



PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, ao Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2007, que *autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Instituto de Pesquisa da Biodiversidade Brasileira (BIOBRAS)*.

RELATOR: Senador GILVAM BORGES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2007, de autoria do ilustre Senador Marcelo Crivella, tem por objetivo autorizar o Poder Executivo a criar a Fundação Instituto de Pesquisa da Biodiversidade Brasileira – BIOBRAS, *bem como os cargos e funções indispensáveis ao seu funcionamento*. (art. 1º).

O art. 2º trata dos objetivos da entidade a ser criada, que seriam: desenvolver pesquisas voltadas à bioprospecção, difundir o conhecimento adquirido e promover o aproveitamento econômico da biodiversidade.

O parágrafo único do art. 2º submete a regulamento a definição da estrutura organizacional e a forma de funcionamento da Biobras.

O art. 3º subordina a instalação da entidade à prévia consignação das dotações orçamentárias necessárias ao seu funcionamento.

Por fim, o art. 4º estabelece cláusula de vigência imediata.

A justificação da iniciativa ressalta que o Brasil tem investido muito pouco na pesquisa científica voltada ao aproveitamento econômico de sua biodiversidade e que a maior parte dos estudos existentes se preocupa



essencialmente com os aspectos ecológicos das espécies, sobretudo com a conservação e a preservação dos ecossistemas nacionais.

Entretanto, é importante também fortalecer a pesquisa científica que vise a identificar componente do patrimônio genético com potencial uso comercial, e o aprofundado conhecimento de tais recursos poderá levar o País à vanguarda no desenvolvimento tecnológico dos diversos produtos. Assim, não podemos perder a oportunidade de usufruir os benefícios econômicos e sociais advindos da exploração comercial dos recursos genéticos, e a criação da Biobras, intentada pelo projeto, permitirá ao Estado implementar os instrumentos necessários à promoção da pesquisa voltada ao aproveitamento econômico dos produtos gerados pela biodiversidade nacional.

II – ANÁLISE

A iniciativa é louvável por buscar criar uma instituição que poderia implementar a promoção da pesquisa e, em consequência, gerar maior progresso para o País.

Entretanto, temos a dizer que, no nosso entendimento, carece de fundamento jurídico e constitucional uma iniciativa que vise a autorizar o Poder Executivo a praticar atos que já se encontram na sua esfera de competência. Lembramos a existência do Parecer nº 527, de 1998, de autoria do ex-Senador Josaphat Marinho, que conclui pela validade das leis autorizativas e se firmou como opinião a ser seguida pela Casa. Porém, ainda assim, o assunto não está pacífico, e temos pensamento diferente do referido parecer sobre a questão.

Assinalamos, como principal argumento para defender nosso ponto de vista, que lei fruto de projeto autorizativo não traria, no seu cerne, o postulado da **coerção**, elemento essencial para que a norma possa produzir seus efeitos no mundo jurídico. Por tal razão, se um projeto autorizativo vier a ser erigido em lei, entendemos que essa lei pode vir a ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão definitiva.

Conforme a doutrina jurídica, o conceito de lei vincula-se à imposição de uma conduta obrigatória que, se desatendida, deverá ensejar algum tipo de sanção, conforme cada caso por ela regulado.



Por essa razão, a eficácia da lei vai depender justamente da sua capacidade de coerção e, conseqüentemente, da sanção imposta em caso de desobediência, e só assim fica assegurada a sua condição de aplicabilidade, vale dizer, da produção dos seus efeitos no mundo do Direito.

Sem a possibilidade de eficácia, a lei mostra-se inócua, porque *a eficácia diz respeito às condições fáticas, axiológicas e técnicas de atuação da norma jurídica. A eficácia vem a ser a qualidade do preceito normativo vigente de produzir efeitos jurídicos concretos, supondo não só a questão da sua condição técnica de aplicação, observância ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social por ele disciplinada, e aos valores vigentes nessa sociedade.* (“Constituição de 1988, Legitimidade, Vigência, Eficácia e Supremacia” – Tércio Sampaio Ferraz Junior, Maria Helena Diniz e Rita Stevenson Georgakilas, Editora Atlas, 1988).

Portanto, se a lei não vier dotada de imperatividade, ela se mostra ineficaz e, nessa condição, injurídica, por deixar de constituir uma ordem que imponha algum tipo de conduta a ser acatada pela coletividade ou pelas pessoas a que se dirige.

Se a lei não for dotada da capacidade de sanção, não fica prevenida a sua violação, e, portanto, ela resultará numa norma inexistente, sem sentido e sem razão de ser.

Leis autorizativas que facultam ao Poder Executivo praticar atos que já se encontram em sua esfera de competência mostram-se indefensáveis no terreno jurídico e constitucional, dada a sua indiscutível inocuidade, que se contrapõe ao verdadeiro sentido de LEI, como nos ensina a melhor doutrina e os princípios gerais do Direito.

A criação de entidade pública se insere na competência exclusiva do Presidente da República, por força do comando contido no art. 61 da Constituição Federal, que, no seu § 1º, inciso II, alínea ‘e’, reserva à iniciativa presidencial leis que versem sobre *criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*. A criação de cargos e funções decorrentes da criação da entidade também se enquadra no campo da iniciativa reservada, consoante o mesmo dispositivo (art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘c’).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Gilvam Borges

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator