

PROJETO DE LEI Nº 4.776-D, DE 2005

Emendas do Senado ao Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei nº 4.776, de 2005, que “dispõe sobre a gestão de florestas públicas para 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 nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de setembro 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” (Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2005, no Senado Federal).

Relator: Deputado Beto Albuquerque

I – RELATÓRIO

Vêm para análise desta Casa as três emendas do Senado Federal ao substitutivo da Câmara ao projeto de lei que pretende regular a gestão das florestas públicas.

A Emenda nº 01 altera o art. 10 do texto aprovado pela Câmara, inserindo dois parágrafos. No § 1º, dispõe-se que o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional, quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de

fronteira definida no art. 20, § 2º, da Constituição Federal. No § 2º, prevê-se que o PAOF deverá ser submetido à prévia aprovação pelo Congresso Nacional, quando incluir a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares, nos termos do art. 49, inciso XVII, da Constituição.

A Emenda nº 02 altera o § 1º do art. 58 do texto aprovado pela Câmara, para determinar que o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado federal.

A Emenda nº 03, por sua vez, acrescenta uma seção ao Capítulo II do Título IV do texto aprovado pela Câmara, dispondo sobre o Conselho gestor do SFB e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal a ele subordinado. Prevê que esse Conselho gestor será composto por: um representante do Ministério do Meio Ambiente; um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; um representante do Ministério da Defesa; um representante do Ministério da Saúde; um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário; um representante do Ministério da Integração Nacional; e um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os intensos debates que levaram ao substitutivo da Câmara ao projeto de lei do Poder Executivo que pretende regular a gestão das florestas públicas duraram todo o primeiro semestre do ano de 2005. Foram realizadas várias audiências públicas e incontáveis reuniões técnicas para debater a proposta. Os principais atores técnicos e políticos que atuam no tema têm-se manifestado no sentido de que o texto aprovado por esta Casa de Leis aprimora o texto original encaminhado pelo Executivo.

As emendas elaboradas pelo Senado Federal merecem ser comentadas de forma individualizada.

O § 2º do art. 20 da Constituição prevê que “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. O § 1º, III, da Constituição dispõe que compete ao Conselho de Defesa Nacional “propor os critérios e condições de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo”. Assim, a proposta do § 3º do art. 10 trazida pela Emenda nº 01 parece plenamente coerente com os citados dispositivos da Constituição Federal e é plenamente defensável. O assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, vale registrar, já vem sendo exigido para a criação de Unidades de Conservação na faixa de fronteira.

Deve-se ter restrições, todavia, em relação ao § 4º do art. 10 previsto também pela Emenda nº 01. O inciso XVII do art. 49 da Constituição, citado na emenda, coloca como de competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”. Ocorre que o PAOF não incluirá a concessão de terras públicas de qualquer dimensão, o que torna o dispositivo proposto pelo Senado Federal sem aplicabilidade. Entende-se que houve um problema de interpretação do instituto da concessão florestal que levou à proposição de um dispositivo equivocado.

Nos debates ocorridos na Câmara dos Deputados, formou-se a plena convicção de que a concessão florestal, geradora apenas de um direito pessoal sobre a cobertura vegetal, atribuído ao concessionário, não se confunde com a concessão de terra pública, geradora de direito real sobre o bem fundiário. O escopo da concessão florestal não toca na questão do domínio da terra, que nem é alienada nem concedida ao particular.

Além disso, deve-se perceber que o texto aprovado pela Câmara contém um complexo conjunto de mecanismos de controle técnico, jurídico e social que tornam a análise pelo Legislativo completamente sem sentido. A interferência entre os Poderes só é admissível em situações excepcionais, com respaldo da Constituição Federal.

Apresenta-se, a seguir, uma tabela com todos os mecanismos de controle inseridos na proposta:

Tema	Mecanismos	Artigo/parágrafo
Licitação	As concessões só poderão ser outorgadas mediante processo de licitação pública.	Art. 7º
PAOF	Só poderá haver concessões em áreas contidas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)	Art. 9º
Aprovação do PAOF	O PAOF deverá ser submetido a manifestação da <u>Comissão Nacional de Gestão de Florestas Públicas</u> que inclui representação do poder público e da sociedade civil (comunidade científica, organizações empresariais, trabalhadores e organizações não governamentais)	Art. 10, § 1º Art. 51
Consulta Pública do Lote	Cada lote de concessão contido no POAF deverá ser precedido de consulta pública, incluindo audiência pública na região da concessão.	Art. 8º Art. 20, § 2º
Ato de justificativa	Antes de cada licitação o poder público deverá publicar ato justificando a conveniência da concessão florestal.	Art. 12
Licença Prévia	Uma área só pode ser incluída no edital de licitação de concessão florestal com licença prévia emitida pelo órgão ambiental competente.	Art. 18
Empresa Brasileira	Só podem participar da licitação empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil.	Art. 19 §1º
Internet	Toda documentação gerada sobre os processos de concessões, incluindo relatórios, licenças e contratos deverão estar disponíveis na Internet.	Art. 7º Parágrafo único
Garantias	Poder concedente exigirá garantias compatíveis com o risco do empreendimento	Art. 21
CrITÉrios de Seleção	Vencedor da licitação será definido por: (i) melhor preço; (ii) menor impacto ambiental; (iii) maior benefício socioeconômico; (iv) maior agregação de valor local; (v) maior eficiência.	Art. 26
Prazo	Contratos de no máximo 40 anos sem possibilidade de renovação.	Art. 35

	▪ Ao final dos 10 primeiros anos de aplicação da lei não mais do que 20% da área passível de concessão poderá estar concedida.	Art. 75
Evitar monopólios	▪ Será obrigatório que cada lote de concessão tenha unidades de tamanhos pequenos, médios e grandes para garantir acesso ao maior numero de produtores. ▪ Nenhum concessionário poderá obter (individualmente ou em consórcio) mais de 2 contratos em cada lote. ▪ Cada concessionário terá um % máximo de área de concessão florestal definido no PAF. ▪ Ao final dos 10 primeiros anos de aplicação da lei nenhum concessionário poderá concentrar (indiviculamente ou em consórcio) mais de 10% do total de áreas sob concessão florestal em cada esfera de governo.	Art. 33 Art. 34 Art. 34 Art. 76

Tema	Mecanismos	Artigo/parágrafo
Sistema de Gestão de Floresta Públicas	▪ O sistema de gestão das florestas públicas contará com 4 entes: - o poder concedente exercido pelo Ministério do Meio Ambiente no nível Federal; - o Serviço Florestal Brasileiro; - o Comissão de Gestão Florestas Públicas; - o órgão ambiental licenciador.	Arts. 49 a 53
FNDF	▪ Com recursos oriundos das concessões será formado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal que será gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro. ▪ O FNDF contará com um conselho consultivo com representação da sociedade civil, poder público federal e dos outros entes federados.	Art. 41 Art. 55 – inciso I do <i>caput</i> Art. 41, § 2º
Fiscalização das Concessões	▪ Serão 3 instâncias de controle: - o IBAMA e órgãos ambientais dos estados fiscalização o cumprimento dos planos de manejo; - o Serviço Florestal Brasileiro e outros gestores estaduais fiscalização o cumprimento dos contratos de concessão; - o serão obrigatórias ainda auditorias externas no mínimo a cada 3 anos.	Art. 49 a 53 Art. 42
Encerramento de concessões	▪ O poder publico pode encerrar a concessão se não forem cumpridas as cláusulas do contrato ou por motivo de interesse público aprovado pelo Congresso.	Art. 45
Relatórios	▪ O Serviço Florestal Brasileiro deverá enviar ao Congresso Nacional e ao CONAMA, até o dia 31 de março de cada ano, uma relatório sobre o sistema de concessões. ▪ Após 5 anos de aplicação da lei será feita uma avaliação dos aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação da lei.	Art. 53 § 2º e § 3º Art. 74

A existência desses mecanismos de controle também justificam a dispensa da aprovação prévia pelo Senado Federal dos nomes que irão assumir a direção do Serviço Florestal Brasileiro, proposta trazida pela Emenda nº 02. Note-se que a aprovação pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso III, alínea “f” da Constituição Federal, tem sido aplicada em regra quando os titulares dos cargos têm mandato predeterminado, o que não é o caso do SFB.

A proposta trazida pela Emenda nº 03, por fim, parece insustentável. O Senado Federal imagina um conselho gestor com poderes sobre todas as ações do SFB e, também, sobre a alocação de recursos do

Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, constituído de representantes de oito diferentes ministérios que, não raro, terão interesses conflitantes. Se a emenda vier a ser aprovada, pode-se inviabilizar o funcionamento do SFB. O Conselho Gestor significaria a criação de uma instância burocrática a mais, que não contribuiria para a operacionalização das ações, e que entraria em conflito com o Conselho Diretor do SFB e com o Conselho Consultivo do FNDF. Mais uma vez, deve-se chamar a atenção para os variados mecanismos de controle constantes do texto aprovado pela Câmara, que asseguram que a atuação do SFB ocorra de forma responsável do ponto de vista da proteção do meio ambiente e do patrimônio público. Deve-se dizer, ainda, que o Poder Executivo comprometeu-se a inserir todos os ministérios citados na regulamentação do conselho consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

Diante do exposto, nosso Voto é pela:

- **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, do § 3º do art. 10 previsto pela Emenda nº 01;**
- **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição, do § 4º do art. 10 previsto pela Emenda nº 01;**
- **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição, da Emenda nº 02;**
- **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição, da Emenda nº 03.**

Sala das Sessões, em de de 2006

Deputado Beto Albuquerque
Relator