

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2006, de autoria do Senador PEDRO SIMON, que *acrescenta dispositivos à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006*, a qual, entre outros aspectos, *dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável*, bem como sobre seus apensados, os PLS nº 110, de 2006, e nº 312, de 2007.

RELATOR: Senador **RENATO CASAGRANDE**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2006, ora sob análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, acrescenta dispositivos à Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, a qual, entre outros aspectos, dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

Em seu art. 1º, o PLS acrescenta um § 4º ao art. 10 da lei supracitada, estabelecendo que *o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof) deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional, quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal.*

Adicionalmente, o art. 2º do projeto altera a redação do art. 58 da referida lei, restabelecendo, com a seguinte redação, o § 1º do texto aprovado pelo Congresso e vetado pelo Presidente da República: *O Diretor-Geral e os*

demais membros do Conselho Diretor do SFB serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal.

Na justificativa do projeto, o autor argumenta ser essencial a aprovação prévia, pelo Congresso Nacional, da concessão de áreas superiores a 2.500 hectares, *a fim de evitar que sejam cometidos abusos nas concessões*. Declara, ainda, que a prévia aprovação, pelo Senado Federal, dos diretores nomeados pelo Presidente da República para compor a diretoria do SFB, apenas restabelece a redação original do projeto que deu origem à Lei nº 11.284, de 2006.

Dois projetos foram apensados ao PLS nº 44, de 2006: O PLS nº 110, de 2006, e o PLS nº 312, de 2007.

O PLS nº 110, de 2006, de autoria do Senador Arthur Virgílio e outros, *acresce e altera dispositivos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, para dispor sobre a aprovação do Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), a repartição dos recursos dos preços florestais, a nomeação dos membros do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a criação do Conselho Gestor do SFB.*

O projeto altera os seguintes dispositivos da Lei nº 11.284, de 2006: o § 1º do art. 10, para tornar obrigatória a prévia aprovação do Paof pelo Congresso Nacional quando estiver envolvida a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500 hectares, *nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal*; o art. 39, para vedar a substituição das fontes orçamentárias já asseguradas às atividades de controle e fiscalização a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como forma de compensação orçamentária, em decorrência do cumprimento do disposto na alínea *b* do inciso I do *caput* do artigo; o art. 58, para determinar que o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

Além disso, esse projeto de lei acrescenta o art. 63-A à lei supracitada, estipulando que o SFB, bem como o FNDF terão suas ações aprovadas por um Conselho Gestor formado por representantes dos seguintes ministérios: Meio Ambiente (MMA); Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Defesa (MD); Saúde (MS); Desenvolvimento Agrário (MDA); Integração Nacional (MI); e Ciência e Tecnologia (MCT).

Na justificação que acompanha o PLS nº 110, de 2007, o autor também enfatiza a necessidade de apreciação prévia, pelo Congresso Nacional, das concessões florestais referentes a áreas superiores a 2.500 hectares, de modo a harmonizar a Lei nº 11.284, de 2006, com o inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal.

Aponta, ainda, a importância de evitar que recursos arrecadados no âmbito da gestão de florestas públicas, por força da lei supracitada, substituam recursos que tradicionalmente têm sido alocados ao órgão nos sucessivos orçamentos anuais. Esclarece, então, que o § 4º acrescentado ao texto da Lei busca impedir a substituição de uma fonte de recursos por outra.

Também ressalta a importância da apreciação prévia, pelo Senado Federal, dos nomes indicados para Diretor-Geral e demais membros do Conselho Diretor do SFB, pelo fato de que essas pessoas terão, sob sua responsabilidade, uma atividade de importância estratégica para o desenvolvimento do País.

Finalmente, aponta o fato de que as atividades vinculadas à gestão das florestas públicas guardam relação com as competências de vários ministérios, argumentando, então, ser necessário que essas várias instâncias do Poder Executivo estejam representadas em um Conselho Gestor do SFB.

A outra proposição que tramita em conjunto com o PLS nº 44, de 2006, é o PLS nº 312, de 2007, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que exclui o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.284, de 2006, segundo o qual *os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades de gestão de florestas públicas*. Determina, também, que o Paof deverá ser submetido a aprovação prévia pelo Senado Federal.

Altera, ainda, o § 2º do art. 41 da supracitada lei, substituindo o Conselho Consultivo do FNDF, constituído por representantes dos entes federativos e da sociedade civil, por um conselho curador formado por representantes das seguintes instituições: MMA, MDIC, MAPA, MD, Ministério Público Federal, Ministério Público dos Estados, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ibama e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Modifica, também, o art. 56 da referida lei, determinando que o SFB será dirigido por um Diretor-Geral, excluídos os quatro outros diretores previstos na lei. Em função disso, altera também o art. 58, de modo a fazer referência apenas ao Diretor-Geral, ao definir as qualificações que devem ser apresentadas pela pessoa indicada para o cargo; e acrescenta parágrafo a esse artigo, para determinar que o Diretor-Geral, nomeado pelo Presidente da República, deverá ser aprovado pelo Senado Federal.

Dá nova redação ao art. 62 da Lei nº 11.284, de 2006, de modo a estipular que a Ouvidoria do SFB deverá enviar, também para as Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relatório circunstanciado de suas atividades e apreciações sobre a atuação do SFB.

Modifica o art. 66 da referida lei para criar apenas o cargo de Diretor-Geral do SFB e determinar que os demais cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior serão criados por lei.

O PLS nº 312, de 2007, exclui, ainda, o art. 67 da lei acima referida, que dispõe sobre a autonomia administrativa do SFB.

Finalmente, altera o art. 50-A, acrescido à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), por meio da Lei nº 11.284, de 2006, para determinar que *o Juiz poderá conceder perdão judicial se a conduta for praticada visando à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família.*

Ressalte-se que, após a aprovação do Requerimento nº 350, de 2009, os PLS nº 44, nº 110, nº 221 e nº 268, todos de 2006, passaram a tramitar conjuntamente. Todavia, com a aprovação do Requerimento nº 846, de 2009, somente o PLS nº 110, de 2006, e o PLS nº 312, de 2007, passaram a tramitar apensados ao PLS nº 44, de 2006 – a proposição mais antiga –, sendo distribuídos à CCJ, para análise posterior pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e, em decisão terminativa, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

No prazo regimental, o Senador Alvaro Dias ofereceu duas emendas ao PLS nº 110, de 2006, apresentadas a seguir: a Emenda nº 1 – CCJ, que visa a garantir a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas florestas públicas e nas unidades de manejo objeto de concessões

florestais, sob as formas de liberdade de trânsito e de acesso, de instalação e manutenção de unidades militares e policiais e de implantação de programas e projetos de controle, ocupação e proteção da fronteira; e a Emenda nº 2 – CCJ, que busca acrescentar um novo inciso com a expressão “a soberania” para identificar um princípio adicional da gestão das florestas públicas entre os listados no art. 2º da Lei nº 11.284, de 2006.

A essa mesma proposição, o Senador Leonel Pavan ofereceu a Emenda nº 3 – CCJ, que busca alterar o art. 11 dessa lei para estabelecer que o Paof considerará *a exclusão das áreas utilizadas para o preparo, treinamento, aprestamento e a realização de pesquisas pelas Forças Armadas.*

Não foram apresentadas emendas às demais proposições ora examinadas.

II – ANÁLISE

Conforme previsto no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ analisar a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias ora sob exame, uma vez que as questões de mérito serão apreciadas pela CAE e pela CMA.

Importa ressaltar, inicialmente, que várias das sugestões apresentadas pelos projetos de lei em exame estavam presentes no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 62, de 2005, enviado à sanção presidencial, mas foram vetadas quando a proposição foi convertida na Lei nº 11.284, de 2006.

A Mensagem Presidencial nº 124, de 2 de março de 2006 (Veto nº 4, de 2006, no Congresso Nacional), explicitou as razões do voto parcial apostado ao referido PLC e que são apresentadas a seguir.

O voto à determinação de que o Paof deva ser submetido, previamente, à aprovação do Congresso Nacional, mesmo quando envolver florestas públicas com área superior a 2.500 hectares, foi defendido sob o argumento de que tal determinação se contrapõe ao princípio contido no art. 2º do PLC, que estabelece *a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.* Mantido esse dispositivo, a aprovação do Paof

ficaria vinculada *inclusive a contingências políticas de curto prazo, além de criar novos processos administrativos para a tramitação da matéria.*

O art. 63, que instituía um Conselho Gestor dotado da prerrogativa de aprovar as ações do SFB e do FNDF, foi vetado em razão do entendimento de que ele criava uma inusitada forma de gestão de órgãos públicos, ao estabelecer duas instâncias de deliberação executiva, fato injustificável em termos de eficiência de gestão.

Quanto ao § 2º do art. 39 do PLC, que vedava a substituição das fontes orçamentárias já asseguradas à atividade do Ibama, o veto é justificado pelo fato de que esse dispositivo representaria uma espécie de engessamento das dotações orçamentárias atualmente destinadas ao órgão, impedindo que leis orçamentárias anuais promovessem mudanças nessas dotações, limitação que contraria a Constituição Federal.

Em relação ao § 1º do art. 58 do PLC, que subordinava a nomeação do Diretor-Geral e dos demais membros do Conselho Diretor do SFB a prévia aprovação pelo Senado Federal, o veto foi imposto sob o argumento de que tal aprovação prévia é aplicada, normalmente, a entidades sob regime autárquico especial, que gozam de independência administrativa e autonomia financeira e funcional, e cujos diretores possuem mandatos. Enfatiza-se, ainda, que o SFB não apresenta nenhuma dessas características, constituindo órgão vinculado à estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, sendo seu Conselho Diretor composto por diretores que poderão ser exonerados *ad nutum*.

Torna-e evidente, então, que as proposições ora sob análise da CCJ buscam, principalmente, restabelecer disposições que foram objeto de voto presidencial, por meio do recurso a projeto de lei ordinária, cuja aprovação depende de maioria simples. Nesse sentido, representam tentativa de contornar a limitação imposta pelo art. 66, § 4º, da Carta Magna, segundo o qual *o voto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto*; ou seja, tentam rejeitar o voto presidencial, sem submeter-se ao quorum qualificado exigido, constitucionalmente, para tal.

Além dos dispositivos vetados, merece reparos a proposta do PLS nº 312, de 2007, voltada à criação de um Conselho Curador do FNDF,

com função deliberativa, uma vez que isso levaria a uma duplicidade de gestão que, conforme já disposto no mencionado PLC, deverá ser exercida pelo órgão gestor federal. Além disso, a Lei nº 11.284, de 2006, resultante desse PLC, já contempla a existência de um Conselho Consultivo para o FNDF, com participação dos entes federativos e da sociedade civil, destinado a opinar sobre a distribuição dos recursos do Fundo e a avaliar a aplicação desses recursos.

Manifestamo-nos, igualmente, contra a sugestão, apresentada por esse PLS, no sentido de que *os demais cargos de Grupo Direção e Assessoramento Superiores serão definidos em Lei*, pois isso significaria apenas postergar uma decisão já tomada nos termos da Lei nº 11.284, de 2006.

Uma vez que a Lei nº 11.284, de 2006, já determina que a Ouvidoria do SFB deverá enviar apreciações sobre a atuação desse órgão florestal às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, julgamos desnecessária a alteração proposta pelo PLS nº 312, de 2007, no sentido de que o relatório circunstanciado sobre a atuação do SFB, a ser elaborado pela Ouvidoria, seja enviado também a essas Comissões.

Somos, ainda, contrários à sugestão desse mesmo PLS no sentido de que seja eliminado o dispositivo da Lei nº 11.284, de 2006, pelo qual o Poder Executivo poderá assegurar autonomia administrativa e financeira ao SFB, uma vez que isso representaria invasão da competência privativa do Presidente da República, assegurada pela Constituição brasileira, no tocante à organização e ao funcionamento da administração federal.

Manifestamo-nos, também, contra a alteração, proposta por esse PLS ao art. 50-A, segundo a qual práticas que provoquem danos ao patrimônio florestal, quando necessárias à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família, poderão ser objeto de perdão judicial, contrariando o texto atual da lei, que já estabelece que tais práticas não constituem crime.

Julgamos desnecessárias as emendas relativas ao PLS nº 110, de 2006, por entendermos, à luz da legislação em vigor, que a gestão das florestas públicas não acarreta nenhuma restrição à operação das Forças Armadas e da Polícia Federal.

Ressalte-se, finalmente, que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a aprovação prévia da concessão florestal, no caso da licitação relativa à Floresta Nacional do Jamari. Em junho de 2008, o Presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, cassou decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em favor da suspensão da referida licitação. O argumento pela suspensão era o da necessidade de autorização prévia do Congresso Nacional para a realização do procedimento licitatório. O Presidente do STF, todavia, declarou que concessão florestal não implica transferência da posse, mas sim delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável na área, e que concessão florestal não deve ser confundida com concessão dominial.

III – VOTO

À luz do exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2006, bem como de seus apensados, os PLS nº 110, de 2006, e nº 312, de 2007, por entendermos que essas proposições contrariam disposições constitucionais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator