

# COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 2.852, DE 2019

Estabelece a obrigatoriedade do uso de madeira certificada por todos os órgãos da Administração Pública.

**Autor:** Deputado FELIPE CARRERAS

**Relatora:** Deputada ERIKA KOKAY

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.852, de 2019, de autoria do Deputado Felipe Carreras, pretende instituir a obrigatoriedade de utilização de madeira certificada em itens de papelaria, móveis e obras contratados pela Administração Pública ou por ela apoiadas e financiadas pelo Estado.

A Proposição conceitua madeira certificada como sendo aquela cujo processo produtivo se dá de forma ecologicamente adequada, socialmente justa e economicamente viável, e incumbe ao “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” a regulamentação para os critérios de análise e concessão da certificação.

Na justificação, indica-se que o conceito de “madeira legal” – extraída em áreas permitidas pela legislação – é excessivamente amplo, não sendo capaz de assegurar que a sua extração obedeceu critérios ecológicos e sociais. Desse modo, seria essencial exigir-se a certificação da madeira utilizada nas obras públicas e nos bens fornecidos à Administração Pública.

O PL nº 2.852/2019 está tramitando sob o regime ordinário (art. 151, III, do Regimento) e foi distribuído para análise conclusiva (art. 24, II, do Regimento) das seguintes Comissões: (i) de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (mérito); (ii) de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e



Desenvolvimento Rural (mérito); (iii) de Administração e Serviço Público (mérito); de Finanças e Tributação (art. 54 RICD); e (iv) de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 15/08/2019, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Rodrigo Agostinho (PSB-SP), pela aprovação do texto original do PL nº 2.852/2019, e, em 21/08/2019, o referido parecer foi aprovado por unanimidade.

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, em 29/06/2023, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. José Medeiros (PL-MT), pela aprovação do texto original do PL nº 2.852/2019, com o acréscimo de emenda para vedar a contratação de madeira certificada quando esta tiver valor de mercado superior ao da madeira legal, e, em 09/08/2023, o referido parecer foi aprovado.

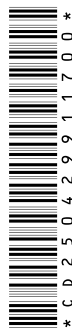
Na Comissão de Administração e Serviços Públicos, o PL nº 2.852/2019 foi recebido para análise em 21/02/2024, ocorrendo minha designação para relatar a matéria em 04/06/2024. Depois de transcorrer o prazo regimental sem apresentação de emendas no âmbito desta Comissão, passo a proferir meu voto para subsidiar os debates, observando, para tanto, os limites das competências definidas no inciso XXX do art. 32 do Regimento Interno.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

Considero meritório o Projeto sob exame, por seguir a tendência, observada na evolução recente do nosso ordenamento jurídico-administrativo, no sentido de conferir ao Estado um papel de indutor de boas práticas sustentáveis a partir de suas contratações de bens, serviços e obras públicas.

De fato, sendo o Estado um ator de extrema importância no mercado (são estimados mais de R\$ 68.000.000.000,00 – sessenta e oito



bilhões de reais – a serem despendidos em compras públicas federais no ano de 2024)<sup>1</sup>, e considerando-se que as contratações públicas movimentam, por ano, cerca de 12% (doze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro<sup>2</sup>, nada mais natural que se utilize esse poder de compra estatal com o objetivo de induzir nas empresas e demais agentes do mercado a adoção de comportamentos tidos como adequados, alinhados às políticas públicas e aos objetivos estratégicos do Estado, dentre eles a inovação e a sustentabilidade<sup>3</sup>.

Tal compreensão se justifica com base na ideia de que a finalidade de qualquer atuação administrativa é a realização dos direitos fundamentais<sup>4</sup>, dentre eles o direito difuso e inalienável a um meio-ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, a legislação administrativa já impôs às contratações públicas o objetivo de incentivar o desenvolvimento nacional sustentável (hoje previsto no art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021). A legislação atual, nos dizeres de Marçal Justen Filho, conferiu “uma função regulatória adicional para a licitação e a contratação administrativa”, fazendo-se “aproveitar a oportunidade da contratação para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável” – que significa, dentre outros tantos aspectos assumidos pelo conceito de sustentabilidade, “crescimento econômico norteado pela preservação do meio ambiente”<sup>5</sup>.

Diante de todo esse cenário, o PL nº 2.852/2019 é conveniente e oportuno, pois, ao exigir critérios mais rígidos do ponto de vista ambiental para compra de bens e contratação de obras pela Administração Pública, mantém-se coeso com o atual sistema jurídico-administrativo no propósito de

<sup>1</sup> Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra> (dados atualizados em abril de 2024). Acesso em: 23 ago. 2024.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/economia-assina-acordo-em-contratacoes-publicas-com-agencia-americana-de-comercio-e-desenvolvimento#:~:text=As%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAlicas%20movimentam%20cerca,\(PIB\)%20brasileiro%20por%20ano](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/economia-assina-acordo-em-contratacoes-publicas-com-agencia-americana-de-comercio-e-desenvolvimento#:~:text=As%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAlicas%20movimentam%20cerca,(PIB)%20brasileiro%20por%20ano). Acesso em: 23 ago. 2024.

<sup>3</sup> Conferir, nesse sentido: COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras Públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019, páginas 11 a 45.

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 243

<sup>5</sup> Idem, p. 248.



transformar as contratações públicas, cada vez mais, em instrumento indutor de práticas sustentáveis.

Entretanto, são necessários alguns ajustes no projeto.

Em primeiro lugar, por trazer disposição que afeta diretamente a compra de bens e a contratação de obras pela Administração Pública, o mais indicado, por determinação do art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998<sup>6</sup>, e por razões sistemáticas e de coesão com as outras normas pertinentes do ordenamento jurídico, seria que a previsão contida na proposição ora em apreço fosse acrescida à Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas (Lei nº 14.133, de 2021), em vez de figurar como lei esparsa.

E, tratando-se de requisito essencial a ser observado nas contratações públicas, entendo pertinente que a exigência de certificação seja inserida no art. 25 da Lei 14.133, de 2021, dispositivo que trata das diretrizes para elaboração do edital, instrumento vinculante que rege a licitação. Nesse dispositivo, inclusive, já constam outras medidas de responsabilidade social a serem adotadas no âmbito das contratações públicas (vide o § 9º do artigo 25, por exemplo).

Em segundo lugar, entendo adequado utilizar expressão mais abrangente quanto ao objeto da exigência de certificação, tal como “produtos de origem florestal”, em lugar de fazer referência a um produto específico (“madeira”). Entendo que tal providência atende melhor aos requisitos de generalidade e abstração inerentes à elaboração legislativa, especialmente por se tratar de norma que se pretende inserir na Lei Geral de Licitações e Contratações.

Ademais, entendo adequado que a prerrogativa para regulamentar a exigência de certificação seja atribuída ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, em vez de ser repassada diretamente por lei ao Ministério

<sup>6</sup> Lei Complementar nº 95/1998 - Art. 7º, IV - “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”.



da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (atualmente Ministério da Agricultura e Pecuária), tal como consta no Projeto ora em análise.

O principal fundamento para essa sugestão é o fato de que a certificação dos produtos de origem florestal pode perpassar também pela competência de outros órgãos autônomos da Administração Pública, notadamente o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

De fato, a Lei nº 14.600, de 2023, que “estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”, determina expressamente que a competência do Ministério da Agricultura e Pecuária para dispor sobre “florestas plantadas” deve ser exercida em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima (art. 19, inciso II), competindo também ao segundo promover políticas de proteção e de recuperação da vegetação nativa (artigo 36, inciso VIII).

Entendo, portanto, que a necessária harmonização entre as competências de Ministérios diversos no âmbito da matéria em apreço será mais bem realizada por meio de ato normativo de autoridade superior, no caso, Decreto a ser editado pelo Presidente da República.

Entendo também ser pertinente a retirada da expressão “por ela apoiadas e financiadas” (*caput* do art. 1º da proposição), em referência às obras sobre as quais recai a obrigatoriedade de utilização de madeira certificada, por se referir a objeto diverso, não relacionado às compras de bens e contratações de obras pela Administração Pública, em possível dissonância com o que dispõe o art. 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 95, de 1998<sup>7</sup>.

Por fim, entendo que a emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural não deve ser acatada, tendo em vista que condicionar a exigência de certificação de produtos ao fato de o preço destes não ser superior ao dos produtos meramente legais retira, em certa medida, a razão de ser da exigência (se a madeira certificada tiver preço competitivo com a madeira não certificada, por exemplo, ela será contratada pela própria lógica competitiva da licitação).

<sup>7</sup> Lei Complementar nº 95/1998 - Art. 7º, I - “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”.



Nos dizeres de Marçal Justen Filho, “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações administrativas [...] autoriza o reconhecimento de vantagens às propostas mais adequadas à realização dessa política desenvolvimentista. Assim, o critério do menor preço pode ser acompanhado pela vantajosidade sob o prisma do desenvolvimento nacional. Portanto, surge a possibilidade de sagrar-se vencedora uma proposta de valor mais elevado, desde que se evidencie ser ela mais adequada para promover o desenvolvimento nacional sustentável”<sup>8</sup>.

Dessa forma, não entendo pertinente a restrição aposta na referida emenda.

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.852, de 2019, na forma do **Substitutivo** anexo, e pela rejeição da Emenda aprovada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

**Deputada ERIKA KOKAY**  
Relatora

2024-11240

---

<sup>8</sup> Idem, p. 248-249



# COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.852, DE 2019

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer a obrigatoriedade de certificação dos produtos de origem florestal utilizados por órgãos e entidades da Administração Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

"Art. 25 .....

.....

"Art. 25 .....

§10 Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras deverão exigir certificação dos produtos de origem florestal fornecidos ou empregados na execução do objeto da contratação, na forma de regulamento, que deverá considerar o porte, a natureza dos produtores e as particularidades regionais, incluindo características socioeconômicas e ambientais. (NR)"

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

Adicionalmente, considero relevante que o regulamento previsto no § 10 do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021 leve em consideração, para a definição das exigências de certificação ambiental, o porte e a natureza dos produtores, bem como as particularidades regionais, incluindo as características socioeconômicas e ambientais locais. Tal medida visa assegurar maior equidade na aplicação da norma, de modo a não inviabilizar a



participação de pequenos produtores e empreendedores da sociobiodiversidade, especialmente aqueles situados em regiões de maior vulnerabilidade social ou econômica. A adoção desses critérios diferenciais permitirá compatibilizar os objetivos de sustentabilidade com a promoção do desenvolvimento regional e a inclusão produtiva, além de assegurar o tratamento favorecido previsto na legislação vigente para micro e pequenas empresas e empreendimentos de base comunitária.

Sala da Comissão, em        de        de 2024.

Deputada ERIKA KOKAY  
Relatora

2024-11240

