



SENADO FEDERAL

PARECER N° 151, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.629, de 2020, do Senador Carlos Fávaro, que “altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que *dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*, e o Decreto-Lei nº 917, de 8 de outubro de 1969, que *dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola no País e dá outras providências*, para incluir o uso da aviação agrícola nas diretrizes e políticas governamentais de combate a incêndios florestais”.

Relator: Senador **DIEGO TAVARES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 4.629, de 2020, do Senador Carlos Fávaro, que “altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que *dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*, e o Decreto-Lei nº 917, de 8 de outubro de 1969, que *dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola no País e dá outras providências*, para incluir o uso da aviação agrícola nas diretrizes e políticas governamentais de combate a incêndios florestais”.

O PL nº 4.629, de 2020, é constituído por três artigos. O art. 1º introduz duas modificações à Lei nº 12.651, de 2012, conhecida como Código Florestal. A primeira alteração consiste na inclusão de parágrafo único ao seu art. 39, determinando que os planos de contingência para o combate aos incêndios florestais dos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) conterão diretrizes para o uso da aviação agrícola no combate a incêndios em campos ou florestas. A segunda alteração proposta ao Código Florestal foi a adição de § 3º ao seu art. 40, estipulando que a Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e

Combate aos Incêndios Florestais, prevista no *caput* desse artigo, contemplará programa de uso da aviação agrícola no combate a incêndios em campos ou florestas.

Em seu art. 2º, a proposição sugere a inserção de novo parágrafo ao art. 2º do Decreto-Lei nº 917, de 1969, prevendo que as atividades de aviação agrícola que visem ao combate a incêndios em campos ou florestas serão incentivadas pelo poder público e constarão das políticas, programas e planos governamentais de prevenção e combate aos incêndios florestais.

O art. 3º é a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor imediata da lei originada da aprovação do projeto.

O PL nº 4.629, de 2020, recebeu nove emendas, que serão relatadas e analisadas mais adiante.

II – ANÁLISE

O PL nº 4.629, de 2020, será apreciado apenas pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

A análise sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade não constatou óbices ou inconformidades que impeçam a proposição de prosperar.

A matéria em análise é oportuna e meritória, em face dos grandes incêndios florestais que assolam o Brasil e da necessidade de respostas rápidas e efetivas do Poder Público para mitigar as ameaças que esses incidentes oferecem à diversidade biológica, ao equilíbrio ambiental, à estabilidade climática, à saúde da população e à economia do País. Em 2020, a quantidade de focos de incêndio nos biomas Pantanal, Amazônia, Mata Atlântica e Pampa já superou a média histórica nesses biomas.

A rapidez com que o fogo tem se alastrado no País exige do Congresso Nacional agilidade na proposição de iniciativas que possam contribuir para a ação dos órgãos competentes para a prevenção e o combate aos incêndios florestais, na esfera federal e estadual. É esse espírito que tem norteado os trabalhos da Comissão Temporária Externa para Acompanhar as Ações de Enfrentamento aos Incêndios Detectados no

Bioma Pantanal – CTEPANTANAL. Esse bioma experimenta atípico aumento do registro de queimadas entre os meses de janeiro e setembro de 2020, o que já constitui recorde histórico, um desastre que tem sido objeto de grande repercussão no País e no exterior. Trata-se de prejuízo de dimensões incomensuráveis ao meio ambiente e à economia desse bioma.

No Brasil, ano após ano, temos nos deparado com incêndios nos biomas Cerrado e Amazônia e, neste ano, o bioma Pantanal se soma à tragédia, com quase um quinto de seu território já afetado pelo fogo. Embora haja divergências sobre as causas que geram e impulsionam esses incêndios, parece haver consenso quanto à extrema gravidade do que tem acontecido no País em termos de incêndios florestais, tanto na quantidade quanto na intensidade.

A percepção da seriedade do problema, no País, não é recente. Quando da aprovação da Lei nº 12.651, de 2012, o Código Florestal, o legislador incluiu um capítulo inteiro que trata da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios na vegetação e que dispõe não apenas sobre medidas de prevenção, mas, também, de combate aos incêndios florestais. Em seu artigo 40, o Código prevê que o Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.

Oito anos após a aprovação do Código Florestal, no entanto, o Brasil não conta, ainda, com uma política de manejo integrado do fogo. Trata-se de uma grave lacuna legislativa, em particular diante do crescente impacto que os incêndios têm causado sobre a sociedade brasileira, afetando de maneira perversa a economia nacional, a qualidade de vida da população e o equilíbrio do meio ambiente.

O PL nº 4.629, de 2020, portanto, é apresentado num momento em que inexiste uma política nacional de manejo integrado do fogo exatamente no momento em que o País mais precisa dela. A ideia de manejo integrado não contempla soluções únicas, mas a adoção de medidas e de instrumentos variados que considerem especificidades locais, geográficas, climáticas, sociais e econômicas. Nesse contexto é apresentado o PL em análise, que propõe estímulos ao uso da aviação agrícola como instrumento de combate aos incêndios florestais.

Embora o Decreto-Lei nº 917, de 1969, que dispõe sobre o emprego da Aviação Agrícola no País, já preveja há cinco décadas que as atividades de aviação agrícola compreendem, entre outras, o combate a

incêndios em campos ou florestas, pouco se avançou no Brasil em termos de uma estratégia consistente de prevenção e combate a incêndios florestais, que inclua o uso em larga escala desse recurso. Há raras exceções, como se observa no estado de São Paulo, em sintonia com o que acontece em outros países.

Em escala nacional, porém, o Brasil está ainda bastante atrasado, apesar de contar com a segunda maior frota aeroagrícola do mundo, com cerca de 2,3 mil aeronaves, ficando a maior parte dela ociosa no período da entressafra. Trata-se, portanto, de oportunidade para o aproveitamento de recursos subutilizados, com perspectivas de conciliar redução de custos e efetividade no combate aos incêndios florestais.

A solução não é, naturalmente, uma bala mágica. Ela precisa se somar a uma necessária articulação de iniciativas de natureza integrada que incluem planos de manejo integrado do fogo, programas de brigadas florestais, sistemas confiáveis de informações e ferramentas ágeis de detecção e gerenciamento de incidentes.

O uso da aviação agrícola permitirá respostas muito mais rápidas aos incêndios florestais, especialmente em áreas de difícil acesso, como no caso da Amazônia e do Pantanal. A gravidade dos incêndios verificados nesses dois biomas tem, entre suas causas, a demora nas ações de combate, o que, muitas vezes, torna o incêndio incontrolável. O uso de aeronaves, portanto, revela-se altamente precioso para controlar os incidentes antes que se propaguem de maneira irrefreável.

A matéria em análise apresenta avanços conceituais importantes, ao estabelecer, de maneira explícita, no Código Florestal, a previsão do uso da aviação agrícola no combate a incêndios, inclusive determinando que os planos de contingência para o combate aos incêndios florestais dos órgãos do Sisnama contenham diretrizes para o uso desse recurso.

De igual maneira, no decreto-lei que dispõe sobre o emprego da aviação agrícola no País, que já contemplava a atividade de combate a incêndios, o PL em análise dá um passo adiante ao estatuir que essa atividade não apenas deverá constar das políticas, programas e planos governamentais de prevenção e combate aos incêndios florestais, mas, também, serão incentivadas pelo poder público.

Não vemos, portanto, óbices ao avanço da matéria no Senado Federal, a qual responde, de maneira tempestiva, aos desafios impostos ao Brasil pelos incêndios florestais que têm dizimado importantes parcelas de nossos biomas, patrimônios nacionais reconhecidos pela Constituição Federal.

Foram apresentadas 9 emendas ao PL nº 4.629, de 2020.

As Emendas nºs 1 e 3-Plen, de autoria da Senadora Rose de Freitas, tratam de ajustes ao PL, tomando em consideração tanto o período da entressafrá, de forma a aproveitar a ociosidade da frota (Emenda nº 1-Plen) quanto o período de maior incidência dos incêndios florestais no País (Emenda nº 3-Plen). Em nossa avaliação, entendemos ser importante não restringir a ideia do projeto a períodos pré-determinados, porque limitaria o seu alcance. A crescente variabilidade climática do planeta torna imprevisível a necessidade e a disponibilidade desse recurso, que poderá ser avaliado, caso a caso, região a região, por meio de instrumentos e normas infralegais que confirmam maior agilidade a essas decisões.

A Emenda nº 2-Plen, também da Senadora Rose de Freitas, visa substituir a expressão “campos ou florestas”, nos dois dispositivos em que é mencionada, pela expressão “campos, florestas, cerrado e demais biomas nacionais”, com o intuito de ampliar a parcela do território nacional que poderá se beneficiar do que estabelece o PL. Acolhemos a intenção da Senadora por meio de redação alternativa, tecnicamente mais precisa, que contempla “todos os tipos de vegetação”.

A Emenda nº 4-Plen, de autoria da Senadora Eliziane Gama, incorpora ao projeto o instituto da requisição administrativa, previsto no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, para possibilitar, a critério das autoridades competentes, o uso de aeronaves agrícolas pertencentes a pessoas naturais ou jurídicas, mediante a justa indenização posterior. Trata-se de preocupação relevante que, porém, padece de injuridicidade, por não inovar no ordenamento jurídico, apenas repetindo o texto constitucional, que já prevê essa possibilidade. Ademais, a questão da requisição administrativa já está disciplinada no Decreto-Lei nº 4.812, de 8 de outubro de 1942.

De autoria da Senadora Mara Gabrilli, a Emenda nº 5-Plen inclui a determinação de que os planos de contingência para o combate aos incêndios florestais dos órgãos do Sisnama contemplem o uso da aviação agrícola para, além do combate a incêndios, o resgate de animais silvestres.

Embora meritória a preocupação da Senadora, devemos lembrar que os aviões agrícolas normalmente possuem apenas o lugar do piloto, sendo impossível que essas aeronaves carreguem animais silvestres. Além disso, esses aviões sobrevoarão os locais de incêndio, mas não pousarão neles, tornando impraticável qualquer ação de resgate.

As emendas nº 6 e 8-Plen, de autoria, respectivamente, dos Senadores Randolfe Rodrigues e Paulo Paim, sugerem a inclusão de um novo parágrafo ao art. 39 do Código Florestal, determinando que as aeronaves contratadas para combate a incêndios deverão atender às normas técnicas definidas pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) e ter pilotos treinados para o desempenho dessa atividade (Emenda nº 6) ou pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pelos corpos de bombeiros (Emenda nº 8). Acatamos as propostas na forma de subemenda que preveja a certificação dessas aeronaves pelas autoridades competentes do Poder Público.

A Emenda nº 7-Plen, de autoria do Senador Álvaro Dias, complementa o texto do § 4º do art. 2º do Decreto-Lei nº 917, de 1969, prevendo a formação e treinamento de pilotos para as atividades de combate a incêndios. Acatamos a proposta, na perspectiva de que, além da disponibilização da frota aérea, o treinamento de equipes de pilotos para essa finalidade específica é condição essencial para o uso da aviação agrícola no combate a incêndios florestais, que demanda habilidades e técnicas próprias.

Finalmente, a Emenda nº 9-Plen, de autoria do Senador Elmano Ferrer, propõe substituir a expressão “serão”, no dispositivo que prevê as atividades a serem incentivadas pelo poder público por “poderão ser”, visando não criar obrigações para o Poder Público sem estimativa orçamentária, o que nos parece prudente diante do que estabelece o art. 113 do ADCT, os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o art. 114 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.629, de 2020, e das Emendas nºs 2, 6, 7, 8 e 9-Plen, nos termos das subemendas que apresentamos, e pela **rejeição** das Emendas nº 1, 3, 4 e 5-Plen.

SUBEMENDA Nº 1 - PLEN ÀS EMENDAS Nº 2, 6 e 8-PLEN
 (ao PL nº 4.629, de 2020)

Dê-se ao art. 39 e ao § 3º do art. 40 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 4.629, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 39.

§ 1º Os planos de contingência para o combate aos incêndios florestais dos órgãos do Sisnama conterão diretrizes para o uso da aviação agrícola no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação.

§ 2º As aeronaves utilizadas para combate a incêndios deverão atender às normas técnicas definidas pelas autoridades competentes do Poder Público e ser pilotadas por profissionais devidamente qualificados para o desempenho dessa atividade, na forma do regulamento.” (NR)

“Art. 40.

.....
 § 3º A Política de que trata o *caput* contemplará programa de uso da aviação agrícola no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação.” (NR)

SUBEMENDA Nº 2 - PLEN ÀS EMENDAS Nº 7 e 9-PLEN
 (ao PL nº 4.629, de 2020)

Dê-se ao § 4º do art. 2º do Decreto-Lei nº 917, de 8 de outubro de 1969, na forma do art. 2º do Projeto de Lei nº 4.629, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 2º....

§ 4º As atividades de que trata a alínea *e* do § 2º deste artigo poderão ser incentivadas pelo poder público e constarão das políticas, programas e planos governamentais de prevenção e combate aos incêndios florestais, inclusive por meio da formação e treinamento de pilotos.” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator