

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE sobre o Projeto de Lei do Senado n° 305, de 2013, do Senador Pedro Simon, que *acrescenta dispositivos à Lei n° 11.284, de 2 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 n° 10.683, de 28 de maio de 2003, n° 5.868, de 12 de dezembro de 1972, n° 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, n° 4.771, de 15 de setembro de 1965, n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, e n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 305, de 2013, de autoria do Senador Pedro Simon. A matéria pretende acrescentar dispositivos à Lei n° 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).

A proposição reproduz o conteúdo do PLS n° 44, de 2006, também de autoria do Senador Pedro Simon, matéria que foi arquivada ao final da legislatura, em 7 de janeiro de 2011, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.



O art. 1º da proposição acrescenta um § 4º ao art. 10 da Lei nº 11.284, de 2006, 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.

O art. 2º do projeto altera a redação do art. 58 da Lei nº 11.284, de 2006, para determinar que o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado Federal.

Os dois artigos buscam restaurar a redação do texto aprovado pelo Congresso – o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 62, de 2005 – e vetado parcialmente pelo Presidente da República, em 2006. Na justificativa do projeto, o autor defende que o PLS persegue tal objetivo já que, na “sanção da Lei, houve o governo por entender da dispensa de mecanismos de controle legislativo essenciais ao cumprimento do estrito poder de fiscalização do Congresso Nacional”.

A matéria será ainda apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à proteção do meio ambiente. Assim, não há óbice regimental para a análise da proposição por este Colegiado.

Contudo, ainda que as análises de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa não sejam exigidas do relator da matéria na CMA, já que a proposição será apreciada terminativamente pela CCJ – a quem competem tais análises –, damos nossa contribuição quanto a alguns desses aspectos, uma vez que observamos as seguintes questões constitucionais.

A Mensagem Presidencial nº 124, de 2 de março de 2006 (Veto nº 4, de 2006, no Congresso Nacional, ainda não apreciado), explicitou as razões do



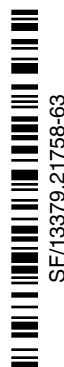
veto parcial aposto ao PLC nº 62, de 2005, enviado à sanção presidencial e convertido na Lei nº 11.284, de 2006, conforme a seguir apresentamos.

O veto 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, fundamentou-se na contradição 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*.

Quanto ao § 1º do art. 58 da Lei nº 11.284, de 2006, que subordinava a nomeação do Diretor-Geral e dos demais membros do Conselho Diretor do SFB à 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, portanto, por diretores que poderão ser nomeados e exonerados *ad nutum*.

Portanto, o PLS reproduz o texto de dois dispositivos vetados, ainda pendentes de votação pelo Congresso Nacional, matéria autuada como Veto nº 4, de 2006, aguardando inclusão na Ordem do Dia. Nesse sentido, busca-se, por meio de uma via mais simplificada, restaurar o texto vetado. Ou seja, o PLS se vale do rito legislativo de lei ordinária, cuja aprovação exige apenas maioria simples, para obter o mesmo resultado da derrubada dos vetos, cujo processo legislativo exige sessão conjunta do Congresso Nacional, voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores e escrutínio secreto, nos termos do art. 66, § 4º da Constituição.

Em relação à questão constitucional material, entendemos que o Paof não significa concessão da área para exploração florestal, que efetivamente só ocorre após processo licitatório. O Paof apenas lista, dentre múltiplas informações, as áreas passíveis de concessão. No mesmo sentido, ponderamos que a concessão florestal não se amoldaria ao mandamento constitucional inscrito no art. 49, inciso XVIII, que exige a prévia aprovação congressual para concessão ou alienação de terras, em extensões superiores a 2.500 hectares.

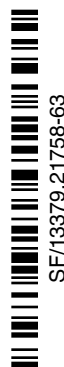


Ponderamos que a concessão florestal não se assemelha à concessão de direito real de uso de terras, utilizada, por exemplo, em processos de regularização fundiária, nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências.

Nesse diapasão, 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 Rondônia. Em junho de 2008, o então 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 (ou concessão de terras públicas). Entendeu o STF que, nos termos da Constituição da República e da Lei nº 11.284, de 2006:

“a concessão florestal ‘não implica a transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado’.”

Quanto à subordinação da nomeação do Diretor-Geral e dos demais membros do Conselho Diretor do SFB, opinamos que a alteração pretendida pelo PLS conflita com o art. 84, inciso I, da Constituição, que confere competência privativa ao Presidente da República para nomear e exonerar o Ministro do Meio Ambiente – a quem se subordina o SFB, que é órgão desse Ministério – sem que seja necessária a prévia aprovação do Senado Federal. Ponderamos que, para o equilíbrio no trato constitucional do tema, não seria adequado exigir tal aprovação para os dirigentes do SFB, órgão subordinado ao Ministro. Em decorrência dessa subordinação, seus diretores podem ser nomeados e exonerados *ad nutum*.



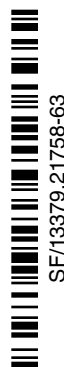
III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 305, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13379.21758-63