

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *institui Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado*.

RELATOR: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 214, de 2012, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg, que “institui Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado”.

Referido projeto foi enviado para análise às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta última a decisão terminativa.

A proposição tem em mira a proteção da dignidade humana e a promoção do crescimento econômico com responsabilidade ambiental e justiça social no bioma Cerrado, cujos limites serão fixados pelo órgão federal competente (art. 1º).

Diversos princípios gerais do Direito Ambiental são evocados, no art. 2º, para a proteção e o uso dos recursos ambientais do bioma Cerrado, tais como: prevenção, precaução, usuário-pagador, provedor-recebedor,



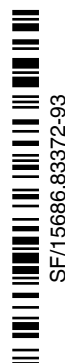
participação social e gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais.

Com arrimo nesses princípios, o art. 3º determina que a proteção e o uso dos recursos ambientais do bioma Cerrado garantam: a manutenção e a recuperação da biodiversidade, da vegetação, da fauna e do regime hídrico; o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à sensibilização pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas; o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico; e o disciplinamento da ocupação rural e urbana.

O art. 4º estabelece os fundamentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado. Por sua maior relevância, citamos: o desenvolvimento sustentável; a interdependência entre a condução das atividades econômicas, a proteção ambiental e a manutenção da cultura dos povos do Cerrado; a gestão integrada das áreas urbanas e rurais; e a valorização da cultura das comunidades tradicionais e dos povos indígenas do Cerrado.

A Política de Desenvolvimento do Cerrado tem, no art. 5º, diversas diretrizes, dentre as quais merecem destaque: o aprofundamento de pesquisas científicas; a valorização dos produtos do Cerrado e o fortalecimento da cadeia produtiva desses produtos; a internalização dos custos ambientais aos custos de produção; a recuperação dos passivos ambiental e social e a ocupação prioritária de áreas degradadas; a adoção de práticas e sistemas de produção sustentáveis.

São objetivos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado, dentre outros enumerados no art. 6º: promover o desenvolvimento sustentável no bioma; garantir o exercício de atividades econômicas sustentáveis; manter as diversidades social e ambiental e os processos ecológicos essenciais no Cerrado e nas áreas de transição para outros biomas; garantir a conservação e o uso sustentável da biodiversidade do bioma; contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais.



Para o alcance desses objetivos, o art. 7º traz os instrumentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado, entre os quais listamos: os planos de ordenamento territorial e os zoneamentos agrícola e ecológico-econômico; os mecanismos de controle e eliminação de queimadas e incêndios florestais; o sistema de monitoramento por satélite do desmatamento; a capacitação de agricultores e trabalhadores rurais; a capacitação de agentes comunitários de proteção do cerrado.

O art. 8º assinala que a Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado será implementada de modo integrado e articulado com as demais políticas públicas relevantes para o desenvolvimento da região abrangida pelo bioma Cerrado, tais como as de meio ambiente, mudança do clima, recursos hídricos, educação ambiental, agricultura sustentável, energia sustentável, merenda escolar e desenvolvimento social.

O art. 9º especifica os casos em que o corte e a supressão da vegetação nativa no bioma Cerrado ficam vedados, enquanto o art. 10 trata da coleta de subprodutos de espécies nativas do Cerrado.

O art. 11 determina que a lei resultante do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na CDR o projeto foi aprovado sem emendas.

Na CRA, foram aprovadas 13 emendas que, segundo o parecer da Comissão, possuem o objetivo de harmonizar a proposição com a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (novo Código Florestal), de estabelecer mecanismos de estímulo financeiro ao setor agropecuário e de promover a produção agropecuária.

A Emenda nº 1- CRA altera o *caput* do art. 1º do projeto para fazer referência à Lei nº 12.651, de 2012, e acrescenta § 1º ao mesmo art. 1º para determinar que apenas os remanescentes de vegetação nativa e os passivos ambientais indicados pelo Cadastro Ambiental Rural terão seu uso e conservação regulados pela lei resultante do projeto. Além disso, renumera o parágrafo único original para § 2º e modifica o dispositivo para atribuir

explicitamente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a produção e a análise de informações geográficas.

A Emenda nº 2 - CRA inclui nos princípios da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado o reconhecimento do direito adquirido, da importância da função estratégica da atividade agropecuária no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos, fibras e bioenergia.

A Emenda nº 3- CRA acrescenta inciso V ao *caput* do art. 3º da proposição, para incluir a dignidade da população que ocupa o bioma baseada na sustentabilidade econômica e social nas garantias estabelecidas à proteção e ao uso dos recursos ambientais do bioma Cerrado.

A Emenda nº 4 - CRA altera os incisos II e VII do art. 4º para, respectivamente, suprimir a expressão “manutenção da cultura dos povos do Cerrado”; e associar a conservação da biomassa aérea e radicular aos ditames da Lei nº 12.651, de 2012.

A Emenda nº 5 - CRA suprime o inciso XIII do art. 4º, retirando a interação entre o poder público e os organismos multilaterais internacionais e organizações não governamentais do rol dos fundamentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado.

A Emenda nº 6 - CRA altera os incisos III, IV e V do art. 5º do PLS nº 214, de 2012, para incluir na implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado as seguintes diretrizes: incentivos fiscais pela incorporação de custos ambientais aos custos de produção; incentivos fiscais e tributários pela recuperação dos passivos ambiental e social e pela ocupação prioritária de áreas degradadas; e a priorização de práticas e sistemas de produção sustentáveis.

A Emenda nº 7 - CRA exclui das diretrizes da implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado o uso exclusivo de carvão vegetal oriundo de florestas plantadas para este fim, de modo a



permitir o aproveitamento da madeira proveniente de desmatamentos legais na produção de carvão.

A Emenda nº 8 - CRA acrescenta o inciso XII ao art. 5º do projeto, para incluir entre as diretrizes o potencial econômico para o desenvolvimento da agricultura e pecuária como atividade produtora de alimentos para o consumo interno e exportação.

A Emenda nº 9 - CRA acrescenta os incisos XI e XII ao art. 6º, para incluir na Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado os seguintes objetivos: garantir o potencial econômico do bioma, em especial o potencial agropecuário; e promover a regularização fundiária e os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (UC).

A Emenda nº 10 - CRA exclui dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Sustentável do Cerrado as metas ou compromissos voluntários de redução das emissões de gases de efeito estufa e as metas quantitativas referentes ao índice de desenvolvimento humano (IDH) ou outro índice que considere aspectos econômicos, ambientais e sociais do desenvolvimento.

A Emenda nº 11 - CRA retira das vedações ao corte e à supressão da vegetação nativa no bioma Cerrado os casos em que a vegetação abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção e formar corredores entre remanescentes de vegetação nativa.

A Emenda nº 12 - CRA limita o corte e a supressão da vegetação nativa no entorno das unidades de conservação somente no caso em que haja plano de manejo da referida UC.

A Emenda nº 13 - CRA altera a redação do parágrafo único ao art. 9º do projeto estabelecendo que, nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação de cerrado que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.



II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar o mérito das matérias relativas à proteção do meio ambiente e à conservação da natureza. Por se tratar da Comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, cabe a este Colegiado também apreciar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Em relação à constitucionalidade, note-se que o PLS nº 214, de 2012, cuida de matéria inserida na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do inciso VI do art. 24 da Constituição de 1988. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, conforme o art. 61 da Carta Magna. Não consta norma constitucional que, no aspecto material, conflite com o teor da proposição em exame. Por outra parte, a iniciativa atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

Em relação à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, uma vez que: 1) o *meio* escolhido para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; 2) o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; 3) por tratar-se de lei de política, possui o atributo de *generalidade*; 4) apresenta-se dotado de potencial *coercitividade*, em virtude dos objetivos e instrumentos que apresenta; e 5) é *compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio*, perfilando-se, em especial, com os princípios ambientais consagrados pela Constituição Federal.

Quanto ao mérito, a proposição tem o louvável condão de sanear a dívida histórica para com o bioma Cerrado, julgado tradicionalmente pelo poder público e pela sociedade como mero celeiro agrícola do país, como se outras características, funções e possibilidades não merecessem atenção.

Como lei de política, a proposição apresenta ampla generalidade e alcance, nada menos que todo o bioma Cerrado, segundo maior em extensão territorial no Brasil e reconhecido como a savana de mais rica biodiversidade do planeta.



Ao longo do trâmite da proposição nas sucessivas Comissões, em particular na CRA, pode-se perceber, ainda que em escala menor, o mesmo embate que caracterizou a aprovação do novo Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Com efeito, dos onze artigos do PLS nº 214, de 2012, somente três não foram objeto de alteração pela CRA.

