

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 234, de 2016, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF), que *dispõe sobre a obrigatoriedade da comprovação da procedência legal da madeira nativa utilizada nas obras, serviços e aquisições da Administração Pública.*

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 234, de 2016, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Há que se destacar que o referido Projeto teve origem no Programa Jovem Senador de 2015, de autoria dos jovens senadores Matheus Bacelar Vieira da Silva (BA), Eduarda Moura Pinheiro (AC), Arabela Melo Moreira Silva (AL), Geysa Claudio de Souza (AM), Lucas do Nascimento Tomaz (ES), Maria Clara Prado Bezerra Nogueira (SE), Monalisa Iris Quintana (MS), Victor Henrique Laranja Borges Taquary (DF) e Raimunda Vitória Barbosa Carneiro (CE).

Conforme o parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 42, de 2010, após aprovação tramitou como Sugestão nº 3, de 2016, que foi aprovada na CDH, nos termos do Parecer nº 532, de 2016.

Autuado como PLS nº 234, de 2016, o Projeto foi distribuído apenas para CMA, que o aprovou em 24 de abril do corrente ano, nos termos da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), apresentada pelo senador Otto Alencar, que acolheu a única emenda, que foi apresentada pelo senador Chico Rodrigues.



SF/19364.01795-42

Incluído na pauta da Ordem do Dia em 7 de maio do corrente ano, foi encaminhado para oitiva da CCJ em virtude da aprovação do Requerimento nº 364, de 2019, dos senadores Eduardo Braga e Esperidião Amin.

O presente PLS, em sua versão original, dispõe sobre a obrigatoriedade da comprovação da procedência legal da madeira nativa utilizada nas obras, serviços e aquisições da Administração Pública, obrigação essa estabelecida no art. 1º do PLS.

No art. 2º, inciso I, o projeto define espécies de “produto de madeira de origem nativa”, por exemplo: madeira em toras, postes não imunizados, madeira para escoramento, mourões, entre outros. No inciso II do mesmo artigo, conceituava “subproduto de madeira de origem nativa”, que é a madeira nativa serrada sob qualquer forma, laminada, aglomerada, prensada, etc.

O art. 3º dispõe sobre regras para editais de licitação para aquisição de produtos e subprodutos de madeira nativa. Para serem habilitados, os licitantes devem comprovar a procedência legal da madeira mediante a seguinte documentação: i) comprovante atualizado do registro ou cadastro do fornecedor junto ao órgão ambiental competente, se obrigatório; ii) autorização de desmate para uso alternativo do solo ou supressão de vegetação; iii) Documento de Origem Florestal (DOF) ou outro documento autorizativo estadual de transporte; iv) Licença de Operação ou documento equivalente obtido junto ao órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Pode, ainda, a Administração Pública substituir esses documentos por selo de certificação florestal ou documento equivalente.

O art. 4º estabelece como cláusula de vigência a data de publicação da lei que resultar da aprovação da proposição.

Na justificação, argumenta-se que

a atividade ilegal de extração de madeira nativa contribui para a redução de espécies nativas e em extinção, além de alterar as relações ecológicas entre os seres vivos que habitam as florestas e agravar os conflitos do campo (...) desse modo, a utilização de madeira de origem legal para as obras, os serviços e as aquisições da Administração Pública contribui para o fortalecimento da exploração legal ao criar um grande comprador permanente que manterá a existência dessa produção e sua economicidade.



Reiteramos, finalmente, que a Emenda nº 1-CMA, apresentada pelo Senador Chico Rodrigues, que propõe a supressão do parágrafo único do art. 3º do projeto, dispositivo que possibilita a apresentação de selo de certificação florestal em substituição à apresentação de documentação comprobatória da procedência legal da madeira prevista no *caput* do art. 3º do PLS, foi acolhida pela CMA, na forma da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), ao aprovar o relatório apresentado pelo relator da matéria, Senador Otto Alencar.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos incisos I e II do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 234, de 2016, e também quanto ao mérito.

Em razão da aprovação do referido Requerimento nº 364, de 2019, de 2019, deve esta CCJ opinar, também, sobre a Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), aprovada pela CMA.

Trata-se de Emenda que prevê a alteração da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, assunto que compete a esta Comissão examinar, nos termos do *caput* do inciso II e alínea g do mencionado art. 101 do RISF, justificando-se, assim, a audiência desta CCJ.

Não há conflito do PLS e do Substitutivo a ele apresentado pela CMA com disposições constitucionais vigentes e, também, com o RISF, atendendo, assim, os requisitos de constitucionalidade e regimentalidade.

Em razão da concordância com vários argumentos trazidos no Parecer nº 8, de 2019-CMA, transcrevemos algumas das partes substanciais do seu conteúdo para integrar o presente relatório.

O Projeto trata de temas de competência legislativa privativa da União, quando lida com normas gerais de licitações e contratação, e competência legislativa concorrente entre União, estados e Distrito Federal, por dispor sobre proteção do meio ambiente e conservação da natureza, conforme arts. 22, inciso XXVII, e 24, inciso VI, da Constituição Federal (CF), respectivamente.



O PLS observa princípios constitucionais da ordem econômica, particularmente o inciso VI do art. 170 da CF, que recomenda tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços.

A proposição não invade assuntos de iniciativa reservada ao Presidente da República positivados no art. 61, § 1º, da CF. Ademais, inova no mundo jurídico, com abstratividade, coercitividade e impessoalidade. Portanto, não encontramos óbices quanto à constitucionalidade e juridicidade da matéria.

O projeto possui todos os méritos, pois permite que a Administração Pública, por meio das compras sustentáveis, contribua no combate ao desmatamento da vegetação nativa e fomente a produção legal de madeira nativa e seus subprodutos. É bastante desejável que a Administração dê o bom exemplo às empresas e aos cidadãos brasileiros, incorporando práticas e produtos sustentáveis na sua atividade, de modo que esse modelo seja assimilado paulatinamente pela sociedade.

Iniciativas como esta são urgentes e fundamentais, pois reflexamente contribuem para o combate ao desmatamento ilegal e a conservação da biodiversidade. Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal subiu cerca de 14% de 2017 para 2018, atingindo o valor de 7.900 km<sup>2</sup>, o maior valor desde 2008. Estima-se que cerca de 20% da cobertura vegetal do bioma Amazônico já foram desmatados. O Cerrado teve em 2018 taxa anual de desmatamento de 6.657 km<sup>2</sup> e já perdeu cerca de 50% da sua cobertura vegetal natural. E da Mata Atlântica brasileira, região bastante sacrificada com a colonização costeira do nosso País, restou com apenas 15% da área originalmente coberta, com taxa anual de desmatamento 2016-2017 de 125,62 km<sup>2</sup>.

É preciso desacelerar – e idealmente interromper – esse processo.

Nesse contexto, é crucial que a Administração Pública faça o seu papel, não só no exercício do poder de polícia, mas também adotando postura de consumo responsável do ponto de vista socioambiental. As contratações governamentais brasileiras movimentam recursos na faixa de 10 a 15% do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).



Portanto, a Administração, por meio de suas compras, obras e serviços, pode incentivar o desenvolvimento de produtos mais sustentáveis e garantir-lhes ganho de escala, redução de custos, aumento da competitividade e da popularidade. São exemplos de produtos ecoeficientes aqueles que contribuem para a diminuição do desmatamento, da geração de resíduos sólidos, da emissão de gases do efeito estufa, do consumo de água e de energia.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, positivou a preocupação com o desenvolvimento nacional sustentável e com o impacto ambiental na realização de obras e serviços pelo Poder Público em seus arts. 3º e 12. Contudo, a regulação pretendida pelo PLS em análise avança ainda mais, pois exige informações relativas ao empreendedor, ao licenciamento ambiental da atividade, à autorização para corte das árvores e ao transporte da madeira. Monitora-se, assim, o ciclo completo do produto madeireiro, oferecendo maior segurança à Administração Pública quanto à procedência e à legalidade da madeira nativa.

Do ponto de vista da técnica legislativa, concordamos com o senador Otto Alencar, que é mais adequado alterar a Lei nº 8.666, de 1993, que dispor sobre o tema em lei autônoma:

Finalmente, consideramos que o projeto não deveria dispor sobre o tema de forma autônoma, e, sim, alterar a Lei nº 8.666, de 1993, que é a lei geral de licitações, aplicável no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa é a inteligência do 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”.

