

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 626, de 2011, do Senador Flexa Ribeiro, que *dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Por designação do Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, cabe-nos relatar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 626, de 2011, de autoria do ilustre Senador FLEXA RIBEIRO, que *dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal e dá outras providências.*

O PLS é composto de seis artigos.

Nos termos do art. 1º, o projeto trata do cultivo da cana na Amazônia Legal e *estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico da região.*

O art. 2º autoriza o plantio do cultivar nessas áreas, *desde que respeitadas as disposições do Código Florestal vigente.*

Conforme o art. 3º, a expansão sustentável da cana-de-açúcar nas áreas autorizadas deverá observar as seguintes diretrizes: a proteção do meio ambiente; a conservação da biodiversidade e a utilização racional dos recursos naturais; o uso de tecnologia apropriada; o respeito à função social da propriedade; a promoção do desenvolvimento econômico e social da região; a valorização do etanol como *commodity* energética; o respeito ao



trabalhador, à livre concorrência e à segurança alimentar; e a ocupação prioritária de áreas degradadas ou de pastagens.

O art. 4º da proposição estabelece os objetivos da lei, destacando-se a promoção da concorrência nas atividades econômicas ligadas aos biocombustíveis, *bem como nas atividades econômicas de produção e comercialização dos demais produtos oriundos de cana-de-açúcar*; o estímulo a investimentos em infraestrutura de estocagem e de transporte de biocombustíveis para atender à demanda da Amazônia Legal e de países limítrofes; o estímulo à *pesquisa e desenvolvimento relacionados à produção e ao uso dos biocombustíveis*; a redução das desigualdades regionais e a indução à adequada ocupação do solo com base no zoneamento agroecológico-econômico e em outros instrumentos correlatos.

Pelo art. 5º do PLS, caberá ao regulamento estabelecer as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial das atividades previstas como objetivos da proposição.

Finalmente, o art. 6º da proposição estabelece que a vigência da lei resultante inicia-se na data da sua publicação.

O PLS nº 626, de 2011, foi inicialmente distribuído 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 à última a decisão terminativa.

Essas comissões aprovaram a matéria e, como a decisão da CMA era terminativa, aprovou-se o projeto, sem alterações.

Contudo, foi interposto o Recurso nº 8, de 2013, para que a Proposição fosse submetida ao Plenário, onde se apresentou a Emenda nº 1, de 2013. Ainda, em virtude da aprovação de requerimentos do nobre Senador CRISTOVAM BUARQUE, a matéria foi encaminhada ao exame das comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Assuntos Econômicos (CAE), além das comissões já constantes do despacho inicial.

Assim, a matéria foi enviada às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Assuntos Econômicos, para exame do projeto e da emenda de plenário; seguindo,



posteriormente, às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo; de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, para exame da emenda de Plenário.

Na CCT, foi avaliado relatório do nobre Senador IVO CASSOL, sendo a matéria aprovada com a adoção, como subemenda, da Emenda nº 1, de 2013, do Plenário, que alterou o art. 3º, inciso XII, para estabelecer como diretriz a ocupação prioritária de áreas degradadas ou de pastagem que já se encontrassem nessas condições na *data de 31/01/10, obrigatoriamente declaradas pelo órgão ambiental estadual*.

Na deliberação da CCT, o Senador JOÃO CAPIBERIBE apresentou Voto em Separado pela rejeição do projeto e da emenda de plenário, que restou vencido.

No prazo regimental, não foram apresentadas, na CAE, emendas ao PLS nº 626, de 2011.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria submetida ao exame da Comissão.

O PLS nº 626, de 2011, dispõe sobre o cultivo da cana-de-açúcar em áreas alteradas e nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal, com vários dos dispositivos tratando de medidas para incentivo à produção e comercialização da cana e de seus derivados, em especial os utilizados como biocombustíveis.

Preliminarmente, consideramos que o PLS nº 626, de 2011, se coaduna com os ditames da Constituição Federal, em especial o art. 43, que trata da redução das desigualdades regionais.

A proposição não fere a ordem jurídica vigente e, também, atende às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No entanto, entendemos que há imprecisão vocabular do uso do termo “biomas Cerrado e Campos Gerais”, localizados na Amazônia ao longo do PLS.



De fato, “Campos Gerais” não é um bioma, e sim uma formação vegetal, conforme Mapa de Vegetação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os biomas, por sua vez, estão definidos no Mapa de Biomas do IBGE, e entre eles não se inclui Campos Gerais. Propomos que essa inadequação poderia ser saneada por meio de emenda redacional.

Ao mesmo tempo, salientamos que o termo campos gerais é utilizado em vários dispositivos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (novo Código Florestal brasileiro) como uma fitofisionomia, assim como o termo cerrado.

De fato, é fundamental adequar o presente PLS para regulamentar o que sejam tais formações, já que a área de Reserva Legal na Amazônia Legal, em regiões de campos gerais, é de 20%, enquanto para cerrado e floresta é de, respectivamente, 35% e 80%, evitando confusões com o Código Florestal.

No sentido de promover segurança jurídica às atividades na Amazônia Legal, é imprescindível definir com exatidão o conceito e a localização dessas formações vegetacionais no PLS.

Com relação ao mérito, o autor apresenta argumentos convincentes e coerentes com a realidade da região que seria afetada pela aprovação do PLS.

