

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 160, de  
2017, do Senador Elmano Férrer, que  
*“Dispõe sobre a criação e o funcionamento de  
fundos patrimoniais vinculados ao  
financiamento de unidades de conservação  
federais”*.

Relator: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

### I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 160, de 2017, que pretende dispor sobre a criação e o financiamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de unidades de conservação (UCs) federais.

A proposição determina, em seu art. 1º, que o Poder Executivo federal poderá instituir os mencionados fundos, priorizando as unidades de conservação de proteção integral que tenham sido tombadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como patrimônio histórico e cultural da Humanidade.

O PLS nº 160, de 2017, dispõe ainda sobre os recursos que formarão os fundos, como dotações próprias e doações de bens, móveis e imóveis, e direitos de qualquer espécie efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, no Brasil ou no exterior (**art. 2º**); os objetivos de investimento, visando a preservação de valor e de geração de receita, tornando-se fonte regular e estável de recursos para a manutenção e o desenvolvimento das UCs federais (**art. 3º**); os requisitos a serem observados nos atos constitutivos de tais fundos (**art. 4º**); a disciplina o registro contábil, com divulgação com periodicidade mínima anual das demonstrações financeiras e da gestão e aplicação dos recursos (**art. 5º**); a irrevogabilidade das doações e a não distribuição de rendimentos nem retribuição patrimonial ou financeira aos doadores (**art. 6º**); a isenção tributária federal quanto ao valor das doações recebidas e aos rendimentos e ganhos auferidos a cada exercício fiscal (**art. 7º**).



O art. 8º dispõe que o Poder Público facultará às pessoas físicas e jurídicas a dedução da base de cálculo do imposto sobre a renda e da contribuição social sobre o lucro líquido dos valores correspondentes às doações efetuadas aos fundos. Para alcançar esse objetivo, a proposição altera, por meio dos arts. 9º e 10, as Leis nºs 9.249 e 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995.

O art. 11 determina que, em caso de dissolução e liquidação do fundo patrimonial, todos os ativos serão incorporados ao patrimônio da União.

Por fim, o art. 12, cláusula de vigência, determina que a lei resultante do PLS nº 160, de 2017, entrará em vigor na data de sua publicação.

Justifica o ilustre autor desse projeto, Senador Elmano Férrer, que *“os parques nacionais brasileiros vivem atualmente uma situação de profunda vulnerabilidade financeira”*, mencionando como exemplo dos mais graves o Parque Nacional da Serra da Capivara, que passa por uma crise que chegou a paralisar os serviços de conservação, atendimento ao público e manutenção da área.

Argumenta, ainda, que a alocação adequada dos recursos e a autonomia administrativa e financeira estabelecidas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), não estão implementadas, sendo, portanto, necessário criar alternativas de financiamento a essas unidades de conservação de modo a fortalecer a gestão dessas áreas.

Por absoluta pertinência, aditando a ilustração do Autor, registro que em igual situação encontra-se o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, localizado predominantemente no Estado do Amapá, o maior parque do Brasil e o maior em florestas tropicais do Planeta, com área de 3.846.429,40 há, criado para assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica e, ainda, possibilitar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, recreação e turismo ecológico, mas que, infelizmente, pouco ou quase nada tem recebido em contrapartida da União.

A matéria foi despachada a esta Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao projeto no prazo regimental.



## II – ANÁLISE

Compete à CMA, conforme a Resolução nº 3, de 2017, que alterou o Regimento Interno do Senado Federal para redefinir as atribuições e as denominações da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e da Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), nos termos do inciso I do art. 102-F, opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente conservação da natureza e defesa dos recursos naturais e genéticos, das florestas, da fauna e da flora.

A proposição ora em análise é meritória, dado que as unidades de conservação federais vêm sofrendo problemas como abandono e sucateamento, devido à carência de recursos humanos e financeiros. Tem sido prática constante o contingenciamento dos recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas autarquias vinculadas, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, entidade responsável pela gestão de todas as UCs federais.

Em 2010 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou estudo que demonstra que as despesas do MMA em relação à área das unidades de conservação federais passaram de R\$ 42,51 por hectare (R\$/ha) em 2000 para R\$ 25,19/ha em 2006.

Auditoria do Tribunal de Contas da União em UCs da Amazônia, realizada em 2013, concluiu que as unidades de conservação daquele bioma não estão atingindo plenamente os resultados esperados e que as condições disponibilizadas pelo Governo Federal não estão compatíveis com as necessidades dessas áreas protegidas.