Neste sentido, as definições propostas no art. 2º do PLS 234, de 2016, são incluídas no art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, nos novos incisos XXI e XXII. Inserimos no substitutivo os incisos XIX e XX apenas para ajuste de pontuação (troca do ponto final por ponto e vírgula).

Entretanto, quanto ao mérito, entendemos que a possibilidade de comprovação da procedência legal da madeira nativa por selo de certificação florestal é um avanço a ser celebrado.



Ressalta-se que não se trata nem mesmo de exigência adicional, mas meramente a opção de a administração pública permitir a substituição dos documentos exigidos nos incisos I a IV do art. 3º do PLS 234, de 2016, por apenas um único documento, o selo de certificação florestal.

Trata-se de norma que facilita a comprovação da procedência legal da madeira nativa pelos licitantes: quem possuir a certificação poderá deixar de apresentar os quatro documentos exigidos.

Ao mesmo tempo que **facilita** a comprovação pelos licitantes e **simplifica** a análise documental pela administração pública, o dispositivo **incentiva** a certificação pelos licitantes, por **desburocratizar** a habilitação.

O Projeto é uma demanda antiga dos produtores que atuam no setor florestal e que atestam, mediante a certificação florestal, o respeito à legislação ambiental, a prática do bom manejo das florestas e o respeito aos direitos dos trabalhadores. Esses produtores são fortemente prejudicados ao competir com empresas que comercializam produtos e subprodutos de florestas nativas de origem ilegal.

Assim, a Emenda é inadequada porque restringe os benefícios ambientais, sociais e econômicos advindos do PLS. Convém lembrar que a certificação de origem florestal é um dos instrumentos mais eficazes para atestar, além da origem legal dos produtos e subprodutos florestais, que a empresa de origem desses produtos respeita a legislação ambiental, a legislação trabalhista, as normas de segurança no trabalho e as comunidades do entorno das operações florestais.

Essas questões são muito importantes de serem consideradas, visto ser comum, em operações de exploração de florestas nativas, a existência de precárias condições de trabalho e, não raro, até mesmo de condições análogas ao trabalho escravo.

A possibilidade de substituição dos documentos formais pela certificação florestal não cria nenhum tipo de insegurança jurídica, pois não exclui dos certames licitatórios os participantes que não disponham desse selo. Tão somente cria um estímulo para que a certificação de origem possa ser mais amplamente adotada, visto ser do interesse público estimular a que os produtores aprimorem suas operações e maximizem os múltiplos benefícios sociais, ambientais e econômicos derivados das operações florestais. Inexiste, portanto, qualquer tipo de restrição ao princípio da competitividade.



É fundamental entender que a emenda apresentada precisa ser revista. Os argumentos apresentados não são procedentes. Não existe nenhuma possibilidade de que essa substituição abra espaço para a discricionariedade administrativa e para questionamentos administrativos e jurídicos, que poderiam gerar insegurança jurídica e possível restrição da competitividade, especialmente, quando um ou mais licitantes cumprir as condições elencadas, mas não possuir selo de certificação florestal.

Ou seja, a Emenda nº 1, do senador Chico Rodrigues parte de premissa equivocada, de que a administração pública teria total discricionariedade de exigir, a cada licitação, uma ou outra forma de comprovação. Por entendermos que a redação do dispositivo não permite esta interpretação, deixamos de fazer qualquer ajuste redacional.

Neste mesmo sentido, discordamos da conclusão do Parecer nº 8, de 2019-CMA, quanto aos documentos listados no art. 3º do Projeto, bem como quanto ao momento adequado da comprovação da procedência legal da madeira nativa e seus subprodutos.

Entendemos que o mérito do PLS em relação a estas duas questões deve prevalecer pelos mesmos fundamentos já expostos anteriormente em relação à possibilidade de comprovação da procedência legal da madeira nativa por certificação.

