

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 342, de 2008, que *dispõe sobre a moratória para fazer cessar o desmatamento na Amazônia Legal, institui o conceito de ativo econômico, e prevê a concessão de incentivos na gestão sustentável das florestas existentes naquela região.*

RELATORA: Senadora **MARINA SILVA**

I – RELATÓRIO

Submete-se, nesta oportunidade, à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 342, de 2008, de autoria do Senador Valdir Raupp. Estruturada em dezenove artigos, a proposição tem a nobre pretensão de estabelecer mecanismos que possibilitem o controle do desmatamento na Amazônia.

Em linhas muito gerais, o projeto adota, entre outras, as seguintes providências:

1. suspende por dez anos a concessão de novas autorizações para desmatamento de florestas na Amazônia Legal, salvo nas hipóteses que prevê;
2. condiciona, também pelo prazo de dez anos, a exploração das formações vegetais na Amazônia à existência de plano de manejo florestal sustentável aprovado pelo órgão ambiental competente. As

autorizações de desmatamento vigentes não poderão ser renovadas se expirarem no decorrer deste período;

3. atribui prioridade na concessão de empréstimos e subsídios dos poderes públicos aos proprietários que optarem pela manutenção da floresta primária em condições de preservar a biodiversidade, os valores culturais e históricos, sem vinculação com o uso corrente ou opcional da floresta;
4. determina que os órgãos competentes priorizem a regularização fundiária na Amazônia Legal e proíbe a implantação de assentamentos rurais em áreas que não estejam antropizadas, salvo para projetos de assentamento extrativista florestal sustentável;
5. anistia as multas administrativas ambientais aplicadas nos últimos quinze anos, decorrentes de desmatamentos, inclusive em áreas de reserva legal;
6. desobriga a recomposição da reserva legal em desmatamentos ocorridos antes de 1º de dezembro de 2004, desde que as áreas tenham sido efetivamente incorporadas ao sistema produtivo;
7. exclui a possibilidade de embargo administrativo ou interdição de áreas vocacionadas ao uso alternativo do solo de propriedades, exceto em áreas de preservação permanente e de reserva legal.

O projeto adota como área de abrangência da Amazônia Legal aquela referida no art. 1º, § 2º, VI, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal). A floresta primária é considerada um ativo econômico, cabendo aos governos federal e estaduais criar programas, projetos e incentivos fiscais que estimulem a sua manutenção.

O PLS nº 342, de 2008, estabelece que a Lei que dele se originar entrará em vigor na data de sua publicação e será regulamentada em noventa dias. Por fim, revoga as disposições em contrário.

De acordo com o autor,

O conjunto de ações oficiais na região tem-se mostrado insuficiente para atingir o efetivo controle ambiental, notadamente, nas questões relacionadas ao desmatamento e exploração ilegal de madeira, repercutindo também no conjunto de instrumentos administrativos de controle (registros, cadastros, autorizações diversas etc.), igualmente inadequados (...). Pelo menos **50% da madeira comercializada na Amazônia são de origem ilegal**, dado que comprova que não se consegue acompanhar, vistoriar e confrontar a realidade de campo destas fontes com a documentação expedida (...). (grifos no original)

Para fazer frente a esse quadro, seriam necessárias, ainda segundo o autor, ações destinadas ao fortalecimento institucional dos órgãos de controle ambiental, à implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico da região, à regularização fundiária e à inspeção de todas as fontes de matéria-prima florestal. Contudo, tais iniciativas só seriam possíveis com base em uma *moratória na concessão de novas autorizações para desmatamento na Amazônia Legal, pelo prazo de dez anos*.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

Além desta Comissão, a proposição será submetida à apreciação das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e, em decisão terminativa, de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

II – ANÁLISE

Nossa análise, nesta Comissão, ficará restrita aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 342, de 2008, conforme dita o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal. Questões de mérito serão apreciadas nas demais Comissões às quais a proposição será submetida.

O projeto tem a nobre intenção de controlar o desmatamento na Amazônia. Com efeito, ordenar a atividade madeireira na região deve ser o objetivo maior do Poder Público, no sentido de eliminar práticas ilegais, ante o imperativo moral e legal de preservar as florestas. O simples crescimento econômico mostra-se um conceito ultrapassado. Modernamente, pretende-se alcançar o desenvolvimento sustentável, expressão que traduz a necessidade

de conciliar viabilidade econômica, justiça social e responsabilidade ambiental.

Embora não esteja previsto no art. 5º do texto constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui verdadeiro direito fundamental, garantido pela Constituição Federal. Entretanto, não deve ser tomado como absoluto. Na sua concretização, deve ser cotejado com os demais direitos e garantias fundamentais. Afigura-se necessário, portanto, analisar o conteúdo e os limites dos direitos em conflito, para se chegar à melhor solução no caso concreto.

Entendemos que o PLS nº 342, de 2008, promove o confronto entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito de propriedade, previsto no art. 5º, XXII, da Lei Maior. Deve o legislador garantir a concretização do primeiro sem, no entanto, restringir o segundo além do estritamente necessário. Nesse contexto, a apreciação da matéria demanda a aplicação do *princípio da proporcionalidade*, ou da *proibição do excesso*, segundo o qual devem ser analisados três aspectos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Segundo a melhor doutrina, o subprincípio da *adequação* (ou da *idoneidade*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. Já o subprincípio da *necessidade* (ou da *exigibilidade*) significa que nenhum outro meio, menos gravoso para o indivíduo, seria igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Pelo subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, avalia-se se o meio utilizado encontra-se em razoável proporção com o fim perseguido.