Infelizmente a situação das unidades de conservação federais brasileiras piorou desde então, agravada pela crise econômica pela qual passa nosso País. Esse quadro pode comprometer compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, pois a má gestão das UCs causada pela escassez de recursos levará ao aumento de perda da biodiversidade. Igualmente, os compromissos assumidos no Acordo de Paris serão comprometidos, pois as unidades de conservação são estratégicas para a redução de emissões de gases de efeito estufa, na medida em que evitam o desmatamento e a degradação de florestas. Se a efetividade do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estiver ameaçada, por insuficiência financeira, os resultados serão negativos.

Nesse contexto, a existência de fundos vinculados às UCs que possam receber doações a serem investidas na manutenção das unidades de conservação é muito bem-vinda.



Além de meritório, o PLS nº 160, de 2017, está adequado quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para projetos que impliquem concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ou que acarretem aumento de despesa.

Conforme a Nota Técnica nº 0035/2017 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), que está anexa à proposição, *“a proposta em pauta, se aprovada, não acarretará nenhum desembolso para o governo”*. No que concerne à receita, a mencionada nota técnica demonstra que a dedução da base de cálculo do imposto de renda e da contribuição sobre lucro líquido, prevista nos arts. 8º a 10 do projeto, não altera os limites de renúncia de receita previstos nas Leis nºs 9.249 e 9.250, de 1995. Nesse aspecto o PLS apenas *“amplia o leque de escolhas para pessoas físicas e jurídicas que optarem por doar parte dos valores devidos”* referentes aos tributos em questão.

A respeito da isenção tributária que o art. 7º da proposição concede aos fundos tratados pelo PLS, a nota da CONORF conclui que *“trata-se de receita ainda não computada, pois o fundo proposto ainda nem existe”*. Assim, não há que se falar em renúncia de receita para este caso.

Apesar do inegável mérito do PLS nº 160, de 2017, ele merece alguns reparos. O *caput* do art. 1º não menciona que os fundos patrimoniais serão vinculados ao financiamento de unidades de conservação federais, ao contrário do que está expresso na ementa do projeto. Da forma como está escrito, o artigo permite a criação de fundos para qualquer finalidade, inclusive as que sejam alheias às UCs, apenas priorizando aqueles vinculados às unidades de proteção integral tombadas pela Unesco como Patrimônio Cultural Mundial, conforme inteligência do parágrafo único. É necessário, portanto, explicitar no *caput* do art. 1º que o escopo da lei se restringe aos fundos patrimoniais vinculados às UCs.

Além disso, há uma contradição entre o parágrafo único do art. 1º e o *caput* do art. 2º. Enquanto aquele determina a priorização das UCs de proteção integral consideradas Patrimônio Cultural Mundial, este determina que os fundos serão vinculados a esse tipo de unidade de conservação. Essa redação acaba por restringir a criação de fundos a unidades com as características mencionadas, descaracterizando, portanto, o sentido de priorização. Não há que se falar em priorização quando o dispositivo não permite a criação de fundos para unidades de outros grupos e para aquelas não tombadas como Patrimônio Cultural Mundial.



Tanto a priorização quanto a vinculação de fundos exclusivamente às unidades de conservação que são, ao mesmo tempo, do grupo de proteção integral e tombadas como Patrimônio Cultural Mundial são extremamente restritivas. A única unidade de conservação brasileira que preenche esses requisitos é o Parque Nacional da Serra da Capivara. Ainda que estendêssemos a priorização aos sítios do Patrimônio Natural Mundial, um número pequeno de UCs seria contemplado.

Entendemos que **a prioridade deve ser direcionada às unidades de proteção integral de um modo geral**, independentemente de seu tombamento pela Unesco, pois esse grupo é composto de unidades em que o uso direto dos recursos naturais é vedado, havendo, portanto, maior dificuldade de levantamento de receitas.

Nesse sentido, oferecemos emendas à proposição, com o intuito de promover os reparos que consideramos necessários.

### III – VOTO

Por conseguinte, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2017, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº - CMA

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2017, a seguinte redação:

**“Art. 1º** O Poder Executivo federal poderá instituir fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de unidades de conservação federais, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para receber e administrar recursos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas.

*Parágrafo único.* Na instituição dos fundos, serão priorizadas as unidades de conservação do grupo de proteção integral, conforme definidas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.”



**EMENDA Nº - CMA**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2017, a seguinte redação:

**“Art. 2º** Os fundos patrimoniais instituídos na forma desta Lei serão vinculados a unidades de conservação federais específicas e serão formados exclusivamente por dotações próprias e doações de bens, móveis e imóveis, e direitos de qualquer espécie, efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas no Brasil ou no exterior.

.....”

Sala da Comissão, de de 2017.

**DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente.

