítima a apresentação do projeto.

Cabem, todavia, reparos a diversas disposições do projeto, que se revestem de inconstitucionalidade. Assim, julgamos que devem ser eliminadas as referências ao CNPT e ao Ibama, pois elas envolvem clara invasão das competências privativas do Poder Executivo.

Julgamos também necessário suprimir o dispositivo pelo qual o Fundo para o Desenvolvimento das Reservas Extrativistas será financiado com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente pois, nesse caso, teríamos a situação em que um fundo financia outro fundo.

Manifestamo-nos, ainda, pela supressão do art. 5º do projeto, mediante o qual são concedidos incentivos fiscais para empreendimentos desenvolvidos nessas reservas, sob a forma de deduções do imposto de renda a pagar. O dispositivo reveste-se de inconstitucionalidade, pois a Carta Magna estabelece, em seu art. 150, § 6º, que *qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido*

mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. Assim, a dedução só poderia ser concedida mediante lei federal específica.

O art. 5º do projeto contraria, igualmente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual, em seu art. 14, estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e, em segundo lugar, estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*.

Deve-se ressaltar que tais incentivos têm comumente se revestido de baixa eficiência social, sendo que, no caso de projetos ambientais, a fiscalização sobre o uso dos recursos enfrenta dificuldades quase intransponíveis. Além disso, renúncias fiscais são injustificáveis em uma fase na qual o País se debate com notória escassez de recursos para investimento, inclusive na infra-estrutura social.

Quanto ao art. 9º do projeto, trata-se de dispositivo no qual se prevê que os produto oriundos das reservas extrativistas terão prioridade nas compras realizadas por órgãos públicos, independentemente de licitação, nos termos do art. 24, XII e XIII, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Cumpre esclarecer que o art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, trata dos casos de dispensa de licitação, entre os quais os citados nos incisos XII e XIII, respectivamente: *nas compras eventuais de gêneros alimentícios perecíveis, em centro de abastecimento ou similar, realizadas diretamente com base no preço do dia e na contratação de instituição nacional, sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional.*

Esses dois incisos tratam de temas que não se aplicam, em absoluto, às reservas extrativistas, razão pela qual nos manifestamos contra o art. 9º da proposição ora sob exame.

Quanto à técnica legislativa, sugerimos que seja suprimido o art. 11 da proposição, pelo qual ficam revogadas normas contrárias às disposições do projeto.

Concluímos pela aprovação do projeto de lei em análise, na forma de substitutivo, no qual são corrigidas as deficiências acima apontadas.

III – VOTO

Com base no exposto, votamos, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 108, de 1995, na forma do substitutivo apresentado a seguir.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 108 (SUBSTITUTIVO), DE 1995

Institui o Programa de Implantação das Reservas Extrativistas e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Implantação das Reservas Extrativistas (PRO-RESEX), com os seguintes objetivos:

I – estimular o aproveitamento econômico e científico dos recursos florestais e faunísticos de forma não predatória;

II – instituir política de estímulo às atividades extrativistas tradicionais voltadas para a exploração racional daqueles recursos, mediante garantia de mercado para os produtos daí resultantes;

III – estimular a fixação das populações extrativistas nas reservas, por meio de política de implantação de infra-estrutura econômica e social;

IV – estimular, nas universidades públicas e privadas e em outras organizações, estudos e pesquisa aplicada em desenvolvimento tecnológico das populações extrativistas;

V – efetivar a demarcação das reservas extrativistas e sua regularização fundiária;

VI – apoiar a diversificação das atividades econômicas das reservas extrativistas;

VII – apoiar a organização das populações tradicionais extrativistas em associações, cooperativas, sindicatos e outras formas de ação comunitária.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se populações tradicionais aquelas comunidades que mantêm relação ancestral e cultural com o extrativismo dos recursos naturais renováveis e dele dependem para sua sobrevivência.

Art. 2º Fica instituído o Fundo para o Desenvolvimento das Reservas Extrativistas (FUNRESEX), com o objetivo de financiar a implantação das reservas extrativistas.

Art. 3º O Fundo referido no art. 2º será constituído por:

I – dotações orçamentárias da União;

II – recursos provenientes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III – rendimentos de qualquer natureza que venha auferir como remuneração decorrente das aplicações de seu patrimônio;

IV – recursos provenientes de negociações internacionais junto a governos, agências multilaterais e organizações não-governamentais;

V – outros.

Art. 4º Os estabelecimentos oficiais de crédito concederão prioridade aos financiamentos destinados a projetos de desenvolvimento das reservas extrativistas, em condições de prazos e juros compatíveis com os objetivos do PRO-RESEX.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e vinte dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator