

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSIÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.960, DE 2008

Altera as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, 9.650, de 27 de maio de 1998, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 10.683, de 28 de maio de 2003, dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura, cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, Funções Comissionadas do Banco Central - FCBC e Gratificações de Representação da Presidência da República, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado José Airtton Cirilo

I - RELATÓRIO

A proposição submetida pelo Poder Executivo à apreciação do Congresso Nacional contempla, simultaneamente:

- acréscimo de uma Secretaria à estrutura básica do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- transformação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da República no Ministério da Pesca e da Aquicultura, com ampliação de estrutura organizacional e criação de 225 cargos em comissão e 61 funções gratificadas;

- ampliação das competências e da estrutura da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH, com criação de 66 cargos em comissão e 27 gratificações de representação;
- retificação da enumeração legal de Ministros de Estado;
- criação de 12 cargos em comissão, destinados ao Ministério da Fazenda;
- criação de 16 cargos em comissão, destinados ao Ministério da Integração Nacional;
- alteração da tabela que trata das funções comissionadas do Banco Central do Brasil, atualizando os valores das mesmas e criando mais oito delas;
- atribuição, à Agência Nacional de Águas, de competência para fiscalizar a prestação dos serviços de irrigação, em regime de concessão, e de adução de água bruta, bem como para cobrar taxa pelo exercício desse poder de polícia.

A EM Interministerial nº 230/MP/C.Civil-PR/MMA, de 29 de agosto de 2008, justifica as medidas constantes do projeto da forma a seguir resumida.

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

A transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca em Ministério da Pesca e Aquicultura é apontada como o principal elemento do projeto. A providência visa pôr fim à indefinição e dispersão de competências indissociáveis entre vários órgãos federais, bem como corrigir outras anomalias institucionais que entravam o desenvolvimento da pesca e da aquicultura nacionais.

Postula-se que a gestão da atividade econômica que explora recursos naturais deva sustentar-se sobre quatro pilares, a saber:

pesquisa, fomento, ordenamento e fiscalização. Argumenta-se que a gestão da atividade pesqueira deve contemplar todas as etapas da cadeia produtiva, desde a regulação até a fiscalização do acesso aos recursos pesqueiros, enquanto a estrutura institucional vigente segmenta os mecanismos de controle e os instrumentos de gestão da atividade. A Exposição de Motivos também revela que o Tribunal de Contas da União teria apontado a inadequação da estrutura atual.

Por conseguinte, o fortalecimento da estrutura regimental e a ampliação do corpo técnico do órgão, com a criação de quadro de pessoal próprio, configura-se imprescindível à atração de investimentos em projetos capazes de dinamizar as enormes potencialidades do setor.

O impacto orçamentário das medidas atinentes ao novo Ministério da Pesca e Aquicultura é estimado em pouco mais de R\$ 8,5 milhões por ano.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

A criação de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS para o Ministério da Fazenda, com impacto orçamentário avaliado em R\$ 1,169 milhões, visa estruturar Secretaria incumbida da realização de estudos e da proposição e acompanhamento de reformas institucionais do sistema econômico nacional, a exemplo da tributária.

BANCO CENTRAL DO BRASIL

As oito Funções Comissionadas do Banco Central cuja criação é proposta se destinam a reforçar a estrutura de assessoramento dos gabinetes dos integrantes da Diretoria Colegiada da instituição. O custo de R\$ 359 mil justificar-se-ia em virtude do aumento da complexidade dos trabalhos de gestão das reservas internacionais e à supervisão bancária.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Os cargos em comissão que se propõem destinar ao Ministério da Integração Nacional, ao custo de R\$ 1,124 milhões anuais, são associados ao fortalecimento da estrutura da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, cujas competências foram ampliadas com a implantação do Projeto São Francisco.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS

A reestruturação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH contempla (1) o fortalecimento da articulação interna e da gestão, visando ao desenvolvimento de parcerias internacionais e à coordenação e articulação de informações, dados e pesquisas; (2) a estruturação do Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos; (3) a criação da Secretaria Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e (4) o fortalecimento e a integração das áreas finalísticas, no intuito de atender à enorme demanda.

A criação de cargos em comissão e de gratificações de representação teria impacto de R\$ 5,105 milhões por ano.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

O incremento do número de secretarias do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República viabilizaria a elevação do atual Departamento de Segurança, incumbido da segurança do Presidente e do Vice-Presidente, de seus familiares e residências, bem como de outras autoridades. A Presidência da República remanejará cargo de que dispõe para que seja ocupado pelo titular do órgão criado, de modo que a providência não gerará qualquer despesa.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Técnicos que atuam na modelagem de projetos de irrigação a serem implementados por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) teriam concluído ser imprescindível que uma agência discipline e fiscalize os serviços públicos de adução de água bruta e, se prestados mediante concessão, também de irrigação. Por conseguinte, comete-se tal competência à Agência Nacional de Águas – ANA, quando envolvidos corpos de água de domínio da União. O exercício do poder de polícia em questão seria custeado por meio da taxa instituída especificamente para tal fim.

Esta Comissão Especial foi constituída pelo fato de a matéria tratada pela proposição abranger os campos temáticos das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS; de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR; de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP; e de Finanças e Tributação - CFT.

Cabe a este Colegiado, por conseguinte, a análise dos aspectos preliminares, previstos no art. 54, incisos I e II, do Regimento Interno, além do mérito da proposição principal e das emendas a ela apresentadas.

Para subsidiar seus trabalhos, esta Comissão Especial promoveu, além de diversos encontros nos Estados, as audiências públicas a seguir mencionadas.

No dia 2 de dezembro de 2008 foram ouvidos os Ministros de Estado do Meio Ambiente e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Srs. CARLOS MINC e ALTEMIR GREGOLIN, respectivamente. Ambos asseguraram existir acordo em relação ao compartilhamento, entre as duas áreas, de competências atinentes ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. O modelo proposto teria resultado de longo processo de negociação entre as áreas envolvidas, cujas conclusões foram avalizadas pelo próprio Presidente da República, e que assegura, ao Ministério da Pesca, as prerrogativas indispensáveis ao desempenho do papel indutor da atividade pesqueira e aquícola.

Em 3 de dezembro de 2008 teceram considerações sobre a proposta de transformação da SEAP em Ministério os Srs. IVO DA SILVA, Presidente da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores - CNPA; LUÍS LEITE PENTEADO, Diretor-Financeiro da Federação Nacional Dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins - FNTTAA; FERNANDO FERREIRA, Presidente do Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura - CONEPE; e ITAMAR DE PAIVA ROCHA, Presidente da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão - ABCC. Todos expressaram reservas quanto ao compartilhamento de competências entre os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente.

Foram apresentadas trinta e cinco emendas ao projeto de lei durante o prazo regimental, regularmente observado.

A Emenda nº 1 determina a supressão do inciso V do art. 6º do projeto, dispositivo esse que trata da criação de oito Funções Comissionadas do Banco Central.

A Emenda nº 2 tem por objeto a supressão dos arts. 11, 12, 13 e 14 da proposição, os quais tratam, respectivamente:

- da transferência, para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes a pessoas portadoras de deficiência;
- da atualização do quadro de Funções Comissionadas do Banco Central;
- da atribuição, à Agência Nacional de Águas - ANA, da fiscalização de serviços de irrigação e de adução de água bruta;
- do início da cobrança, pela ANA, de taxa de fiscalização dos serviços citados no item anterior.

A Emenda nº 3 determina a descentralização da estrutura organizacional do Ministério da Pesca e Aquicultura, por meio da criação de Superintendências Federais.

As Emendas de nºs 4 e 27 subtraem ao Ministério do Meio Ambiente a competência para estabelecer, em conjunto com o Ministério da Pesca e Aquicultura, os limites de sustentabilidade a serem observados quando da autorização de arrendamento e operação de embarcações estrangeiras de pesca.

A Emenda nº 5 abole a incumbência do Ministério da Pesca de fornecer, ao Ministério do Meio Ambiente, os dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura.

A Emenda nº 6 rejeita a alteração do dispositivo legal que determina o compartilhamento, entre o Ministério do Meio Ambiente e outros ministérios, da competência, de que o primeiro é titular, relativa ao zoneamento ecológico-econômico.