Não nos parece que restringir a concessão de autorizações de desmatamento – legal, portanto – seja uma medida adequada para controlar o desmatamento ilegal. Com efeito, a extração de madeira é uma atividade econômica e impedir que ela seja conduzida segundo os marcos da lei pode compelir os proprietários à ilegalidade, gerando, desse modo, resultado inverso ao pretendido.

Ainda que a medida mostrasse *adequação* aos fins desejados, o que não se verifica, ela não passaria pelo crivo da *necessidade*. O ônus da ineficiência do aparato fiscalizatório do Estado – muito agravada pelas dimensões continentais da região amazônica – não pode recair sobre o

indivíduo que exerce a atividade madeireira em conformidade com as exigências legais. Ao legislador não é dado restringir demasiadamente – no limite, inviabilizar – a atividade econômica sob o pretexto de que só assim seria possível estruturar os órgãos responsáveis pela regularização fundiária e a fiscalização ambiental na Amazônia.

Desse modo, a moratória proposta pelo PLS nº 342, de 2008, não se justifica pelos critérios de adequação e necessidade. Desnecessário, portanto, avaliar a proporcionalidade em sentido estrito.

Por outro lado, a obrigatoriedade do Plano de Manejo Florestal Sustentável, prevista no art. 3º do PLS nº 342, de 2008, nos parece redundante. De acordo com o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), os proprietários de terras em áreas de floresta na Amazônia estão obrigados a preservar, a título de reserva legal, oitenta por cento de suas propriedades, excluídas as áreas de preservação permanente (Código Florestal, art. 16, I).

Na área de reserva legal, a vegetação não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável (Código Florestal, art. 16, §2º). Desse modo, a previsão do art. 3º do projeto em exame se mostra desnecessária e inadequada.

Nos demais vinte por cento da propriedade é livre o exercício de atividade econômica. Contudo, o Código Florestal determina, em seu art. 15, que *fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo a serem estabelecidos por ato do Poder Público, a ser baixado dentro do prazo de um ano.*

Também a determinação de que proprietários e ocupantes de terras públicas devem recuperar a vegetação das matas ciliares e das encostas (PLS nº 342, de 2008, art. 6º) mostra-se redundante. Essas áreas, entre outras, são denominadas de preservação permanente (APP), onde a remoção da vegetação é vedada, constituindo, inclusive, crime ambiental punível com pena de detenção de um a três anos e/ou multa (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – Lei de Crimes Ambientais, art. 38).

Outro ponto que merece análise diz respeito à regularização fundiária. O art. 12 do projeto em questão invade as competências privativas

do Presidente da República ao determinar prioridades para a atuação de órgãos integrantes do Poder Executivo, como os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Meio Ambiente (MMA) e os Institutos Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O dispositivo é, portanto, inconstitucional, por ferir o prescrito no art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal.

Um aspecto do PLS nº 342, de 2008, que requer especial atenção refere-se à anistia geral e irrestrita das multas ambientais aplicadas nos últimos quinze anos em decorrência de desmatamentos irregulares (art. 14). Essa providência configura verdadeira convalidação de atividades realizadas em desacordo com a lei. A legitimação *a posteriori* de condutas irregulares nos parece frontalmente contrária ao princípio constitucional da moralidade, que deve informar a atuação do Poder Público em todos os níveis e esferas.

Além disso, o art. 152-A do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, com modificações posteriores, determina que *os embargos impostos em decorrência da ocupação irregular de áreas de reserva legal não averbadas e cuja vegetação nativa tenha sido suprimida até 21 de dezembro de 2007, serão suspensos até 11 de dezembro de 2009, mediante o protocolo pelo interessado de pedido de regularização da reserva legal junto ao órgão ambiental competente.*

O art. 15 do PLS nº 342, de 2008, desobriga a recomposição florestal da reserva legal em áreas efetivamente incorporadas ao sistema produtivo antes de 1º de dezembro de 2004. A medida é justificada *pelo fato de que o atual índice de desmatamento da Amazônia Legal não ultrapassa 17% de toda a sua área, fato que por si só justifica a não recomposição das áreas já incorporadas ao setor produtivo.*

Consideramos que o argumento não é suficiente, pois acatá-lo seria negar a possibilidade de aproveitamento econômico de praticamente todo o restante da Amazônia, tendo em vista o índice global de degradação se encontrar próximo dos vinte por cento que complementam o percentual de oitenta por cento, referente à reserva legal. Além disso, como são diversas as fisionomias vegetais presentes na Amazônia, faz-se necessário preservar a floresta integralmente. Essa é a razão pela qual a extensão da reserva legal é prevista para cada propriedade e não para a floresta como um todo.

Adicionalmente, é necessário salientar o disposto no art. 17, que veda o embargo administrativo ou a interdição de áreas vocacionadas ao uso alternativo do solo de propriedades, exceto as de preservação permanente e de reserva legal. Cumpre ressaltar que, de acordo com o art. 22-A da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, *o Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.*

Tais limitações administrativas têm duração máxima de sete meses e destinam-se a evitar que a simples notícia de que o Poder Público tenciona criar uma Unidade de Conservação em determinada área provoque uma verdadeira corrida predatória que poderia, no limite, extinguir o patrimônio ambiental que se pretendia preservar.

Acreditamos que os vícios apresentados pelo PLS nº 342, de 2008, são insanáveis, o que impede a sua aprovação por este colegiado.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 342, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora