

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2017, do Senador Acir Gurgacz, que *dispõe sobre incentivos fiscais e econômicos aos produtores rurais da Amazônia Legal para a preservação, conservação e recuperação de cobertura florestal*.

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 376, de 2017, do Senador Acir Gurgacz, que *dispõe sobre incentivos fiscais e econômicos aos produtores rurais da Amazônia Legal para a preservação, conservação e recuperação de cobertura florestal*.

A proposição é composta de onze artigos.

O art. 1º do PLS estabelece o objetivo da norma, a concessão de incentivos fiscais e econômicos a pessoas físicas e jurídicas, produtores rurais da Amazônia Legal, que promovam a preservação, a conservação ou a recuperação da cobertura florestal em seus imóveis rurais. O art. 2º da proposição determina que os incentivos fiscais e econômicos podem ser concedidos às atividades de preservação, conservação ou recuperação da cobertura florestal de matas ciliares, de nascentes, olhos d'água, cursos ou depósitos de água, terrenos, remanescentes florestais, bem como à formação de áreas de refúgio para a fauna local ou ao estímulo à sua criação.

Nos termos do art. 3º, exige-se que as atividades de que trata a futura lei deverão ser implementadas de acordo com projeto técnico elaborado por profissional legalmente habilitado, com cronograma físico-financeiro, aprovado pelo órgão ou entidade ambiental competente, mediante expedição de certificado específico, com validade de um ano.



SF/2017.30300-70

O art. 4º do projeto estatui que o produtor rural que promova a preservação, a conservação ou a recuperação de cobertura florestal da Amazônia Legal poderá abater, na declaração anual relativa ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, o valor correspondente ao produto da alíquota a que estiver submetido pelo montante dos recursos aplicados nessas atividades.

O art. 5º da matéria isenta da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as máquinas agrícolas e veículos automotores utilitários adquiridos por produtores rurais que conservem, no mínimo, 80% da cobertura florestal nativa em imóveis rurais de sua propriedade ou posse localizados na Amazônia Legal.

O art. 6º estabelece regras para os valores monetários recebidos a título de compensação financeira pela preservação ou conservação de cobertura florestal, bem como às subvenções vinculadas à emissão de Cotas de Reserva Ambiental não alienadas. Os arts. 7º a 9º do PLS alteram diversas leis que estabelecem fundos hoje existentes - Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e Fundo Social (FS) - que financiam projetos ambientais, a fim de que esses fundos possam apoiar as atividades descritas na proposta. O art. 10 propõe alterações no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) para possibilitar que a Cota de Reserva Ambiental (CRA) possa ser emitida e negociada não apenas em favor das propriedades devidamente tituladas, mas também para as situações de posse.

Finalmente, o art. 11 do PLS estatui a cláusula de vigência.

Na sua justificação, o Senador Acir Gurgacz apresenta a motivação para a proposição em análise. Segundo ele,

diante da necessidade de desenvolver ações mais eficazes na proteção das florestas, como forma de combater e mitigar os efeitos das mudanças climáticas e de cumprir os compromissos assumidos pelo País relacionados a essa questão, é preciso que o Brasil avance para além dos mecanismos de comando e controle na defesa do meio ambiente, dado que isoladamente esses mecanismos são insuficientes para fazer frente aos desafios ambientais atuais. A criação de instrumentos econômicos e à concessão de incentivos fiscais que recompensem os produtores rurais que contribuam para a preservação e conservação da natureza pode ser mais efetiva do que a mera ação fiscalizadora e sancionadora do Estado, especialmente em um país de dimensões continentais e com enormes extensões de florestas como o Brasil.

O autor ainda enfatiza que a Amazônia deve ser objeto de prioridade para a criação de incentivos, uma vez que, além da importância global do bioma no que concerne à conservação da biodiversidade e à estabilidade climática, a maior oneração quanto à proteção ambiental recai sobre os produtores rurais da região quando comparada aos demais biomas brasileiros. Explicita que o instituto da Reserva Legal obrigatória nas propriedades rurais chega a 80% da área do imóvel na Amazônia Legal. O senador Acir Gurgacz sustenta que a priorização de incentivos para a conservação da Floresta Amazônica, além de consistir em uma política que pode trazer bons resultados ambientais, é ação que promove justiça ambiental.

A proposição foi distribuída às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), onde recebeu parecer favorável com relatório do Senador Zequinha Marinho; e à CMA, à qual cabe decidir terminativamente sobre o projeto. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O PLS cuida precisamente da concessão de incentivos fiscais e econômicos aos produtores rurais da Amazônia Legal para as ações de preservação, conservação e recuperação da cobertura florestal, tema que se insere nas competências da CMA previstas no art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal. A Comissão analisa o projeto em caráter terminativo, portanto compete-lhe avaliá-lo quanto à regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade, incluindo os aspectos de técnica legislativa e mérito.

Do ponto de vista constitucional, entendemos que os arts. 3º, 4º, 5º e 6º do projeto incidem em inconstitucionalidade. O art. 3º determina que as atividades relativas à preservação, à conservação ou à recuperação da cobertura florestal de que trata a lei deverão ser implementadas de acordo com projeto técnico que será aprovado por órgão ou entidade ambiental competente. O seu parágrafo único exime os produtores rurais que exploram o imóvel rural em regime de economia familiar do custeio desse projeto técnico, o qual será, nesse caso, elaborado gratuitamente pelo Poder Público.

Pretende-se, por meio desse comando, atribuir aos órgãos ambientais novas competências e despesas para as quais provavelmente não estão preparados, técnica e operacionalmente, incidindo a proposição em vício de inconstitucionalidade, por invasão de competência, uma vez que não

poderia matéria de autoria parlamentar dispor sobre organização e funcionamento da administração pública, conforme dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, combinado com o art. 84, incisos III e VI, todos da Carta Magna.

Já em relação aos arts. 4º, 5º e 6º, ao prever incentivos fiscais e tributários, seja para o abatimento no Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (art. 4º), isenção do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (inciso I do art. 6º) ou isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no art. 5º, a proposição desconsidera a exigência de estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e não prevê medidas de compensação para essas concessões. A matéria, assim, contraria o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de não atender integralmente às regras do Novo Regime Fiscal, estabelecidas no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 95, de 12 de dezembro de 2016.

Quanto à juridicidade, a proposição também encontra problemas, pois contraria normas gerais vigentes. Ao instituir incentivos fiscais e econômicos aos produtores rurais da Amazônia Legal, a proposição está amparada no art. 41 da Lei nº 12.651, de 2012, que estimula a promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, abrangendo, entre outras, o pagamento ou incentivo a serviços ambientais, como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais.

Todavia, a proposta define como beneficiários dos incentivos fiscais e econômicos sobre os quais dispõe todos os proprietários e posseiros rurais que promovam a preservação, conservação e recuperação da cobertura florestal em seus imóveis rurais localizados na região da Amazônia Legal. Tal previsão **opõe-se** à norma geral – Código Florestal – cujo § 7º do seu art. 41 prioriza o pagamento ou incentivo a serviços ambientais aos agricultores familiares, assim definidos no seu inciso V do art. 3º.

Os dispositivos do projeto que pretendem alterar a legislação que rege o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e o Fundo Social igualmente incorrem em antijuridicidade, já que a alteração das regras de regência desses fundos pode comprometer seus objetivos e até mesmo desvirtuá-los.

O art. 7º propõe alteração da Lei nº 7.797, de 10 de julho 1989, que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), com a previsão de que no mínimo 20% de seus recursos sejam destinados ao pagamento de compensação financeira a produtores rurais da Amazônia Legal, cujos imóveis, de sua propriedade ou sua posse, cumpram rigorosamente as exigências do Código Florestal. Além de o projeto tratar de forma não isonômica os produtores rurais da Amazônia em relação aos demais produtores, contraria a Lei nº 7.797, de 1989, que em seu art. 5º dispõe sobre áreas prioritárias para aplicação dos seus recursos e não se refere a público-alvo, o que torna a modificação proposta inadequada.

A proposição igualmente contraria a dinâmica de definição de estratégia de utilização dos recursos desse Fundo, dentro de contextos e circunstâncias que são naturalmente mutáveis. O Conselho Deliberativo do FNMA é parte da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, conforme disposto na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que *estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*. Esse Conselho tem, entre suas atribuições, a de estabelecer prioridades e diretrizes para a atuação do FNMA, em conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente. A ele compete julgar os projetos apresentados ao Fundo, de forma que, mesmo um projeto técnico que atenda aos requisitos do art. 3º da proposição em tela, precisará ser submetido à avaliação técnica e financeira antes da deliberação pelo Conselho quanto à possibilidade de apoio financeiro. Esse requisito inviabiliza a modalidade proposta de destinação desses recursos para os proprietários rurais, a título de compensação financeira.

Quanto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), o art. 8º da proposição prevê alterações na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Constata-se que a previsão de pagamento individual a pessoa física não está entre as atribuições desse Fundo, visto que os seus recursos somente poderão ser destinados a projetos de órgãos e entidades públicas, ou de entidades privadas sem fins lucrativos.

Da mesma forma que com o FNMA e com o FNDF, a proposição sugere, ainda, que os recursos do Fundo Social (FS), criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, possam ser também utilizados para o pagamento a produtores rurais da Amazônia Legal, com as mesmas exigências de cumprimento da Lei nº 12.651, de 2012. No entanto, a lei que cria o FS prevê a destinação de seus recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos em várias áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, inclusive meio ambiente. Contudo, a lei

observa, em seu art. 47, que esses programas e projetos deverão observar o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual – LOA, o que não prevê a presente iniciativa.

Além desses aspectos, o art. 10 institui alterações do Código Florestal de modo que a Cota de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, possa ser emitida e negociada não apenas em favor de proprietários, mas também de possuidores de imóveis. A autorização de emissão e negociação de CRA para posses rurais inviabiliza o cumprimento do art. 47 da Lei nº 12.651, de 2012, que obriga o registro da CRA em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistema de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil. Como as posses rurais não possuem documento comprobatório de domínio em registro de cartório de imóveis e, uma vez que as bolsas de mercadorias e os sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos requerem comprovação legal da existência dos ativos para dar garantia ao comprador das Cotas de Reservas Ambientais, torna-se impraticável tal exigência legal.

Com relação à técnica legislativa, a redação adotada no projeto carece de múltiplos reparos e é confusa. O § 1º do art. 2º da proposição estabelece a suspensão dos incentivos fiscais e econômicos em caso de descumprimento de seus requisitos, bem como no caso de infrações à legislação ambiental. Não há clareza se esse dispositivo dispõe sobre a infração penal ou administrativa, tampouco se há exigência de confirmação da infração por autoridade julgadora, o que gera insegurança jurídica. Da mesma forma, ao alterar a legislação de regência dos fundos e estabelecer percentuais mínimos de aplicações de recursos financeiros a pagamentos de compensação financeira a produtores rurais da Amazônia Legal cujos imóveis de sua propriedade ou posse cumpram rigorosamente as exigências do Código Florestal, a matéria não define critérios objetivos da aplicação desses valores, bem como previsão de situações de cumprimento dos projetos, como a exigência de cronograma de aplicação dos recursos ou consequências da alocação desses recursos em detrimento de outros usos já previstos.

Entendemos, contudo, como extremamente válida a preocupação do autor em regulamentar políticas que apoiem proprietários e posseiros rurais a manterem e recomponem suas áreas com cobertura florestal, com o suprimento de lacunas da legislação nacional e contribuição com diversos aspectos da Política Nacional de Meio Ambiente. Nesse

sentido, observamos que recentemente foi editada a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei do PSA). Essa lei resultou do Projeto de Lei (PL) nº 5028, de 2019, e dispõe sobre a mesma matéria do PLS, abrangendo as regras pretendidas pelo projeto, não apenas para a Amazônia Legal, mas para todo o território nacional, o que se espera de uma lei de normas gerais que regule um tema de tal envergadura como o pagamento por serviços ambientais.

Em específico quanto à proposta de incentivos fiscais do PLS que ora analisamos, o veto presidencial ao art. 17 da Lei do PSA foi rejeitado pelo Congresso Nacional. O art. 17 dispõe que os valores recebidos a título de PSA não integram a base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Por todo o exposto, entendemos que, devido à promulgação da Lei nº 14.119, de 2021 (Lei do PSA), e com base nas regras do art. 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, deve ser declarada a prejudicialidade do PLS em análise.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora