

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2002, que *institui o Programa Fronteira Agrícola Norte e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ARTHUR VIRGÍLIO**
Relatora “ad hoc”: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 153, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, foi apresentado em 3 de junho de 2002. Por designação do Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabe-me relatá-lo.

O art. 1º do Projeto propõe a instituição do Programa e define os municípios abrangidos: aqueles cujas sedes estejam localizadas na faixa de até 450 quilômetros de largura ao longo da fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, o Suriname, a República da Guiana, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e a Bolívia.

O art. 2º estabelece os objetivos para o Programa, que remontam ao desenvolvimento da região a ser abrangida. O art. 3º define as áreas nas quais os recursos serão prioritariamente aplicados: I) instalação de microempresas rurais; II) desenvolvimento sustentável das comunidades extractivas; III) consolidação da infra-estrutura dos assentamentos rurais; IV) realização de obras de infra-estrutura nos setores de transportes e de recursos energéticos; V) defesa sanitária vegetal e animal; VI) proteção do meio-ambiente e gerenciamento dos recursos públicos; e VII) criação de núcleos de pesquisa científica e tecnológica.

O art. 4º discrimina os órgãos públicos que gerenciarão o Programa: na área federal, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); nas esferas estadual e municipal, o órgão previsto na legislação pertinente.

O art. 5º estabelece que o Poder Executivo celebrará convênios com os Estados e os Municípios para execução do Programa, enquanto o art. 6º contém a cláusula de vigência.

O PLS em tela foi inicialmente remetido às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decisão em caráter terminativo, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Com a criação da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) no Senado Federal, por intermédio da Resolução nº 1, de 2005, foi elaborado Requerimento de autoria do Senador Sérgio Guerra para que se ouvisse também a CRA, por se tratar de assunto da sua competência. Isso ocorreu por meio do Requerimento nº 327, de 2005, aprovado em 5 de maio de 2005.

Na CRA, a Senadora Lúcia Vânia foi designada relatora. O Senador Gilberto Goellner apresentou, em 6 de dezembro de 2005, duas emendas ao PLS. A primeira visava incluir três novos itens entre as ações a serem desenvolvidas pelo Programa, determinadas no art. 3º do PLS: VIII) o manejo e a gestão de florestas públicas; IX) a transformação e a agroindustrialização; e X) o apoio e o fomento à produção, à industrialização e ao uso do biodiesel. A segunda emenda pretendia modificar o art. 1º, de modo a incluir o Estado de Mato Grosso entre os beneficiados pelo Programa Fronteira Agrícola Norte, assim como reduzir a faixa de fronteira a ser abrangida de 450 quilômetros para 150 quilômetros.

A Emenda nº 1 não foi acatada pela relatora, a qual, porém, apresentou subemenda que inclui a transformação e a agroindustrialização dos produtos agropecuários e florestais entre as ações a serem atendidas pelo Programa. Por outro lado, a CRA rejeitou a inclusão do manejo e da gestão de florestas públicas, sob o argumento de que esta matéria foi, recentemente, debatida no Congresso Nacional, que aprovou o PLC nº 62, de 2005, que *dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável*, sancionado

pelo Presidente da República e transformado na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. A CRA rejeitou, ainda, a inclusão do apoio e do fomento à produção, à industrialização e ao uso do biodiesel, que estão sendo administrados por programa específico do Governo Federal.

A Emenda nº 2 também foi rejeitada. A Comissão de Agricultura e Reforma Agrária entendeu ser oportuna a inclusão do Estado do Mato Grosso, com uma melhor especificação da área de atuação do Programa, em conformidade com a legislação que define o espaço geográfico conhecido por Amazônia Legal, estatuída no art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, alterado pelo art. 45 da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. No entanto, a CRA entendeu também que deve ser mantida a faixa de extensão de 450 quilômetros do Programa, como na proposta original. Em função dessas posições, foi apresentada e aprovada a Emenda nº 3, que estabeleceu a inclusão do Estado de Mato Grosso e manteve a faixa original de 450 quilômetros.

Considerando, por um lado, as questões econômicas e sociais que envolvem a matéria, e, por outro, o importante benefício para o setor rural dos municípios beneficiados pelo Programa Fronteira Agrícola Norte, a CRA concluiu que a matéria é meritória e a aprovou em 2 de agosto de 2006. A Comissão de Assuntos Econômicos analisará os reflexos do PLS nº 153, de 2002, sobre as finanças públicas, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, restringir-nos-emos, nesta oportunidade, à análise da constitucionalidade e da juridicidade do Projeto.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

II – ANÁLISE

O PLS nº 153, de 2002, guarda, exceto quanto ao seu art. 5º, conformidade com as normas constitucionais e legais. Há conformidade com o disposto no art. 187 da Constituição Federal, de 1988, que dispõe sobre a política agrícola. O PLS sob análise atende ainda o disposto no art. 170 da Constituição, que estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada, entre outros princípios, a redução das desigualdades regionais e sociais.

Quanto às normas legais, o PLS em tela está plenamente em consonância com a Lei de Política Agrícola – Lei nº 8.171, de 1991 – e, ainda, com os ditames regimentais atinentes à matéria.

O Projeto também está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, que dispõe sobre os preceitos da boa técnica legislativa.

O dispositivo do art. 5º do PLS sob exame pode comprometer a sua constitucionalidade, já que invade a competência privativa do Poder Executivo ao prever como obrigação para esse ente a assinatura de convênio para levar a diante a execução do Programa Fronteira Agrícola Norte, o que provoca reflexo inevitável no Orçamento Geral da União e interfere no princípio estabelecido no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, de 1988. Assim sendo, embora o Projeto, do ponto de vista material, esteja em conformidade com a legislação brasileira, ele carece, do ponto de vista formal, de uma adequação quanto à técnica legislativa.

Dessa forma, com a finalidade de aniquilar o vício inicial e, também, para viabilizar a boa tramitação da matéria, objetivando dar oportunidade para que o assunto seja mais bem avaliado, e permitir o seu aprimoramento e, consequentemente, a sua aprovação, proponho emenda ao PLS nº 153, de 2002, que autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com os Estados e os Municípios da respectiva área de abrangência, para execução do Programa Fronteira Agrícola Norte.

Ressalto que o Senado Federal já se manifestou sobre a pertinência de projetos de natureza autorizativa. Ao aprovar o Parecer nº 527, de 1998, desta CCJ, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, publicado no Volume II do Regimento Interno – Consolidado, entendeu-se que descabe a impugnação de toda e qualquer lei dita autorizativa, em geral, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade.

Assim sendo, destacamos que a criação de mais esse mecanismo de apoio aos estados e aos municípios da região Norte, sobretudo os das áreas de fronteira, representa uma importante medida rumo ao desenvolvimento da região e, consequentemente, grande passo para a redução das desigualdades regionais.

III – VOTO

Pelo exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 153, de 2002, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 5º do PLS nº 153, de 2002, a seguinte redação:

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios com os Estados e os Municípios da respectiva área de abrangência, para execução do Programa Fronteira Agrícola Norte.

Sala da Comissão, em 03 de março de 2010.

Senador Demóstenes Torres, Presidente

Senadora Serys Slhessarenko, Relatora “ad hoc”