Assim, sugerimos a alteração do *caput* do art. 29 da Lei nº 8.666, de 1993, com a inclusão do inciso VI e parágrafos, para prever a exigência de prova da procedência como requisito de regularidade ambiental nas licitações. Inserimos no substitutivo os incisos IV e V apenas para ajuste de pontuação (troca do ponto final por ponto e vírgula).

Além disso, inserimos a obrigatoriedade de que as certificadoras de origem de produtos e subprodutos florestais sejam cadastradas no Serviço Florestal Brasileiro, o qual estabelecerá os critérios em regulação posterior.

Ainda, sugerimos a alteração do art. 4º, XIII, da Lei nº 10.520, de 2002, apenas para explicitar a necessidade de observância da regularidade ambiental também no pregão.

Por fim, buscamos no relatório apresentado na CMA pelo senador Flexa Ribeiro em 7 de junho de 2016, que não foi votado, a previsão de tipificação para quem desobedece às disposições do projeto, com a



alteração do art. 46 da Lei nº 9.605, de 1998. Assim justificou o senador naquela oportunidade, argumento ao qual aqui aderimos:

Portanto, a utilização de madeira de origem legal para as obras, os serviços e as aquisições da Administração Pública contribui para o fortalecimento da exploração legal ao criar um grande comprador permanente que manterá a existência dessa produção e sua economicidade.

Todavia, notamos a ausência da imposição de penas aos infratores das determinações da proposição. Por essa causa, o projeto se torna inócuo e não é capaz de cumprir os seus objetivos.

Sendo assim, torna-se necessário incluir no PLS nº 234, de 2016, um artigo cominando penas para quem desobedece às suas disposições.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 234, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma da seguinte Emenda (SUBSTITUTIVO):

#### EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 234, DE 2016

Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, para estabelecer a obrigatoriedade de comprovação de procedência legal de madeira de origem nativa e seus subprodutos utilizados



em obras, serviços e aquisições da  
Administração Pública.

Art. 1º A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º .....

.....  
XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade;

XX - produtos para pesquisa e desenvolvimento - bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante;

XXI - produto de madeira de origem nativa - madeira em toras e toretes, postes não imunizados, madeira para escoramento, palanques roliços, dormentes nas fases de extração ou fornecimento, mourões, achas e lascas, pranchões desdobrados com motosserra e lenha, provenientes de espécies da flora que ocorram naturalmente dentro dos limites do território brasileiro;

XXII - subproduto de madeira de origem nativa – madeira nativa serrada sob qualquer forma, laminada, aglomerada, prensada, compensada, chapas de fibra, desfolhada, faqueada ou contraplacada, proveniente de espécies da flora que ocorram naturalmente dentro dos limites do território brasileiro.” (NR)

“Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, trabalhista e ambiental, conforme o caso, consistirá em:

.....  
IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),



demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943;

VI – prova da procedência legal para aquisições direta ou indireta de produtos e subprodutos de madeira nativa.

§ 1º O disposto no inciso VI será feito mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - comprovante atualizado do registro ou cadastro do fornecedor junto ao órgão ambiental competente, se obrigatório;

II - autorização de desmate para uso alternativo do solo ou supressão de vegetação;

III - documento de Origem Florestal (DOF) ou de documento estadual equivalente;

IV - licença de Operação ou documento equivalente obtido junto ao órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

§ 2º A Administração Pública poderá substituir a documentação exigida no parágrafo primeiro pela apresentação de selo de certificação florestal ou documento equivalente.

§ 3º As certificadoras de origem de produtos e subprodutos florestais deverão ser cadastradas no Serviço Florestal Brasileiro que estabelecerá em regulamento os requerimentos a serem atendidos.” (NR)

Art. 2º O inciso XIII do art. 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º .....

.....  
 XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e ambiental e qualificações técnica e econômico-financeira;” (NR)



Art. 3º O art. 46 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 46 .....

.....  
Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem:

I - vende, expõe à venda, tem em depósito, transporta ou guarda madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal, sem licença válida para todo o tempo da viagem ou do armazenamento, outorgada pela autoridade competente;

II - utiliza madeira nativa em obras, serviços e aquisições da Administração Pública sem a apresentação de documentação comprobatória de sua procedência legal.’ (NR)”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