A existência, na região amazônica, de amplas áreas já exploradas com pecuária ou com lavouras, que possuem alta aptidão para a produção de cana-de-açúcar e que estão impossibilitadas de participar da produção nacional de álcool configura uma situação inconsistente com as necessidades de produção de energia renovável no nosso País.

O estudo mencionado na justificção do PLS traz informações de grande relevância: o Estado do Pará possui, considerando apenas a região hoje ocupada pela atividade agropastoril, predominantemente de pecuária extensiva, 9 milhões de hectares com aptidão para produzir cana-de-açúcar, o que supera, em muito, o que o Brasil planta hoje, cerca de 6,6 milhões de hectares. Trata-se de potencial produtivo que não pode ser desprezado.



É importante ressaltar que, durante a audiência pública realizada pela CRA em 26 de abril de 2012, o representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresentou resultados de estudo do próprio Ministério que mostram a necessidade de 6,7 milhões de hectares de terras adicionais, em relação ao ano de 2008, para atendimento das demandas futuras de etanol e açúcar até 2017.

O mesmo estudo apontou a existência de 64,0 milhões de hectares, em todo o território nacional, aptos a serem utilizados para o plantio de diversas culturas, inclusive da cana-de-açúcar, mas que são ocupados com pecuária de baixa produtividade. Ou seja, a produção agrícola pode ser aumentada sem que seja preciso desmatar novas áreas. Esta informação corrobora os argumentos apresentados na justificção do PLS nº 626, de 2011.

O autor redigiu a sua proposição com os cuidados necessários para evitar que ocorra uma expansão desenfreada da lavoura de cana-de-açúcar na região ao explicitar, no §5º, que *“regulamento estabelecerá também as condições, critérios e vedações para a concessão de crédito rural e agroindustrial à produção e industrialização de cana-de-açúcar, açúcar, etanol, demais biocombustíveis e de outros produtos derivados da cana-de-açúcar nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados na Amazônia Legal”*.

A ampliação da produção de cana-de-açúcar na Amazônia Legal, desde que observadas as restrições relativas às alterações ambientais, possibilitaria a elevação da produtividade da terra e do trabalho naquelas áreas ocupadas, predominantemente, por atividades pouco produtivas, contribuindo para a geração de riqueza e empregos.

Ademais, destacamos que os Poderes Executivo e Legislativo extraem, majoritariamente, sua legitimação da representatividade do povo por meio do processo regular de sufrágio universal, com voto direto e secreto, com valor igual para todos.

O Poder Judiciário, que age – muitas vezes, contra-majoritariamente – obtém sua legitimação pelo uso de princípios legais e constitucionais, sobretudo o da fundamentação de suas decisões, conforme art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.



Embora o princípio da fundamentação seja expresso para o Poder Judiciário, ele é implícito para os demais entes do Estado, mormente se utilizado para restringir direitos dos cidadãos não amparados por distinções constitucionais.

Em síntese, o que se argumenta é que decisões com impactos sobre a vida dos cidadãos devem ser fundamentadas, o que não ocorreu quando da emissão do Decreto nº 6.961, de 17 de setembro de 2009, do Poder Executivo, que estabeleceu o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e que praticamente elimina – sem a devida fundamentação técnica – a possibilidade de cultivo nos biomas Amazônia e Pantanal, assim como na bacia do Alto Paraguai.

Por fim, cabe destacar que não foram apresentados quaisquer estudos técnicos que indicassem as áreas passíveis de restrição de financiamento.

Em outras palavras, a decisão em relação à Amazônia foi *ad hoc*, o que configura uma transgressão ao princípio do contraditório e, em consequência, uma ofensa à Carta Magna brasileira. Não foi dada oportunidade para que os atingidos contraditassem a medida.

Assim, entende-se que a edição do Decreto não guarda sintonia com o princípio do devido processo legal, pois a norma acabou por regular temas vinculados à Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola), à Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (Lei do Sistema Financeiro Nacional) e à Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965 (Lei do Crédito Rural) sem que fosse dado tratamento isonômico aos produtores agrícolas da Amazônia, do Pantanal e da bacia do Alto Paraguai. De fato, não houve qualquer justificação plausível para excluí-los da possibilidade de obter financiamentos para cultivos de cana nessas porções do território nacional.

Em síntese, o Decreto extrapolou o limite regulamentar, não fundamentou a decisão, não apresentou qualquer estudo técnico que justificasse a restrição de financiamento aos produtores rurais da Amazônia e de outras regiões. Consideramos, nesse particular também, adequada a aprovação do PLS nº 626, de 2011.

III – VOTO



Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 626, de 2011, e pelo **acatamento** da Emenda nº 1, de 2013, de Plenário, na forma da Subemenda nº 1 – CCT, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAE (DE REDAÇÃO)

Altere-se a redação:

i) da ementa, do art. 1º, do *caput* do art. 3º, do inciso IV do art. 3º e do art. 5º do PLS nº 626, de 2011, substituindo-se a expressão “nos biomas Cerrado e Campos Gerais situados” pela expressão “nas áreas de bioma cerrado e de campos gerais situadas”.

ii) do art. 2º e do *caput* do art. 4º do PLS nº 626, de 2011, substituindo-se a expressão “dos biomas Cerrado e Campos Gerais situados” pela expressão “de bioma cerrado e de campos gerais situadas”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