A Emenda nº 7 subtrai ao Ministério do Meio Ambiente a competência para fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e para subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e aquicultura.

A Emenda nº 8 preconiza a eliminação do repasse, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, de metade das taxas arrecadadas para custeio das atividades de fiscalização da pesca e da aquicultura. A Emenda nº 33, embora expresse semelhante intenção na respectiva Justificativa, repete a redação dada pelo projeto de lei ao § 13 do art. 27 da Lei nº 10.683, de 2003.

A Emenda nº 9 aglutina o *caput* e o inciso I do art. 6º do projeto, suprimindo a criação de cargos, funções e gratificações de representação não destinados ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

A Emenda nº 10 confere ao Ministério da Pesca e Aquicultura competência plena e exclusiva para regulamentar o acesso aos recursos pesqueiros e aquícolas.

A Emenda nº 11 altera a redação do § 3º do art. 2º da Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993, que *“dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências”*. A modificação eliminaria a vedação legal ao *“aproveitamento de contratados pela administração pública, em caráter provisório, para o desempenho de atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais”*. Essa proibição seria substituída por autorização expressa ao aproveitamento das contratações recém-citadas por órgãos ou entidades que realizem contratações temporárias para o exercício de atividades técnicas especializadas, necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho e que não possam ser atendidas mediante prestação de serviço extraordinário por parte de servidores efetivos.

A Emenda nº 12 determina que os Centros de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros (CEPSUL, CEPNORTE, CEPENE, CEPLESTE, CEPERG, CEPAM e CEPTA), com as respectivas embarcações destinadas ao estudo e à pesquisa pesqueira e aquícola, passem a subordinar-se ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

A Emenda nº 13 restringe o exercício do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, expressamente, ao “âmbito de suas competências”.

A Emenda nº 14 confere à Secretaria Especial dos Direitos Humanos competência para assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à ressocialização e à proteção dos dependentes químicos.

A Emenda nº 15 acrescenta artigo ao projeto determinando a criação do Conselho Gestor da CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba. O órgão atuaria junto às suas Superintendências e seria composto por representantes das Superintendências, governo estadual, prefeituras localizadas na área administrativa, entidades de classe e movimentos sociais que atuam na área de competência da entidade.

A Emenda nº 16 comete a fiscalização da prestação dos serviços públicos de irrigação, bem como gestão e auditoria dos respectivos contratos de concessão, à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, e não à Agência Nacional de Águas – ANA, conforme originalmente previsto no projeto.

A Emenda nº 17 suprime do projeto o artigo que determina que a taxa de fiscalização da prestação dos serviços públicos de irrigação e operação da adução de água bruta somente será devida a partir de 1º de janeiro de 2009.

A Emenda nº 18 acrescenta artigo ao projeto determinando que os superintendentes regionais da CODEVASF sejam nomeados pelo presidente da companhia, entre servidores da carreira da entidade.

A Emenda nº 19 suprime o dispositivo que ressalva, expressamente, que a fiscalização das atividades de aquicultura e pesca, pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, não exclui o exercício do poder de polícia ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

A Emenda nº 20 restringe a competência fiscalizatória do Ministério da Pesca e Aquicultura a essa última atividade, reservando a fiscalização da pesca ao IBAMA.

A Emenda nº 21 subtrai ao Ministério da Pesca e Aquicultura a competência para conceder licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca.

A Emenda nº 22 reserva ao Ministério do Meio Ambiente, em caráter privativo, a competência para dispor sobre o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e para conceder licenças e permissões para embarcações exercerem a pesca extrativa, bem como o incumbe de subsidiar, assessorar e participar, em interação com os Ministérios das Relações Exteriores e da Pesca e Aquicultura, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e a aquicultura.

As Emendas de nºs 23 e 29 acrescentam, ao dispositivo que incumbe o Ministério da Pesca e Aquicultura da concessão de licenças e permissões, menção expressa às modalidades amadora e científica de pesca.

A Emenda nº 24 preceitua que as atividades do Ministério da Pesca e Aquicultura sejam desempenhadas em articulação com os governos estaduais e municipais e com instituições privadas, bem como autoriza o órgão a instalar representações regionais e estaduais e a dispor sobre a distribuição de núcleos locais.

A Emenda nº 25 comete a fiscalização da prestação dos serviços públicos de irrigação, nos Vales dos Rios São Francisco e Parnaíba, bem como a gestão e a auditagem dos respectivos contratos de concessão, à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, e não à Agência Nacional de Águas – ANA, conforme originalmente previsto no projeto.

A Emenda nº 26 contempla o objeto da Emenda nº 11 e ainda acrescenta artigo ao projeto, autorizando expressamente o Ministério da Pesca e Aquicultura a aproveitar os contratos do Ibama firmados por prazo determinado.

A Emenda nº 28 confere ao Ministério da Pesca e Aquicultura plena competência normativa e regulatória sobre as atividades pesqueiras e aquícolas.

A Emenda nº 30, em consonância com a Emenda nº 28, da mesma Autora, restringe a competência compartilhada entre os Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura ao licenciamento das atividades pesqueiras e aquícolas e à participação em negociações e eventos internacionais que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.

A Emenda nº 31 acrescenta, ao art. 10 do projeto, parágrafo com redação idêntica à conferida pelo art. 1º do PL ao art. 27, § 13, da Lei nº 10.683, de 2003. A providência não guarda relação com a justificação da emenda, que faz menção aos Centros Especializados em Recursos Pesqueiros.

A Emenda nº 32 redireciona a garantia, originalmente conferida aos servidores requisitados pela SEAP até 29/07/2008, de percepção de todos os direitos e vantagens a que fariam jus no órgão ou entidade de origem, aos que estiverem *“requisitados e em pleno exercício no Ministério da Pesca e Aquicultura, até seis meses após a publicação”* da Lei resultante da eventual aprovação do projeto.

A Emenda nº 34 altera para *“Conselho Nacional de Promoção da Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais”* a denominação do *“Conselho Nacional de Combate à Discriminação”*, bem como aumenta de três para quatro o número máximo de Subsecretarias da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

A Emenda nº 35, tendo por finalidade incentivar a aquicultura, acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 10.683, de 2003, vedando a cobrança de tarifas pelo uso de águas de teor salino, não adequado ao consumo humano, sejam elas marinhas, estuarinas, salobras ou salitradas, salvo em situações excepcionais previstas em Lei.

A construção de consenso para a aprovação da matéria tornou-se inviável em virtude da presença, no projeto de lei sob análise, de matérias estranhas à pesca e à organização da Presidência da República, a saber: criação de cargos destinados a Ministérios, de Funções Comissionadas no Banco Central e ampliação das competências da Agência Nacional de Águas. O impasse foi contornado por meio da aprovação, nesta Comissão, de requerimento de destaque dos incisos III, IV e V do art. 3º; e dos arts. 12, 13 e 14 do projeto de lei, para a constituição de proposição autônoma.

Assim, não cabe a esta Comissão manifestar-se sobre a parte destacada do projeto de lei, nem tampouco sobre as Emendas de nºs 1, 15, 16, 17, 18, 25 e 35.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A parte que permanece no projeto de lei sob parecer, após o destaque, aprovado nesta Comissão, de dispositivos para constituírem proposição autônoma, tem por objeto a adequação da estrutura organizacional da Presidência da República e dos Ministérios, regulada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Isso abrange as disposições que tratam do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da transformação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca em Ministério da Pesca e Aquicultura.

Constatando que as matérias tratadas na proposição sob análise não se inserem entre aquelas cuja competência é exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer uma de suas Casas, tampouco ferem qualquer princípio ou preceito da Lei Maior, **voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.960, de 2008.**

Quanto às emendas incidentes sobre a parte não destacada do projeto para constituir proposição autônoma, entendemos que as de nºs 11, 26 e 32 padecem de **inconstitucionalidade**, em razão do aumento de despesa, contrariando o disposto no art. 63, I, da Constituição Federal. Isso decorreria do eventual aproveitamento de servidores temporariamente contratados, no caso das duas primeiras, e da alteração da data-limite, estabelecida no projeto de lei, para requisição de servidores pela SEAP, com resguardo de todos os direitos a que fariam jus no órgão de origem.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Em relação à adequação financeira e orçamentária, cabe a este Colegiado o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Nos termos do arts. 4º e 6º da proposição, seriam criados os seguintes cargos, funções e gratificações:

I – 226 cargos em comissão e 61 funções gratificadas no Ministério da Pesca e Aquicultura;

II – 66 cargos em comissão na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

III – 12 cargos em comissão no Ministério da Fazenda;

IV – 16 cargos em comissão no Ministério da Integração Nacional;

V – 8 Funções Comissionadas do Banco Central; e

VI – 27 Gratificações de Representação da Presidência da República, na Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

A criação desses cargos e funções é compatível com o Plano Plurianual para o período 2008/2011 (Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008), tendo em vista que as despesas correrão por conta da Ação nº 0C02 – Pagamento de Pessoal Decorrente da Criação de Cargos e Funções —

prevista no Programa nº 1054 — Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público.

No que se refere à compatibilidade do projeto à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o art. 169 da Constituição Federal assim prescreve:

" Art. 169.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **a criação de cargos, empregos e funções** (grifo nosso) ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes** (grifo nosso);

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias** (grifo nosso), ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008) estabelece, em seu art. 84, que a criação de cargos, empregos e funções deve constar de anexo específico da lei orçamentária.

O Anexo V da lei orçamentária para o exercício de 2009 (Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008) traz as seguintes autorizações para o Poder Executivo:

I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES (QUANTIDADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QUANTIDADE	DESPESA	
			NO EXERCÍCIO DE 2009	ANUALIZADA (3)
4. Poder Executivo, sendo:	15.076	50.302	1.231.754.885	2.463.509.771
4.1. Criação e provimento de cargos e funções	15.076	30.879	892.928.297	1.785.856.594
4.1.1. Auditoria e Fiscalização	500	2.290	892.928.297	1.785.856.594
4.1.2. Gestão e Diplomacia	400	842		
4.1.3. Jurídica	600	450		
4.1.4. Defesa e Segurança Pública	400	3.236		
4.1.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia	2.076	1.531		
4.1.6. Seguridade Social, Educação e Esportes	9.400	20.228		
4.1.7. Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro	1.500	1.535		
4.1.8. Indústria e Comércio, Infra-Estrutura, Agricultura e Reforma Agrária	200	767		

Os cargos criados pelo art. 4º e pelos incisos I a VI do art. 6º encontram respaldo, respectivamente, nos itens 4.1.8, 4.1.8, 4.1.2, 4.1.1, 4.1.8, 4.1.7 e 4.1.2 do Anexo V da lei orçamentária para o exercício de 2009.

Tendo em vista as exigências estabelecidas no art. 120 da LDO/2009 e art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a exposição de motivos traz as estimativas do impacto orçamentário-financeiro deste projeto de Lei, cujos montantes totalizam R\$ 7,3 milhões, R\$ 17,6 milhões e R\$ 17,6 milhões nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, respectivamente. Em razão de o projeto de lei não haver sido aprovado em 2008, não houve despesa naquele exercício e, em 2009, a despesa deverá ser menor que a prevista, passando a ocorrer a partir da entrada em vigor da Lei.

No que se refere à adequação orçamentária e financeira das emendas apresentadas, verifica-se que as de nºs 11, 26 e 32 podem causar aumento de despesa para a União. As duas primeiras, por modificarem a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, ampliando o conceito de necessidade temporária de excepcional interesse público e assim eliminando a vedação legal ao aproveitamento de contratados pela administração pública; e a última, por prorrogar o período de requisição de servidores pela SEAP, assegurando-lhes todos os direitos a que fariam jus no órgão de origem.

Ressalte-se que, nos termos do art. 77 da LDO/2009, Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público são consideradas despesas com pessoal. E, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Portanto, para fins de cumprimento do art. 17 da LRF, as emendas deveriam ter informado o impacto orçamentário decorrente da ampliação da hipótese de contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, bem como a fonte de compensação para tais gastos.

Em face do exposto, voto pela **adequação orçamentária e financeira** do Projeto de Lei nº 3.960, de 2008, e das emendas de nºs 2 a 10, 12, 13, 14, 19 a 24, 27 a 31, 33 e 34, e pela **inadequação orçamentária e financeira** das emendas de nºs 11, 26 e 32.

DO MÉRITO

A abordagem das matérias atinentes à pesca não deve limitar-se ao aspecto econômico, pois a atividade tem conotação social ímpar. Os pescadores artesanais constituem categoria profissional das mais valorosas e sofridas. Enfrentam problemas únicos, a exemplo da suspensão do exercício profissional durante os períodos de defeso.

Embora questões como essa não sejam tratadas, diretamente, no projeto em análise, entendemos que a criação do Ministério da Pesca e da Aquicultura contribuirá para o equacionamento de problemas enfrentados pelos pescadores, repercutindo em ações públicas que contemplem, entre outras providências, o aprimoramento do seguro-desemprego, pago durante os períodos de defeso, nos termos da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e da concessão de aposentadoria ao pescador artesanal, na forma do § 8º do art. 195 da Constituição Federal.

No que tange ao mérito, entendemos que o relator deve expressar a opinião dominante no âmbito do Colegiado, e não apenas seu ponto de vista individual. Além disso, é altamente desejável que atue no

sentido de construir acordos e viabilizar conclusões consensuais. Foi assim que pautamos o exercício do encargo que nos foi cometido, razão pela qual procuramos ouvir todas as partes interessadas e, após o destaque de dispositivos do projeto de lei original para constituírem proposição autônoma, passamos a deliberar sobre a parte remanescente.

Para melhor examinarmos os ajustes organizacionais da Presidência da República, enfocaremos, nos tópicos a seguir, a transformação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca no tão almejado Ministério da Pesca e Aquicultura; a ampliação das competências e da estrutura da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; e o acréscimo de uma Secretaria à estrutura do Gabinete de Segurança Institucional.

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

Considera-se fundamental o aprimoramento da gestão, pelo Poder Público, dos assuntos relativos à pesca e à aquicultura, de forma a se corrigirem as deficiências atuais, ocupar-se o imenso potencial ainda inexplorado e suprir-se a crescente demanda dos mercados nacional e internacional.

A grande importância da pesca e da aquicultura, no contexto da economia e da sociedade brasileiras, pode ser estimada por alguns números, tais como: produzem-se, atualmente, cerca de 1 milhão de toneladas de pescado, a cada ano; o setor emprega cerca de 3,5 milhão de pessoas; participam diretamente dessas atividades mais de 800 mil pescadores e aquicultores; o PIB do setor é estimado em 5 bilhões de reais.

Entretanto, há um grande potencial de expansão a ser explorado, sobretudo no âmbito da aquicultura, considerando que o Brasil dispõe da maior reserva mundial de água doce; uma superfície hídrica da ordem de 10 milhões de hectares, em reservatórios públicos e privados; extensos mar territorial e zona econômica exclusiva; clima favorável; entre outros fatores. O consumo *per capita* de pescado no Brasil, embora venha crescendo ano após ano, ainda é muito inferior à média mundial, estimada em 16,6 kg/habitante/ano em 2004 e podendo alcançar 22,5 kg/habitante/ano em 2030, com uma demanda global de 100 milhões de toneladas, segundo a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO.

Entendemos que o Poder Público deva investir de forma consistente no fomento às atividades pesqueira e aquícola e, para tanto, a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura poderá trazer um avanço significativo.

Todavia, é fundamental que a pesca e a aquicultura se desenvolvam de forma sustentável e sem acarretar impactos prejudiciais ao equilíbrio ambiental. Para tanto, a legislação vigente prevê uma série de medidas de licenciamento, controle, ordenamento e fiscalização. A proposição sob análise estabelece o compartilhamento de várias competências entre o Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Meio Ambiente, visando assegurar a sustentabilidade, a segurança e a compatibilidade ambiental das atividades em questão. Tal medida nos parece adequada, para os fins de que se cuida.

Desta forma, nosso parecer é favorável à aprovação do PL nº 3.960/2008, quanto à transformação da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca no Ministério da Pesca e Aquicultura, bem como à criação de cargos e funções para estruturar o novo ministério.

Entendemos que a Emenda nº 3, que institui Superintendências Federais de Pesca e Aquicultura, descentralizando assim a estrutura organizacional do Ministério, contribui para o aprimoramento da proposição, razão pela qual inclinamo-nos a acolhê-la. A emenda nº 24, embora tenha objetivo semelhante, difere da de nº 3 pelo fato de determinar a articulação das atividades do Ministério da Pesca e Aquicultura com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Embora essa articulação seja interessante, quando possível, deixamos de acolher a emenda em razão da obrigatoriedade imposta.

As Emendas nºs 4, 5, 6, 7, 10, 19, 27, 28 e 30, que têm por finalidade subtrair competências ao Ministério do Meio Ambiente, bem assim as Emendas nºs 20, 21 e 22, que têm por finalidade subtrair competências ao Ministério da Pesca e Aquicultura, tendem a prejudicar o funcionamento harmonioso de instâncias específicas do Poder Executivo Federal, contrariando o que já havia sido previamente ajustado entre as partes envolvidas. Parece-nos redundante e inócua a expressão “no âmbito de suas atribuições e competências”, cujo acréscimo é proposto pela emenda nº 13.

Examinadas quanto ao mérito, entendemos que essas emendas não devam ser acolhidas.

De forma semelhante, a Emenda nº 8 — que propõe a supressão do § 13, acrescentado ao art. 27 da Lei nº 10.683, de 2003, pelo art. 1º do projeto — e as Emendas nºs 23 e 29, que pretendem atribuir ao Ministério da Pesca e Aquicultura competência para conceder licenças destinadas ao exercício da pesca amadora e científica, iriam de encontro ao acordo estabelecido, no âmbito do Poder Executivo, entre os órgãos gestores dos assuntos da pesca e do meio ambiente. Impõe-se, por isso, a rejeição dessas emendas.

O compartilhamento de competências entre os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente é solução conciliatória entre posições extremadas de ambientalistas e empreendedores, que preconizam a primazia de uma ou outra Pasta. Discordamos dos que vislumbram, nesse compartilhamento, subordinação dos assuntos pesqueiros à área ambiental. Visando aclarar a questão, propomos a inversão da ordem em que se mencionam os referidos Ministérios no dispositivo correspondente, ou seja, o § 6º do art. 27 da Lei nº 10.683/2003, cuja redação é determinada pelo art. 1º do Projeto. Para promover essa inversão, apresentamos a Emenda de Relator nº 36, anexa.

Deixamos de acolher a Emenda nº 12, que subordina ao Ministério da Pesca e Aquicultura os Centros de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros, transferindo àquela Pasta as respectivas embarcações, tendo em vista que as referidas instituições dedicam-se ao estudo da biodiversidade, abrangendo variada gama de espécies, inclusive muitas que não constituem recursos pesqueiros. Releva acrescentar a informação de que em breve deverá ser criado, no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, um centro especializado em pesca e aquicultura, incumbido de coordenar os trabalhos de pesquisa nessas áreas, realizados naquela e em outras unidades do sistema e em universidades, contando com o aporte de recursos orçamentários específicos.

A redação equivocada ou inconsistente das Emendas nºs 31 e 33 recomenda sua rejeição. A parte dispositiva da primeira trata, desnecessariamente, do repasse de recursos ao IBAMA, matéria já regulada pelo projeto; todavia, sua justificação faz referência a “Centros Especializados

em Recursos Pesqueiros”, sugerindo propósito similar ao da Emenda nº 12. No caso da Emenda nº 33, o dispositivo proposto reproduz o que se encontra no projeto, embora a justificção expresse divergência.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS

O descompasso entre a estrutura regimental da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e a demanda por atuação daquele órgão — cujas atribuições se vêm ampliando continuamente — evidencia o mérito das medidas constantes da proposta do Poder Executivo. Conclui-se, por conseguinte, pela aprovação de tais disposições e pela rejeição das Emendas de nºs 2 e 9, no que diz respeito à supressão dos incisos II e VI do art. 6º do projeto de lei.

A Emenda nº 14 incumbe a Secretaria Especial de Direitos Humanos de assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à ressocialização e à proteção dos dependentes químicos. O próprio Ministro de Estado Chefe da SEDH mostrou-se receptivo à maior participação do órgão da questão. Entendemos deva a emenda ser acolhida, evitando-se, contudo, o conflito ou mesmo a usurpação de competências do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD.

A Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, confere ao SISNAD, em seu art. 3º, dentre outras finalidades, a de *“articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas”*. O art. 5º, inciso III, do mesmo diploma, atribui ao Sistema o objetivo de *“promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas”*.

Consoante os arts. 2º, inciso I, e 4º do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006, o órgão superior do SISNAD é o Conselho Nacional Antidrogas - CONAD, órgão normativo e de deliberação coletiva vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O art. 5º, inciso IV, alínea a, desse Decreto assegura ao titular da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República o direito de indicar um dos membros do CONAD, com direito a voto. Por conseguinte, as

atribuições da SEDHU, relativamente aos dependentes químicos, não devem ter caráter exclusivo, mas subsidiário.

A Emenda nº 34 altera a denominação do “*Conselho Nacional de Combate à Discriminação*” para “*Conselho Nacional de Promoção da Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*”, além de aumentar de três para quatro o número máximo de Subsecretarias integrantes da estrutura da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. A alteração de nomenclatura não merece acolhimento, sob pena de subtrair ao referido Conselho Nacional competência para combater as demais formas de discriminação, enquanto a proposta relativa à ampliação do número máximo de Subsecretarias do Colegiado foi endossada pela Casa Civil.

Por meio da Emenda nº 37 (do Relator), em anexo, acolhemos parcialmente as Emendas nºs 14 e 34, suprimindo as referências à “população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT”.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Com relação ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o projeto prevê, tão-somente, a criação de uma nova Secretaria. O Poder Executivo esclareceu que apenas se pretende elevar a tal *status* o atual Departamento de Segurança, bem assim que, como será remanejado um cargo de que a Presidência já dispõe, não haverá geração de despesa.

Por essa razão, também somos favoráveis a esse aspecto do projeto de lei sob comento.

CONCLUSÃO

Considerando o destaque dos incisos III, IV e V do art. 3º e dos arts. 12, 13 e 14 do projeto, para que, reunidos, constituam proposição autônoma, na forma do art. 161, III, do Regimento Interno, o presente parecer cinge-se aos dispositivos remanescentes do PL nº 3.960/2008 e às emendas apresentadas a esta Comissão Especial que incidem sobre a parte mantida.

Nesse contexto, **voto**:

- pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária** e, **no mérito**, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.960, de 2008; das Emendas nºs 3, 36 (do Relator) e 37 (do Relator, em que se acolhem parcialmente as Emendas nºs 14 e 34);
- pela **inconstitucionalidade, inadequação orçamentária e financeira** das Emendas nºs 11, 26 e 32; e
- no mérito, **pela rejeição** das Emendas nºs 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31 e 33.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado José Airton Cirilo
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSIÇÃO**

EMENDA Nº 36 (DO RELATOR) AO PL Nº 3.960/2008

Dê-se ao § 6º do art. 27, acrescido à Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 27.

.....

§ 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros:

..... **(NR)** ‘

..... ”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado José Airton Cirilo
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSIÇÃO

EMENDA Nº 37 (DO RELATOR) AO PL Nº 3.960/2008

Dê-se ao art. 24 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterado pelo art. 1º do projeto, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 24. À Secretaria Especial dos Direitos Humanos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade, e exercer as funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

§ 1º Compete ainda à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, sem prejuízo das atribuições dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – SISNAD, atuar em favor da ressocialização e da proteção dos dependentes químicos.

§ 2º A Secretaria Especial dos Direitos Humanos tem como estrutura básica o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Gabinete e até quatro Subsecretarias. (NR)’

.....”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado José Airton Cirilo
Relator