

**COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.617, DE 2009.**

Susta os efeitos do Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988, que cria, no Estado de Rondônia, a Floresta Nacional do Bom Futuro, com limites que especifica, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Ernanes Amorim

**Relator:** Deputado Moreira Mendes

**VOTO EM SEPARADO: Deputado Nazareno Fonteles**

**I – RELATÓRIO**

O nobre deputado Ernanes Amorim apresentou o presente Projeto de Decreto Legislativo de nº 1.617, de 2009, objetivando sustar os efeitos do Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988, que criou a Floresta Nacional do Bom Futuro no Estado de Rondônia.

O Autor argumenta que a Floresta Nacional do Bom Futuro foi criada sem o devido estudo prévio o que acarretou, no seu entendimento, os conflitos sociais que atualmente se observam. Considera que o Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988, é *“arbitrário, pois viola e extingue direitos individuais sem o devido processo legal e com cerceamento de defesa dos ocupantes da FLONA, que sequer foram ouvidos quando de sua criação. O ato presidencial é, portanto, lesivo aos justos interesses econômicos e sociais do Estado de Rondônia e de sua população, pois foi concebido com amparo em arbitrariedades e em abuso de poder. Ademais, a criação da FLONA extingue áreas de agricultura familiar, fundamentais para a sobrevivência de milhares de famílias.”*

E conclui que o Poder Executivo teria exorbitado do poder regulamentar quando da criação da FLONA do Bom Futuro, cujo ato, então, estaria sujeito ao controle externo nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

O nobre Relator, deputado Moreira Mendes, apresenta voto pela aprovação do Decreto Legislativo, ao argumento de que a criação da FLONA extinguiria áreas de agricultura familiar, e que o órgãos públicos estaduais e federais “*deveriam prestar assistência técnica e apoio financeiro a estes produtores familiares visando ao desenvolvimento de suas atividades agropecuárias de forma sustentável e em harmonia com as características e os potenciais de exploração dos recursos naturais no Bioma Amazônico.*”

É o relatório.

## II – VOTO

Temos assistido nesta Comissão uma prática de utilização do Projeto de Decreto Legislativo fundamentado no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, para manifestar oposição a atos do Poder Executivo, na maioria das vezes sem a devida observância dos limites impostos pelo próprio texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 instituiu em seu artigo 2º, como princípio fundamental da ordem constitucional, a separação e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, reconhecendo no entanto que tais poderes devem funcionar de modo harmônico.

Como garantia desta ordem a Carta Magna instituiu um sistema de controle no qual se insere a regra inscrita no artigo 49, inciso V, ou seja, a que autoriza o Poder Legislativo sustar os **atos normativos** do Poder Executivo que **exorbitem do poder regulamentar** ou dos **limites de delegação legislativa.**

Três são os requisitos exigidos para que a proposição legislativa com fundamento no artigo 49, inciso V, possa ser acatada, a saber:

- a) O ato impugnado deve revestir de natureza normativa;
- b) Deve restar caracterizado que o Poder Executivo exorbitou do poder regulamentar; ou
- c) Dos limites fixados na delegação legislativa.

Desta forma, a primeira questão a ser enfrentada é o de saber se o Decreto 96.188, de 21 de junho de 1988, se reveste de natureza normativa ou se caracteriza como ato administrativo de gestão, porque o dispositivo constitucional autoriza o controle externo apenas dos “atos normativos”, e não de qualquer tipo de ato administrativo. Os atos administrativos simples, de gestão, de execução, não estão sujeitos ao controle previsto no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, submetendo-se a outras formas de controle externo, que no caso do Congresso Nacional é especialmente exercido pelo Tribunal de Contas da União, ou pelo Poder Judiciário.

Nos termos da melhor doutrina, e entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, tipificam-se como normativos apenas aqueles atos estatais revestidos de **abstração, generalidade e impessoalidade**. O simples fato do ato ter efeitos sobre determinada comunidade não o caracteriza como normativo.

O Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988, não se reveste das características de abstração e de generalidade, conquanto se limita a criar, fixar a extensão da área e determinar o órgão responsável pela gestão (art. 1º); a delimitar as confrontações da área (art. 2º); e, a estabelecer as obrigações concretas a serem desenvolvidas pelos órgãos responsáveis (arts. 2º, 3º e 4º). Constitui-se, a toda evidência, em típico ato administrativo concreto, não estando submetido portanto ao controle externo nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

---

<sup>1</sup>ADIn n.º 643, Relator Ministro Celso de Mello.

No que interessa, é exemplar o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em questão semelhante á que ora se analisa, em que a Assembléia Legislativa do Estado do Piauí havia, mediante a edição de Decreto Legislativo, imposto ao governo do Estado a reintegração de servidores que teriam aderido ao PDV estadual: “ 2. *O edito questionado, que, a pretexto de sustá-los, anula ato administrativos concretos – quais os que atingiram os servidores nominalmente relacionados – não é um ato normativo, mas ato que, não obstante de alcance plural, é tão concreto quanto aqueles que susta ou torna sem efeito.*”

O fato de o Estado não ter realizado os estudos prévios, como veio exigir lei posterior, e seja criticável a omissão do Estado, como argüido pelo Autor na justificativa ao Projeto, não descaracteriza o ato administrativo.

O Decreto pretende conferir ao Poder Legislativo um poder de revisor de ato administrativo de competência exclusiva do Poder Executivo, o que é de todo inaceitável e já em outras oportunidades censurado pelo Supremo Tribunal Federal. Neste sentido vale transcrever o entendimento adotado no julgamento da ADIn 776/RS<sup>2</sup>:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”

---

<sup>2</sup> STF, Plenário, ADIn 776/RS – MC, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 15-12-2006, p. 00029

Quanto aos dois outros critérios – limites do poder regulamentar e da delegação legislativa, verifica-se que o Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988, foi editado nos exatos limites dados pelo artigo 5º da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabelecia:

“Art. 5º - O Poder Público criará:

- a) .....
- b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.”

A Lei 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, em seu artigo 14, inciso II, incluiu as florestas nacionais entre as unidades de conservação:

“Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - .....
- II - .....
- III - Floresta Nacional;
- IV - .....
- V - .....
- VI - .....
- VII - .....

E a mesma Lei ao disciplinar sobre a criação de unidades de conservação convalidou o Decreto 96.188/88, quando em seu artigo 22, *caput*, manteve a delegação prevista no artigo 5º da Lei 4.771/65, de que “As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.”

Conclui-se que o Decreto, além de se caracterizar como ato administrativo concreto cujo controle refoge à competência do Legislativo nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, o ato foi editado nos estritos limites da autorização legal.

Restaria, portanto, apreciar a proposição quanto aos seus aspectos sociais e econômicos.

Para melhor avaliar o argumento do Autor quanto à população residente na área da FLONA do Bom Futuro, e do Relator da necessidade de fornecer assistência a esta população, procuramos informações junto ao órgão responsável, que nos remeteu as informações que inclusive subsidiaram as ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público Estadual.

Em primeiro lugar, ao contrário dos argumentos expedidos pelo Autor, quanto pelo Relator, os direitos das populações locais e tradicionais que a habitavam a área quando da criação da Floresta, encontram-se assegurados no § 2º do artigo 17 da Lei 9.985, de 2000:

**“Art. 17.** A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.[\(Regulamento\)](#)

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

**§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.**

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.”

E o que se colhe do relato realizado pelo Ministério Público nas ações civis públicas é de que nos sete primeiros anos de criação da referida unidade de conservação não houve registro significativo de qualquer ação antrópica na área, permanecendo incólume os valores ambientais ali encontrados. No entanto, a partir de 1996, a área foi objeto de ocupação por posseiros. Desde esta época até 2003 a Floresta Nacional do Bom Futuro teria perdido 218,63 km<sup>2</sup> de floresta original, o que correspondia a 8% da sua área original.

Em decorrência das sucessivas ações judiciais movidas pelo Ministério Público e com a ação de fiscalização exercida pelos órgãos públicos responsáveis, chegou-se a um termo de acordo, em abril de 2009, cujos termos são relatados pelo Ministério Público e que aqui transcrevemos:

“Dezoito dias após o início dos trabalhos da maior operação ambiental já realizada em Rondônia, a UNIÃO, por intermédio do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO e o ESTADO DE RONDÔNIA celebraram Termo de Acordo, em que a União se comprometeu a desafetar a área compreendida pela Floresta Nacional de Bom Futuro, no total de 272.898 hectares, objeto de discussão nas referidas ações civis públicas, para os seguintes fins:

- a) Criação de uma Área de Proteção Ambiental, sob administração do Estado de Rondônia, num total aproximado de 70.000 ha;
- b) Criação de uma Floresta Estadual, sob administração do Estado de Rondônia, num total aproximado de 70.000 há;
- c) Criação de Unidade de Conservação Federal, de proteção integral, sob administração do Instituto Chico Mendes, num total aproximado de 132.898 ha.

A UNIÃO comprometeu-se, ainda, a adotar as providências necessárias para transferir para o Estado de Rondônia as terras referidas nas letras “a” e “b”, onde serão criadas as Unidades de Conservação Estadual.”

Em contrapartida, o Estado de Rondônia comprometeu-se a promover “a desafetação nas Unidades de Conservação Estadual denominadas Floresta Estadual Rio Vermelho A e

B, Estação Ecológica Serra dos Três Irmãos e Estação Ecológica Mujica Nava, num total aproximado de 180.000 ha”, bem como a transferir para o Instituto Chico Mendes o domínio das terras estaduais compreendidas nas áreas desafetadas para fins de criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Na cláusula Terceira foi prevista a operacionalização do acordo, que se daria mediante a formação de grupo de trabalho conjunto, que teria o prazo de noventa dias para concluir os trabalhos, prorrogáveis por igual período, mediante as seguintes diretrizes:

I – A área já antropizada na região da FLONA de Bom Futuro, definida na Cláusula Segunda, Inciso I, item 1, alínea a, correspondente a cerca de 70.000 há (setenta mil hectares), será delimitada de forma a possibilitar o uso sustentável dos recursos naturais existentes, mediante regulamento e critérios a serem definidos pelo Estado de Rondônia, que poderá promover inclusive a Regularização Fundiária em favor das famílias já instaladas.

II – Deverá ser considerada a destinação de terras, a serem incorporadas ao item I desta Cláusula, para realocação das famílias que ocupam atualmente as áreas das Unidades de Conservação Estaduais, definidas na Cláusula Segunda, Inciso II, item 1, possibilitando, em caso de necessidade, desmatamentos eventuais.

III – A criação das Unidades de Conservação Estaduais mencionadas na Cláusula Segunda, Inciso I, item 1, alíneas “a” e “b” serão estabelecidas de forma a compreender a reserva legal dos imóveis rurais que estarão situados na futura APA, permitido-se a exploração sustentável nessas áreas, conforme legislação e plano de manejo.

IV - Deverão ser apresentadas propostas de delimitação de todas as áreas das Unidades de Conservação Estaduais e Federal inseridas no presente acordo.

V – Deverão ser apresentadas as propostas dos atos normativos, instrumentos legais e estudos prévios suficientes para atingir os objetivos previstos neste Acordo.

VI – A operacionalização quanto à regularização das transferências de terras, sob domínio da União, para o Estado de Rondônia, atualmente compreendidas pela Flona de Bom Futuro, se dará sob responsabilidade da União, mediante previsão nos atos normativos que venham a viabilizar o presente acordo.



VII – A operacionalização quanto à regularização das transferências de terras, sob domínio do Estado de Rondônia, para a União, atualmente compreendidas pelas unidades de Conservação Estaduais, se dará sob responsabilidade deste, mediante previsão nos atos normativos que venham a viabilizar o presente acordo.

VIII – Deverão ser estabelecidas regras que impeçam novos desmatamentos nas áreas mencionadas neste Acordo, ressalvado o disposto no item II desta Cláusula.”

O que se impõe neste caso é que seja cumprido o acordo firmado, cujas medidas podem ser adotadas pela União seja pela desafetação da área antropizada, mediante projeto de lei nos termos do § 7º do artigo 22 da lei nº 9.985, de 2000, ou pela simples transferência da área nos termos acordo firmado, a exemplo dos PDC 1.372, 1.683, 1641 e 1.642, todos de 2009, que transferem ao governo do Estado de Rondônia diversos imóveis objetivando a regularização de outras áreas de conservação.

Pelo exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.617, de 2009.

Sala da Comissão, 02 de setembro de 2009.

**NAZARENO FONTELES**

**Deputado Federal/PT/PI**