Quanto ao mérito, importa reconhecer que a maioria das emendas aprovadas na CRA modificam o espírito da proposição para atenuar seu alcance e reduzir seus efeitos. Outras acrescentam expressões desnecessárias ou redundantes que, portanto, não merecem guarida. Há, reconheça-se, contribuições meritórias que, por isso, devem ser acolhidas. Vejamos uma a uma.

Por meio da Emenda nº 1 - CRA, a norma resultante passará a ser aplicada não em todo o território nacional onde ocorre o bioma Cerrado, como originalmente pretendido, mas apenas nas áreas indicados pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento ainda não implementado e aplicável apenas a áreas rurais. Reduz-se, assim, o alcance da proposta, o que não favorece a consecução de seus objetivos.

As Emendas nºs 2 e 3 - CRA acrescentam expressões, tais como “reconhecimento ao direito adquirido” e “dignidade da população”, que, por serem já consagradas no texto constitucional (art. 1º e art. 5º, inciso XXXVI), pouco acrescentam à iniciativa.

As quarta e quinta emendas da CRA propõem sensível alteração no art. 4º do PLS nº 214, de 2012. Uma das modificações é a supressão do termo “cultura dos povos do Cerrado”. Há de se reconhecer que paira sobre o termo *povos do Cerrado* uma imprecisão conceitual que, em princípio, poderia limitar a compreensão e o alcance da proposta legislativa. No entanto, entendemos que melhor caminho é firmar tal conceito, em vez de excluí-lo. Eliminar do texto legal a expressão *povos do Cerrado*, que se compõem de grupos sociais diversos, como quilombolas, geraizeiros, vazanteiros, sertanejos, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros, é tratar como se invisíveis fossem esses importantes atores que, há de se reconhecer, são os principais defensores e mantenedores da biodiversidade do Cerrado.

As Emendas nºs 6, 7 e 8 - CRA efetuam alterações no art. 5º do PLS nº 214, de 2012, que, em nosso entender, desfiguram as diretrizes da proposição. Em síntese, cada uma dessas Emendas, respectivamente: subverte a lógica do *princípio do poluidor-pagador*; retira a obrigatoriedade de uso exclusivo de carvão vegetal oriundo de florestas plantadas; e inclui o potencial econômico para o desenvolvimento da agricultura e pecuária. As alterações pretendidas imprimem à proposição uma feição desenvolvimentista incoerente com o seu intento original. Na mesma linha segue a Emenda nº 9-CRA, que acrescenta incisos estranhos ao contexto do PLS nº 214, de 2012.

A exclusão, pela décima emenda, de instrumentos previstos no art. 7º, fragiliza o alcance dos objetivos da proposição.

Não entendemos, tampouco, acertadas as alterações promovidas pela Emenda nº 11-CRA, que altera o art. 9º da proposta, relativo às vedações ao corte e à supressão de vegetação nativa no bioma Cerrado. Cremos ser desnecessário, por tamanha obviedade, justificar a lesividade do corte e da supressão de vegetação que abriga espécies ameaçadas de extinção. Por desaconselharmos o acolhimento dessa emenda, devemos, por coerência, também rejeitar a Emenda nº 13-CRA, que é desdobramento daquela.

Alteração positiva promove a Emenda nº 12-CRA, embora necessite de reparos. Sua intenção é evitar os efeitos de borda, ameaças e alterações promovidas no entorno dos espaços protegidos que podem prejudicar os elementos naturais que se pretendem preservar. No entanto, para ajustes na nomenclatura técnica e legal, é necessário substituir o termo *entorno* por *zona de amortecimento*, cujo conceito é trazido no art. 2º, inciso XVIII, da Lei nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Nesse sentido, propomos a rejeição da Emenda nº 12-CRA, contudo acolhemos seu mérito em emenda que apresentamos.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 214, de 2012, pela **rejeição** de todas as emendas aprovadas pela

CRA (Emendas CRA nºs 1 a 13) e pelo **acolhimento da seguinte emenda** que apresentamos:

EMENDA - CMA

Dê-se a seguinte redação à alínea *d* do inciso I do art. 9º do PLS nº 214, de 2012:

“**Art. 9º**

.....

I -

.....

d) integrar a zona de amortecimento das unidades de conservação, conforme dispuser o ato de criação ou o plano de manejo da UC, ou”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15686.83372-93