

PARECER APRESENTADO EM PLENÁRIO PELO RELATOR DESIGNADO PARA MANIFESTAR-SE PELA COMISSÃO MISTA INCUMBIDA DA APRECIAÇÃO DA MATÉRIA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 366, DE 2007

Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Ricardo Barros

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 366, editada em 26 de abril de 2007 pelo Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. O Instituto Chico Mendes será constituído mediante desmembramento das unidades do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA até então incumbidas das ações federais de conservação da natureza e, em especial, da proteção das unidades de conservação instituídas e mantidas pela União.

Para tanto, a MP 366/07 determina:

- as finalidades a serem cumpridas pela nova autarquia, compreendendo: (i) a execução de ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; (ii) a execução de políticas relativas ao uso sustentável

dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo a às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; (iii) o fomento e a execução de programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e (iv) o exercício do poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União, sem prejuízo do exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo IBAMA (art. 1º);

- a estrutura administrativa do Instituto Chico Mendes, que será dirigido por um Presidente (DAS-6) e por quatro Diretores (DAS-4), todos nomeados pelo Presidente da República, e contará ainda com 153 Funções Gratificadas FG-1 (art. 2º e art. 4º);

- a transferência, para o Instituto Chico Mendes, do patrimônio, dos recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, do pessoal e dos cargos e funções vinculados ao IBAMA, relacionados às finalidades transferidas para a nova autarquia, bem como os direitos, créditos e obrigações correspondentes às mesmas, conforme dispuser ato do Poder Executivo (art. 3º);

- a alteração das finalidades do IBAMA, estabelecidas pelo art. 2º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, para melhor especificá-las, refletindo os efeitos de seu desmembramento (art. 5º);

- a transferência, do IBAMA para o Instituto Chico Mendes, da receita prevista no art. 39, § 1º, II, "a", da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, correspondente a 40% dos recursos financeiros oriundos de preço de concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União, cuja utilização ficará restrita à gestão das unidades de conservação de uso sustentável (art. 6º);

- a supressão da menção expressa ao IBAMA como órgão executor do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, contida no art. 6º, III, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (art. 7º);

- a inclusão, no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, de competência do Instituto Chico Mendes idêntica à já prevista para o IBAMA, no que concerne à edição de norma que disponha sobre ato de designação de titular de cargo de Técnico Ambiental para o exercício de atividades de fiscalização (art. 8º);

- as alterações necessárias de diversos dispositivos da Lei nº 11.156, de 29 de julho de 2005, para estender aos servidores lotados no Instituto Chico Mendes o direito à percepção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental – GDAEM, quando ocupantes de cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, ou à percepção da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa de Meio Ambiente – GDAMB, caso contrário, bem como os critérios transitórios para pagamento das mesmas (art. 9º e art. 11);

- as alterações necessárias de artigos da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, para estender aos servidores lotados no Instituto Chico Mendes o impedimento quanto à sua redistribuição para outros órgãos e entidades da administração pública que não o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA, bem como para estender aos servidores do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente – PECMA, quando lotados e em exercício no Instituto Chico Mendes, o direito à percepção da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente – GTEMA (art. 10).

Cumprido o prazo regimental para apresentação de emendas à MP 366/07, resultaram oferecidas 14 proposições da espécie. O conteúdo das mesmas será exposto e discutido no voto.

A Medida Provisória nº 366, de 2007, deveria ter recebido parecer de Comissão Mista a ser instituída com tal finalidade até o último dia 10 de maio. Como tal não ocorreu, a MP 366/07 deverá ser diretamente submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, passando a sobrestar sua pauta a partir de 11 de junho de 2007. Ante essas circunstâncias, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados veio a designar-me para proferir em Plenário parecer à MP 366/07 e às emendas que lhe foram oferecidas.

Tão logo recebi essa incumbência, busquei escutar com atenção os Deputados que tinham sugestões adicionais a oferecer. Mantive diálogo, da mesma forma, com os servidores do IBAMA, não só através do Presidente da Associação Nacional de Servidores do IBAMA, Sr. Jonas Moraes Corrêa, mas também com outras lideranças que me procuraram, tanto aqui na Câmara dos Deputados como na minha região de atuação parlamentar. Estive ainda reunido com representantes de organizações não governamentais interessadas na questão ambiental.

As sugestões recebidas foram examinadas com critério e sua viabilidade foi objeto de consultas ao Poder Executivo. Quando possível, foram aproveitadas nos termos do projeto de lei de conversão apresentado ao final deste parecer.

II - VOTO DO RELATOR:

Admissibilidade da MP 366/07:

A Medida Provisória nº 366, de 2007, teve sua edição justificada nos seguintes termos, constantes da Exposição de Motivos Interministerial nº 23/MMA/MP/2007, subscrita pela Ministra Marina Silva, do Meio Ambiente, e pelo Ministro Paulo Bernardo Silva, do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“A necessidade de consolidar a atuação governamental na execução da política nacional de unidades de conservação da natureza, na execução de políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União, além do fomento à execução de programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade demonstram a urgência e relevância da edição da presente medida provisória, viabilizando assim a imediata criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, possibilitando maior eficiência na execução das políticas ambientais.”

Os danos ao meio ambiente, uma vez ocorridos, são de difícil reversão. Os meios de comunicação reiteradamente divulgam imagens de incêndios, contaminação de cursos d’água e de degradação do habitat de diversas espécies nativas. Nessas circunstâncias, a adoção de medidas que tornem mais efetiva a ação federal na esfera do meio ambiente, reveste-se plenamente da relevância e urgência que a Constituição impõe para a edição de medidas provisórias.

Verifica-se também haverem sido cumpridas as exigências formais para seu envio ao Congresso Nacional, determinadas pelo art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN.

A Constituição, em seu art. 37, XIX, exige lei específica para a criação de autarquia federal, cabendo sua iniciativa obrigatoriamente ao Presidente da República, face ao que determina o art. 61, § 1º, II, “e”, da Carta. Nessas condições, a MP 366/07 vem dar cumprimento a essa exigência para a criação do Instituto Chico Mendes. A matéria nela enfocada não contém qualquer transgressão às restrições temáticas aplicáveis às medidas provisórias, em obediência ao disposto no § 1º do art. 62 da Constituição.

Não se verifica, ademais, no texto da MP 366/07, comprometimento de qualquer espécie quanto ao cumprimento dos requisitos de juridicidade e de boa técnica legislativa.

No que concerne à adequação orçamentária e financeira da MP 366/07, não tenho reparos a fazer. Como o Instituto Chico Mendes tem por origem o IBAMA, do qual deverão ser transferidos o patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculados às atividades que passarão a ser da competência da nova autarquia, o reflexo sobre as despesas é mínimo. De início, de acordo com o que dispõe o art. 4º da MP 366/07, as únicas despesas a serem acrescidas seriam aquelas correspondentes à criação de quatro cargos em comissão e cento e cinqüenta e três funções gratificadas. Conforme consta da Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, há autorização específica da Lei orçamentária para tal, uma vez que dela consta autorização para criação de até 3.521 cargos para as áreas de Cultura, Meio Ambiente e Tecnologia, no âmbito do Poder Executivo. Endosso, por conseguinte, a conclusão, expressa naquela Nota Técnica, de que a Medida Provisória nº 366, de 2007, “*não ilide as normas jurídicas de índole financeira e orçamentária*”.

Ante o exposto, entendo estarem supridas todas as exigências quanto à admissibilidade da MP 366/07.

Mérito da MP 366/07:

A MP 366/07, ao criar o Instituto Chico Mendes mediante desmembramento do IBAMA, tem duplo propósito. De um lado, busca promover maior eficiência e eficácia na execução da política nacional de unidades de conservação da natureza, mediante a criação de uma autarquia

voltada primordialmente para essa finalidade. De outra parte, busca direcionar a atuação do IBAMA para a execução de políticas nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental.

Considero tal proposta adequada ao atual momento. Em 1989, quando o IBAMA foi criado pela Medida Provisória nº 34, de 23 de janeiro de 1989, depois convertida na Lei nº 7.735, de 1989, a política ambiental dava seus primeiros passos. Era então importante dar um direcionamento administrativo que unificasse as ações governamentais referentes ao meio ambiente, mediante fusão de distintos órgãos e entidades que tratavam de assuntos vinculados à área. Agora, quando a ótica ambiental já se acha incorporada a todas as decisões de governo, é tempo de reforçar a atuação do IBAMA no licenciamento ambiental e nos demais aspectos em que o Instituto é mais cobrado pela sociedade, deixando a gestão das áreas de conservação ser cuidada de forma autônoma pelo Instituto Chico Mendes.

Sei que a proposta de desmembramento gerou reações emocionais e comprehendo que assim seja. No entanto, com todo o respeito à posição dos que se manifestam contrariamente à MP 366/07, dentre os quais os servidores do IBAMA, acredito que não devemos ter medo de adotar novas soluções para novos tempos. As responsabilidades atribuídas ao IBAMA são imensas, o que não tem permitido ao Instituto dar a devida prioridade à gestão das unidades de conservação da natureza. Sabe-se que apenas pouco mais de 20% dos recursos orçamentários e de pessoal da entidade estão voltados para a gestão das áreas de conservação. Esses fatos justificam, a meu ver, a autonomia administrativa para o desempenho dessas atividades, a ser concretizada através do Instituto Chico Mendes.

Registro, por oportuno, que recebi manifestação de apoio à criação do Instituto Chico Mendes, bem como sugestões para aperfeiçoamento do conteúdo da MP 366/07, subscrita pelas seguintes organizações não governamentais envolvidas com o tema das áreas protegidas: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí – Apremavi; Conservation International – CI; Fundação Pró-Natureza – Funatura; Fundação Vitória Amazônica – FVA; Instituto Centro e Vida – ICV; Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB; Instituto de Pesquisas da Amazônia – IPAM; Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ; Instituto

Socioambiental – ISA; Instituto Sociedade, População e Natureza – ISP; SOS Mata Atlântica; The Nature Conservancy - TNC e Fundo Mundial para a Natureza - WWF-Brasil. Tomo a liberdade de transcrever trecho inicial da manifestação que me foi apresentada por essas conceituadas entidades:

“A criação de uma nova instituição para lidar com a conservação da natureza em âmbito federal constitui uma oportunidade de reparar uma situação que atualmente é inadequada face às exigências postas no cenário global. Hoje está clara a importância da manutenção da diversidade biológica para a garantia da vida no planeta, o que não tem sido devidamente enfrentado pelas instituições governamentais existentes. A conservação é uma dimensão fundamental do desenvolvimento, e pode constituir uma vantagem comparativa (social, política e econômica) do Brasil frente a outros países.

A necessidade de uma melhor definição de objetivos e atribuições das instituições responsáveis pela gestão ambiental, a dimensão, a quantidade e a dispersão das áreas protegidas reforçam a justificativa da criação de uma nova instituição.”

Lembro ainda que a questão ambiental ganhou nova relevância face às preocupações mundiais com o aquecimento global. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas assume papel de principal instrumento para o encaminhamento de soluções sobre o tema. Nesse âmbito, o Brasil deverá assumir, cada vez mais, a responsabilidade pela proteção de suas florestas. Torna-se assim prioritária uma ação consistente em defesa dos ecossistemas naturais, para o que a criação do Instituto Chico Mendes constitui passo decisivo.

É relevante assinalar que diversos países adotam modelo administrativo similar ao proposto pela MP 366/07, confiando a gestão de suas unidades de conservação da biodiversidade a órgãos autônomos, enquanto as demais competências ambientais permanecem atribuídas aos ministérios, secretarias ou órgãos equivalentes.

Papel de destaque a esse respeito pode ser atribuído ao Canadá, que possui 2,25% do território incorporados a seus 38 parques nacionais. A administração dessas áreas cabe à Agência Canadense de Parques (Parks Canada Agency, no original), através de gerências de 24 regiões naturais. Já as demais competências pertinentes às questões ambientais são exercidas por diversos órgãos do Ministério do Ambiente.

Os exemplos europeus são semelhantes. Na Espanha, a gerência das unidades de conservação é atribuída ao Organismo Autônomo de Parques Nacionais, enquanto as demais questões referentes ao meio ambiente estão afetas às diversas Direções Gerais no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Similarmente, na França, a gestão dos parques nacionais é descentralizada, embora sob tutela do Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável (Ministère de l'écologie et du développement durable, no original).

Na América Latina a gestão descentralizada das áreas naturais protegidas parece ser a regra. Na Argentina, a Administração de Parques Nacionais é o organismo descentralizado responsável pela gestão das unidades de preservação da biodiversidade, enquanto as demais competências referentes às questões ambientais são atribuídas à Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O México igualmente optou pela gestão descentralizada das unidades de conservação, através da Comissão Nacional de Áreas Naturais Protegidas. Também a Costa Rica adota gestão descentralizada de seus 32 parques naturais e reservas biológicas.

A MP 366/07, além de determinar a criação do Instituto Chico Mendes e definir-lhe as competências, promoveu as necessárias alterações tanto na lei de criação do IBAMA, como em outras leis que dispõem sobre matérias ambientais. Promove igualmente os acréscimos necessários às leis que disciplinam carreiras e remunerações de servidores.

Quanto aos cargos em comissão e às funções gratificadas criados no âmbito do Instituto Chico Mendes, entendo serem plenamente justificáveis para que a autarquia possa estruturar-se adequadamente para o desempenho de suas funções.

Além das emendas que mereceram meu voto favorável, adiante comentadas, considero oportuno propor outras mudanças no texto original da MP 366/07, de forma a acolher diversas sugestões que me foram transmitidas. Para tanto, as normas regimentais impõem a elaboração de projeto de lei de conversão, apresentado ao final deste parecer.

Proponho, de início, o acréscimo de novo inciso ao art. 1º da MP 366/07, para estabelecer competências para o Instituto Chico Mendes com respeito à promoção e execução de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, limitadas às áreas

essas atividades sejam permitidas. Tais atividades são da maior importância, tanto para que a população dê valor à conservação dos recursos naturais, como também para a geração de recursos financeiros, mediante cobrança de ingressos e locação de áreas para apoio à visitação. Esses recursos, revertidos em benefício das próprias áreas de conservação, deverão propiciar ao Instituto Chico Mendes melhores condições para o desempenho de suas outras incumbências.

Para maior clareza, proponho modificar a redação que o art. 7º da MP 366/07 dá ao inciso III do art. 6º da Lei nº 9.985, de 2000, de modo a explicitar os órgãos ambientais federais nele referidos.

Adoto também, mediante artigo acrescentado ao texto, nova redação para o art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, de modo a permitir que o Instituto Chico Mendes tenha as mesmas prerrogativas que o IBAMA quanto à contratação de pessoal por tempo determinado para atender situações de emergência ambiental.

Acolho, por fim, proposta do Deputado Antonio Palocci para inclusão de novo artigo, dispondo sobre a responsabilidade técnica, administrativa e judicial sobre o conteúdo de parecer técnico conclusivo visando à emissão de licença ambiental pelo IBAMA. Em minha opinião, a transferência dessa responsabilidade para órgão colegiado, no âmbito do próprio Instituto, constitui medida salutar no sentido de despersonalizar os pareceres técnicos indispensáveis à emissão de licenças ambientais pelo IBAMA.

Ante o exposto, submeto a este Plenário meu voto pela aprovação, no mérito, da Medida Provisória nº 366, de 2007, nos termos do projeto de lei de conversão apresentado em anexo.

Admissibilidade das emendas:

Antes de passar ao mérito das emendas oferecidas à MP 366/07, é necessário verificar se as mesmas têm condições de ser admitidas, face aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Entendo que apenas duas emendas deixam de satisfazer tais requisitos. A emenda nº 11, do Deputado Luiz Carlos Hauly, ao propor

aumento de 102% sobre a remuneração dos servidores do extinto Instituto Brasileiro do Café, afigura-se a um só tempo inconstitucional, injurídica e inadequada sob os aspectos orçamentário e financeiro.

A inconstitucionalidade, nesse caso, resulta da violação da reserva de iniciativa que o art. 61, § 1º, II, 'a' da Constituição atribui ao Presidente da República em leis que disponham sobre aumento de remuneração no serviço público. A inadequação orçamentária e financeira manifesta-se ante a não observância do preceito de responsabilidade fiscal contido no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Aquele dispositivo não permite o acolhimento de emendas que acarretem despesa obrigatória de caráter continuado, sem que, em contrapartida, haja compensação mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa.

Há que se considerar ainda que a emenda nº 11 versa sobre matéria estranha à contida na MP 366/07. Conflita, dessa forma, com o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que não permite que lei contenha "*matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão*". A apresentação de emenda sobre matéria estranha àquela tratada em medida provisória afigura-se também anti-regimental, uma vez que tal procedimento é vedado pelo art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN.

Essa mesma razão compromete a juridicidade da emenda nº 14, do Deputado Marcelo Serafim, que acrescenta artigo para dar nova redação ao art. 12 da Lei nº 10.666, de 2003, prorrogando para maio de 2009 o prazo, que expiraria em maio de 2007, para que os regimes instituidores de benefícios apresentem aos regimes de origem os dados relativos aos benefícios em manutenção, para fins de compensação financeira entre regimes previdenciários. Trata-se, igualmente, de matéria estranha à MP 366/07 e, como tal, insuscetível de ser admitida.

Por outro lado, não vislumbro qualquer óbice quanto à admissibilidade das demais emendas, seja quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, seja quanto à adequação orçamentária e financeira das mesmas.

Pelas razões expostas, voto pela inadmissibilidade das emendas nº 11 e nº 14, acima referidas, bem como pela constitucionalidade,

juridicidade e boa técnica legislativa das emendas nº 1, nº 2, nº 3, nº 4, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8, nº 9, nº 10, nº 12 e nº 13.

Mérito das emendas:

As normas regimentais exigem manifestação também sobre o mérito da emendas consideradas inadmitidas, face à hipótese do Plenário entender de forma diversa quanto àquela preliminar de admissibilidade. O voto contrário às emendas nº 11 e nº 14 resulta não só do requisito de coerência, mas assenta-se também em outros fundamentos.

Além das objeções apresentadas como fundamento ao voto pela sua inadmissibilidade, a emenda nº 11 fixa elevado índice de reajuste, que não condiz com os reduzidos níveis de inflação experimentados pela economia brasileira nos últimos anos. Além disso, a determinação de dedução de reajustes percebidos a partir de 1º de janeiro de 2003, torna a proposta imprecisa e de difícil implementação. Recomenda-se, pois, a rejeição, também no mérito, da emenda nº 11.

Já a emenda nº 14 aponta, com inteira procedência, a necessidade de prorrogação do prazo previsto no art. 12 da Lei nº 10.666, de 2003, que expiraria em maio de 2007, para que os regimes instituidores de benefícios apresentem aos regimes de origem os dados relativos aos benefícios em manutenção, para fins de compensação financeira entre regimes previdenciários. Compensação dessa natureza exige seja enviada ao Instituto Nacional do Seguro Social a homologação do benefício previdenciário pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente. O grande número de processos de concessão de aposentadorias e pensões não permitiu que essa exigência fosse integralmente cumprida no prazo determinado por aquele dispositivo legal.

Sendo assim, justifica-se plenamente a prorrogação sugerida na emenda nº 14. Ocorre, porém, que essa prorrogação foi determinada, antes que se esgotasse aquele prazo, pela Medida Provisória nº 374, de 31 de maio de 2007, que concedeu mais três anos para apresentação dos documentos referentes à compensação entre regimes previdenciários. Creio, assim, que a providência sugerida já está em vigor, nos termos da MP 374/07, e que eventuais aprimoramentos referentes ao tema poderão ser

melhor discutidos durante a tramitação da mesma. Voto, por esse motivo, pela rejeição, no mérito, da emenda nº 14.

Ficam ainda pendentes de exame as emendas nº 1, nº 2, nº 3, nº 4, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8, nº 9, nº 10, nº 12 e nº 13, todas com voto pela admissibilidade.

A emenda nº 1, do Deputado Duarte Nogueira, tem o propósito de alterar a denominação da nova autarquia. Ao invés de Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, seria adotado o nome de Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade. Segundo a justificação da emenda, esse nome teria sido sugerido pelo ambientalista gaúcho José Palazzo Truda. Manifesta o autor da emenda o intuito de evitar que a denominação proposta pelo Poder Executivo conduza a um indesejável culto ao personalismo. Entende ainda que a atuação de caráter regional de Chico Mendes não condiz com a visão nacional que se espera do novo Instituto com relação à biodiversidade brasileira.

Embora as críticas do autor tenham alguma pertinência, entendo que esse tipo de polêmica não faz parte dos aspectos efetivamente relevantes a serem debatidos com respeito à criação e ao funcionamento da nova autarquia.

Gostaria de lembrar também que a atribuição de nome de determinada personalidade a uma entidade pública, se não chega a ser comum, não é tampouco inédito. Tanto é assim que a entidade pública federal a que estão afetos os assuntos de segurança e medicina no trabalho denomina-se Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, enquanto as pesquisas educacionais de interesse da União são conduzidas no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Não vejo, portanto, motivo para estimular a disputa política sobre esse ponto, razão pela qual voto pela rejeição da emenda nº 1.

Considero adequada, por outro lado, a adição proposta pela emenda nº 2, do Deputado Leandro Sampaio, que pretende inserir a educação ambiental no rol de competências do Instituto Chico Mendes. A educação ambiental constitui elemento essencial a qualquer política de conservação ambiental de longo prazo, o que me leva a votar pela aprovação daquela emenda.

Quanto à emenda nº 3, da Deputada Solange Amaral, entendo que seu principal efeito seria a redução de recursos que a MP 366/07 destina ao Instituto Chico Mendes. A aprovação de tal proposta poderia colocar em risco a própria viabilidade financeira da nova autarquia. Não bastasse isso, a emenda altera dois outros dispositivos da MP 366/07, propiciando indesejável sobreposição de competências entre o Instituto Chico Mendes, o IBAMA e os órgãos executores do SNUC. Voto, por conseguinte, pela sua rejeição.

A emenda nº 4, do Senador Arthur Virgílio, suprime os dispositivos em que são criados os cargos em comissão e as funções gratificadas do Instituto Chico Mendes. Não há como uma autarquia funcionar sem diretoria e sem estrutura administrativa. A emenda nº 4 representa, assim, a virtual rejeição do próprio Instituto Chico Mendes, razão pela qual não há como acatá-la.

Voto também pela rejeição da emenda nº 5, do Deputado João Oliveira, e da emenda nº 6, do Deputado Wandenkolk Gonçalves, que pretendem condicionar a nomeação do Presidente e dos Diretores do Instituto Chico Mendes à prévia aprovação de seus nomes pelo Senado Federal. Embora se trate de hipótese constitucionalmente admissível, face ao que dispõe o art. 52, III, “f”, da Carta, entendo que tal exigência vem sendo adotada parcimoniosamente, sendo comum apenas para as agências reguladoras. Não há porque dar à nomeação de diretores do Instituto Chico Mendes tratamento que não vem sendo usualmente aplicado às demais autarquias, quanto a exigência dessa natureza para a nomeação de seus diretores.

A emenda nº 7, do Deputado Leandro Sampaio, ao suprimir os dispositivos da MP 366/07 que permitem a transferência de servidores, patrimônio e recursos do IBAMA para o Instituto Chico Mendes, conduz à inviabilidade da implantação desse último. A forma engendrada pelo Poder Executivo para assegurar a rápida transição de competências do IBAMA para o Instituto Chico Mendes torna imprescindíveis as transferências autorizadas na MP 366/07, sem o que a nova autarquia não terá como tornar-se operacional com a rapidez exigida pela preservação da biodiversidade. Voto, em consequência, pela rejeição da emenda nº 7.

Voto também pela rejeição da emenda nº 8, do Deputado Wandenkolk Gonçalves, que propõe impedir o contingenciamento de recursos orçamentários do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, durante período de doze

meses. O contingenciamento é medida que decorre dos vícios do processo de elaboração e votação do Orçamento, conforme sabemos todos. Não há como salvaguardar órgãos públicos de seu alcance, por mais relevantes e meritórias que sejam as funções que desempenham.

As emendas nº 9 e nº 10, do Deputado José Carlos Aleluia, que visam restaurar a expressão “imediatamente”, com respeito ao processo de capacitação de servidor cujo rendimento tenha sido considerado insuficiente, merece consideração. Se o desempenho do servidor é insuficiente, o prejuízo maior é do interesse público. O processo de capacitação desse servidor não deve, pois, ficar sujeito à discricionariedade de sua chefia, mas sim ser promovido com a urgência que a situação requer. Acolho, portanto, as emendas nº 9 e nº 10.

Rejeito, por outro lado, a emenda nº 12, do Deputado Paes Landim, por considerá-la desprovida de efeitos concretos. Não há como forçar o Presidente da República a editar decreto para adotar providência que o Congresso Nacional faça incluir em texto de lei. Na verdade, se o Poder Executivo entender apropriada a criação de cargos para operar as coordenações sugeridas na emenda, ele adotará as providências necessárias para tal, independentemente da existência de determinação legal nesse sentido. Se, ao contrário, discordar da necessidade de coordenação estadual das atividades do Instituto Chico Mendes, simplesmente não editará o decreto sugerido, sem estar sujeito a qualquer sanção por esse motivo.

Voto, finalmente, pelo acatamento parcial da emenda nº 13, do Deputado Wandenolk Gonçalves, nos termos do art. 14 do projeto de lei de conversão. O equacionamento das incompatibilidades que têm sido apontadas quanto ao processo de licenciamento ambiental, contrapondo as exigências impostas para a concessão de licenças à urgência de empreendimentos vitais para o desenvolvimento econômico do país, impõe o aprimoramento do processo de licenciamento. Nesse sentido, ao invés de propor fixação de prazo global para a concessão da licença, como pretende o autor da emenda, ação sugestão manifestada em reunião com os Senhores Líderes, no sentido de que os regulamentos referentes a licenciamento ambiental, editados nas distintas esferas de governo, estabeleçam prazo para manifestação de cada órgão público instado a proferir parecer nos processos com vistas à emissão de licença ambiental.

Conclusão:

Em decorrência do exposto, voto:

- pela admissibilidade da Medida Provisória nº 366, de 2007, encaminhada ao Congresso Nacional nos termos previstos pelo art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, por estarem devidamente configurados os pressupostos de relevância e urgência e por não se incidir em qualquer das vedações temáticas constantes do art. 62, § 1º, da Constituição;
- pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP 366/07, assim como pela sua adequação orçamentária e financeira;
- no mérito, pela sua aprovação, nos termos do anexo Projeto de Lei de Conversão, que inclui as alterações antes referidas, destacadas em negrito;
- pela admissibilidade das emendas nº 1, nº 2, nº 3, nº 4, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8, nº 9, nº 10, nº 12 e nº 13, face à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das mesmas, bem como por sua adequação orçamentária e financeira;
- pela inadmissibilidade da emenda nº 11, face à sua constitucionalidade, injuridicidade e inadequação orçamentária e financeira, e da emenda nº 14, pela sua injuridicidade;
- no mérito, pela aprovação integral das emendas nº 2, nº 9 e nº 10, pela aprovação parcial da emenda nº 13, nos termos do projeto de lei de conversão, e pela rejeição de todas as demais, em decorrência das razões anteriormente apresentadas.

Sala das Sessões, em de 2007.

Deputado Ricardo Barros
Relator

2007_8354_Ricardo Barros_085

**PARECER APRESENTADO EM PLENÁRIO PELO RELATOR
DESIGNADO PARA MANIFESTAR-SE PELA COMISSÃO MISTA
INCUMBIDA DA APRECIAÇÃO DA MATÉRIA**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 366, DE 2007
PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO**

Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade **e de educação ambiental**;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Art. 2º O Instituto Chico Mendes será administrado por um Presidente e quatro Diretores.

Art. 3º O patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculadas ao IBAMA, relacionadas às finalidades elencadas no art. 1º, ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disciplinará a transição do patrimônio, dos recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, de pessoal, de cargos e funções, de direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas do IBAMA para o Instituto Chico Mendes.

Art. 4º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FG, para integrar a estrutura do Instituto Chico Mendes:

I - um DAS-6;

II - três DAS-4; e

III - cento e cinqüenta e três FG-1.

Parágrafo único. As funções de que trata o inciso III deverão ser utilizadas exclusivamente para a estruturação das unidades de conservação da natureza instituídas pela União, de acordo com a Lei nº 9.985,

de 18 de julho de 2000.

Art. 5º O art. 2º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente." (NR)

Art. 6º A alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"a) Instituto Chico Mendes : quarenta por cento, para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável;" (NR)

Art. 7º O inciso III do art. 6º da Lei nº 9.985, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"III - Órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o IBAMA, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação." (NR)

Art. 8º O parágrafo único do art. 6º da Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser

precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo IBAMA ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem." (NR)

Art. 9º A Lei nº 11.156, de 29 de julho de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM, devida aos ocupantes dos cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes." (NR)

"Art. 2º A GDAEM será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.

.....

§ 4º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais, podendo considerar projetos e atividades prioritárias e características específicas das atividades do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes.

....." (NR)

"Art. 4º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes condições:

.....

II - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a

4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até cem por cento do valor máximo da GDAEM, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso." (NR)

"Art. 5º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes situações:

I - quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, perceberá a GDAEM calculada como se estivesse no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes;

....." (NR)

*"Art. 7º O servidor ativo beneficiário da GDAEM que obtiver na avaliação pontuação inferior a cinqüenta por cento do seu valor máximo em duas avaliações individuais consecutivas será **imediatamente** submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o órgão ou entidade de lotação do servidor." (NR)*

"Art. 9º Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB, devida aos servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes ocupantes de cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.

....." (NR)

"Art. 10. A GDAMB será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.

§ 6º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores corresponderá a oitenta vezes o número de servidores ativos por nível que fazem jus à GDAMB, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.

." (NR)

"Art. 12. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAMB, nas seguintes condições:

II - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a 4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até cem por cento do valor máximo da GDAMB, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso." (NR)

"Art. 13. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAMB nas seguintes situações:

I - quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, calculada como se estivesse em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes; e

," (NR)

"Art. 15. O servidor ativo beneficiário da GDAMB que obtiver na avaliação pontuação inferior a cinqüenta por cento do limite máximo de pontos destinado à avaliação individual em duas avaliações individuais consecutivas será **imediatamente** submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme a unidade de lotação do servidor." (NR)

Art. 10. A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15. É vedada a aplicação do instituto da redistribuição de servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes para outros órgãos e entidades da administração pública e destes órgãos e entidades para aqueles.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica nas redistribuições entre o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes." (NR)

"Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA, devida aos titulares dos cargos do PECMA, de que trata o art. 12 desta Lei, quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, em função do alcance de metas de desempenho institucional e do efetivo desempenho individual do servidor.

§ 2º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores corresponderá a oitenta vezes o número de servidores ativos por nível que fazem jus à GTEMA, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.

§ 5º Os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição da GTEMA serão estabelecidos em atos dos dirigentes máximos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, observada a legislação vigente.

....." (NR)

Art. 11. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM, a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB e a Gratificação de

Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA dos servidores redistribuídos para o Instituto Chico Mendes continuarão a ser pagas no valor percebido em 26 de abril de 2007 até que produzam efeitos financeiros os resultados da primeira avaliação a ser processada com base nas metas de desempenho estabelecidas por aquele Instituto, observados os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional fixados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente e o disposto nas Leis nºs 11.156, de 2005, e 11.357, de 2006.

Art. 12 O art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ficam autorizados a contratar pessoal por tempo determinado, não superior a cento e oitenta dias, vedada a prorrogação ou recontratação pelo período de dois anos, para atender aos seguintes imprevistos:

I - prevenção, controle e combate a incêndios florestais nas unidades de conservação;

II - preservação de áreas consideradas prioritárias para a conservação ambiental ameaçadas por fontes imprevistas;

III - controle e combate de fontes poluidoras imprevistas e que possam afetar a vida humana e também a qualidade do ar, da água, a flora e a fauna.” (NR)

Art. 13. A responsabilidade técnica, administrativa e judicial sobre o conteúdo de parecer técnico conclusivo visando à emissão de licença ambiental prévia por parte do IBAMA será exclusiva de órgão colegiado do referido Instituto, estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. Até a regulamentação do disposto no *caput* aplica-se ao licenciamento ambiental prévio a legislação vigente na data de publicação desta Lei.

Art. 14. Os órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental deverão fazê-lo em prazo a ser estabelecido em regulamento

editado pela respectiva esfera de governo.

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Ficam revogados:

I - o art. 36 da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990;

II - o art. 2º da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e

III - o art. 20 da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2007.

Deputado Ricardo Barros
Relator

2007_8354_Ricardo Barros_085