

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2007, que *Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **SIBÁ MACHADO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos, o Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2007, que tem por finalidade dispor *sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973*, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti.

A proposição será, ainda, apreciada pela CCJ e posteriormente pela CMA, cabendo a última decisão terminativa.

Ao projeto, dentro do prazo estabelecido pelo Regimento Interno, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O projeto propõe várias alterações nas leis nºs 10.683, de 2003; 5.868, de 1972; 9.605, de 1998; 4.771, de 1965, 6.938; e na Lei 6.015, de 1973. Passamos a análise das modificações sugeridas.

Com a alteração do artigo 10 da Lei nº 11.284, de 2006, o objetivo é da submissão prévia do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) à aprovação pelo Senado Federal.

O PAOF é um documento previsto na Lei nº 11.284, de 2006, que objetiva informar à sociedade, ao poder público e ao setor privado qual é o planejamento para a outorga de florestas públicas, proposto pelo órgão gestor, para o ano de sua vigência. Trata-se de um instrumento de execução da gestão de florestas públicas, cuja atribuição cabe ao Poder Executivo.

Importante lembrar que diversos órgãos responsáveis pela outorga de bens e serviços públicos, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), expedem anualmente planos de outorga que não são submetidos ao Senado.

Por outro lado, cabe ressaltar a necessidade de previsão específica e pontual na Constituição para que o Poder Legislativo possa interferir em ato próprio do Poder Executivo. Não cabe na outorga florestal, permitida pela Lei nº 11.284, de 2006, supramencionada, a aplicação por meio de interpretação extensiva do art. 49, XVII, da Carta Magna, que trata exclusivamente da concessão de terras, que tem seus parâmetros legais definidos no Decreto-lei nº 9.760, de 1946.

A concessão florestal, ao contrário da concessão de terras, trata do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, e não envolve o direito de posse ou de propriedade sobre o imóvel em que se localiza a floresta. A floresta compreende os recursos naturais acessórios do solo, destinados ao uso efetivamente destacados do bem gerador principal, que, portanto, será objeto de negócio jurídico próprio.

A alteração proposta no § 2º do art. 41 da Lei nº 11.284, de 2006, visa definir a composição do conselho que participará das decisões sobre a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

(FNDF), delegando-lhe competência deliberativa. A composição proposta inclui 4 ministérios do Poder Executivo federal, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, o Senado, a Câmara dos Deputados, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Entendemos que a organização e o funcionamento da administração federal é matéria reservada a decreto autônomo. Logo, trata-se de competência exclusiva do Poder Executivo e não cabe ao Congresso Nacional dispor por alteração parlamentar. Quando o Poder Legislativo estabelece, como no caso em tela, a forma de atuação e organização da administração, invade matéria reservada a decreto do Chefe do Poder Executivo, violando o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição.

Com base no dispositivo constitucional citado, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em várias decisões sobre a vedação de o Poder Legislativo determinar ao Poder Executivo a realização de ato discricionário e, no mesmo sentido, já foram vetados diversos dispositivos oriundos ou inseridos em Projetos de Lei pelo Poder Legislativo.

A mudança proposta na Seção I do Capítulo II, da Lei de Concessões de Florestas, altera especificamente os artigos 56, 57, 58, 59 e 60.

O artigo 56 do Projeto de Lei muda a concepção administrativa do Serviço Florestal Brasileiro, passando a ser dirigido por um diretor-geral. Hoje, o órgão é dirigido por um conselho diretor composto por um diretor-geral e quatro diretores, em regime colegiado. Entendemos que os objetivos expostos no artigo 56 vão em direção opostas ao regime democrático de gestão por meio de conselho de dirigentes, além de ser matéria de gestão interna do Poder Executivo Federal, a qual compete privativamente ao Presidente da República. O artigo 57 repete o que já está previsto na Lei de Concessão de Florestas Públicas.

O artigo 58 da proposição exige que o diretor-geral do SFB seja “brasileiro, de reputação ilibada, experiência comprovada e elevado conceito no campo de especialidade do cargo para o qual será nomeado”. A legislação em vigor é mais ampla e faz essas exigências não somente para o diretor-geral, mas também para os demais membros do Conselho Diretor do SFB, por isso, teve ser mantida.

O § 1º, do artigo 58, propõe que “O Diretor-Geral será nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal”. Importante ressaltar que o que está sendo proposto nesse parágrafo converge com vários projetos que estão tramitando no Senado Federal, o que revela uma necessidade legítima do Poder Legislativo de fiscalizar e se aproximar ainda mais dos órgãos ambientais e de suas políticas públicas, por isso consideramos relevante a manutenção do § 1º, entretanto, desnecessário o § 2º por nos parecer melhor a atual regulamentação.

Já o artigo 59 apenas repete o que está previsto na legislação, por isso entendemos dispensável a sua manutenção.

O Senador Mozarildo Cavalcanti propõe, no art. 60, do projeto que “Os ex-dirigentes do SFB, durante os 12 (doze) meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estarão impedidos de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias”. Quando o texto da norma em vigor refere-se ao “ex-dirigente do Serviço Florestal Brasileiro”, o art. 60 trata de todos os membros do Conselho Diretor, sendo dispensável a alteração para que o mesmo seja grafado no plural.

As modificações da alínea "a" do inciso III do *caput* e § 1º do art. 62, dispõem sobre a remessa do relatório circunstanciado das atividades da Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro às comissões de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. É desnecessária a alteração, haja vista que a alínea “b” na norma em vigor já prevê tal mandamento. Outra mudança proposta na alínea “b” do inciso III do *caput* e § 1º do art. 62 retira a expressão “Conselho Diretor” e substitui por “Diretor Geral”. A mudança é coerente com a concepção geral do Projeto de Lei, da qual já mostramos nossa divergência por ir em direção oposta ao regime democrático de gestão.

A alteração do artigo 66 da Lei nº 11.284, de 2006, propõe a criação do cargo de Diretor Geral do Serviço Florestal Brasileiro. A intenção do artigo é manter apenas a criação do cargo de Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro. Ocorre que a Lei nº 11.284, de 2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas é a norma que institui o Serviço Florestal Brasileiro e cuida de seu funcionamento básico. Neste sentido, o tratamento do mesmo tema em leis

diferentes contraria o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo o qual o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Sob outro foco, não há razão que justifique a instituição de um órgão apenas com um Diretor-Geral e a especificação dos demais cargos de direção e assessoramento em lei posterior, visto que tal procedimento inviabilizaria seu funcionamento até a aprovação da norma posterior.

O art. 7º pede a exclusão da Seção V, do Capítulo II, do Título IV, da Lei 11.284, de 2006, visando retirar a autonomia administrativa do Serviço Florestal Brasileiro. Sobre o que cumpre destacar que tal medida afigura-se inócua, vez que o Poder Executivo poderá assegurar autonomia administrativa e financeira a qualquer órgão público, no seu âmbito de jurisdição, conforme julgar conveniente e oportuno, por meio da celebração de contrato de gestão e de desempenho, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição, independentemente de previsão legal.

Acrescento que a autonomia conferida por meio de contrato de gestão e de desempenho representa uma forma moderna de gestão pública, por permitir o acompanhamento *pari passu* dos atos praticados pelo Serviço Florestal Brasileiro, a avaliação de seu desempenho, além de possibilitar a extinção da autonomia em função do descumprimento do disposto no contrato de gestão.

A mudança proposta no § 1º, do Art. 50-A, da Lei nº 9.065, de 12 de fevereiro de 1998, objetiva permitir a concessão do perdão judicial se a conduta definida no artigo como crime for praticada visando à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família.

Preferimos a manutenção do atual § 1º, do art. 50-A, que prevê que “Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família”.

III – VOTO

À vista do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 312, de 2007, com substitutivo que apresentamos.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 312, DE 2007.

Altera a Lei 11.284, de 02 de março de 2006, que "Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências".

Art. 2º. O § 1º do Art. 58, da Lei 11.284, de 02 de março de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.58.....
.....
.....

§ 1º O Diretor-Geral será nomeado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator