

**AGU SUSPENDE NO STF DECISÃO QUE  
IMPEDIA A LICITAÇÃO DA PRIMEIRA  
FLORESTA PÚBLICA**

*Grace Maria Fernandes Mendonça  
Secretária-Geral de Contencioso*



A Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT) conseguiu obter, perante a Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), a suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo Tribunal Regional da 1ª Região, que, em sede de agravo de instrumento, deferiu pedido de tutela antecipada formulado, em ação civil pública, pelo Ministério Público Federal (MPF). A mencionada decisão submetia a continuidade do procedimento licitatório para a primeira concessão de floresta pública, a Floresta Nacional do Jamari, localizada no Município de Itapoã do Oeste/RO, à aprovação do Congresso Nacional.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, deferiu, no dia 06 de maio, o pedido formulado pela União na Suspensão de Tutela Antecipada nº 235, acolhendo, para tanto, os argumentos desenvolvidos pela Secretaria-Geral de Contencioso, segundo os quais a concessão florestal, disciplinada pela Lei nº 11.284/06, não se confundiria com a alienação ou concessão de terras públicas, hipótese que exigiria a prévia aprovação do Congresso Nacional, a teor do art. 49, XVII, da Constituição da República. Em verdade, a mencionada concessão de florestas públicas não importaria a transferência da posse da terra pública, mas apenas a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços.

Por conseguinte, restaria evidente a violação da ordem pública, entendida como ordem jurídico-administrativa, haja vista que a decisão impugnada acabaria por impedir a regular execução das atividades típicas do Estado-administração, sem que houvesse motivo legítimo para tanto.

O Presidente do Excelso Pretório destacou também que a subsistência da decisão impugnada ensejaria a proliferação de medidas liminares em demandas de idêntico teor, fato que recomendaria o deferimento do pedido de suspensão de tutela antecipada formulado pela União.

Com a mencionada decisão, o Serviço Florestal Brasileiro poderá dar continuidade à licitação da referida floresta do Vale do Jamari, bem como de outras, garantindo a efetividade da citada Lei nº 11.284/06. Caso a decisão não tivesse tido os seus efeitos suspensos, perderia o país uma excelente oportunidade de solucionar o desmatamento descontrolado e de possibilitar o manejo sustentável dos recursos renováveis existentes

**DECISÃO:** Trata-se de suspensão de tutela antecipada, com pedido de medida liminar, ajuizada pela União, contra decisão proferida pela Des. Selene Maria de Almeida, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.004474-1/RO.

A petição inicial relata que, na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, em face da União, para suspender, em sede de tutela antecipada, a concorrência nº 1/2007, referente à concessão da Floresta Nacional do Jamari/RO, bem como para que a então requerida se abstenha de praticar quaisquer outros atos tendentes à formalização de outra concorrência até decisão ulterior (fls. 51-62).

Em 17 de janeiro de 2008, o juízo da Segunda Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia indeferiu a antecipação de tutela (fls. 40-47), sob o fundamento de que a concorrência nº 1/2007 estaria respaldada na Lei nº 11.284/2006, que regula a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Acrescentou que a Constituição Federal, em seu art. 225, não vedaria a referida concessão, mas tão-somente limitaria a utilização do meio-ambiente, impondo algumas restrições.

Por fim, o magistrado de primeira instância asseverou que a concessão em exame não implicaria a transferência de domínio de área pública, uma vez que a própria lei contraria essa afirmação, ao impor uma série de restrições quanto ao uso da terra pública.

Contra essa decisão, o Ministério Público Federal interpôs agravo de instrumento, com pedido de antecipação da tutela recursal, no TRF da 1ª Região (fls. 23-39).

A relatora do agravo, Des. Maria Selene de Almeida, deferiu a antecipação de tutela “*para sustar o processo de licitação da Floresta Nacional do Jamari até que o Serviço Florestal Brasileiro obtenha autorização prévia do Congresso Nacional, conforme determina o art. 49, XVII, da Constituição da República*” (fls. 63-91).

A decisão impugnada fundamenta-se, em síntese, na suposta usurpação da competência exclusiva conferida pelo art. 49, XVII, da Constituição Federal, ao Congresso Nacional para aprovar a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares:

A questão jurídica da submissão da concessão ao Congresso Nacional, *ex vi* do art. 49, XVII, da Constituição, já foi matéria sujeita a polêmica entre os juristas, quando se verificou que o Projeto de Lei 4.776/05 não observava a referida norma constitucional.

O Projeto de Lei 4776/2005 provocou muita polêmica entre ambientalistas, governo e membros do Parlamento, exatamente por causa dessa omissão.

[...]

A r. decisão agravada partiu do pressuposto de que a Lei 11.284/06, que retirou a possibilidade do Congresso Nacional examinar concessões de florestas de grandes áreas, é constitucional.

Quanto ao argumento de que a lei presume-se constitucional, não se põe em discussão que, realmente, a lei goza, no ordenamento jurídico, da presunção de constitucionalidade, assim como o ato administrativo presume-se revestido de legalidade. Também não é admissível que o magistrado afaste tais presunções sem demonstração evidente, acima de qualquer dúvida razoável, de que está patente a violação à Constituição. Por isso, na dúvida, a decisão do juízo singular ou colegiado deve ser pela confirmação da constitucionalidade da norma impugnada.

O Projeto de Lei que deu origem a Lei 11.284/06 não previa a aprovação do Parlamento para a concessão da floresta com área superior a 2.500 hectares, *ex vi* do art. 49, XVII, da Constituição Federal de 1988. No Senado Federal, o projeto recebeu emenda para que se adequasse à Constituição no particular. A circunstância de ter havido veto presidencial, por si só, não transforma o texto inconstitucional em constitucional. A vontade do Poder Executivo ou de quem quer que seja não tem o condão de alterar a natureza das coisas. Do contrário, ter-se-ia a conclusão, oposta ao ordenamento jurídico, de que em todo caso de ocorrência de veto nasceria uma presunção absoluta da constitucionalidade da norma.

Por outro lado, é bizantina a distinção entre concessão de terra pública e concessão florestal feita na decisão agravada. Concessão não é sinônimo de alienação nem transferência de domínio. Não se conhece em sede de Direito Administrativo a tese de que a concessão

de bens, serviços ou terras públicas, implique em transferência de domínio ou que concessão e alienação de terras públicas tenham a mesma natureza jurídica.

A r. decisão agravada vale-se de um raciocínio falacioso porque a concessão prevista no art. 49, XVII, da CF/88 não implica em alienação de propriedade. Ademais, conforme destacado pelo Ministério Público Federal – agravante, são bens imóveis o solo e tudo quanto lhe for incorporado natural ou artificialmente.

A concessão é um ato administrativo pelo qual se institui um direito de uso, de aproveitamento e exploração. Por meio da concessão se constitui um direito real sobre coisas de domínio público. Contudo, é de sua essência a revogabilidade. Não há transmissão do domínio pleno e a exploração que venha a ocorrer será sempre limitada por esse domínio público.

A doutrina subdivide a concessão em duas modalidades: a de serviço público e concessão dominial. A concessão de floresta pública seria dessa última espécie, porque implica na outorga de um privilégio ao vencedor da licitação sobre um bem imóvel da União.

O conteúdo dominial da concessão de floresta pública altera o princípio da inalienabilidade do domínio público, mas não significa, *ipso facto*, em transmissão da propriedade do bem do Estado. Como qualquer outra modalidade de concessão, a de florestas públicas é passível de caducidade, revogabilidade, tem profundas limitações quanto à disponibilidade, à forma de uso, além de outros gravames impostos pelo Poder Público.

Inexiste na doutrina e na jurisprudência tese de que a concessão do domínio público, qualquer que seja, afaste a soberania do Estado das áreas dadas em concessão.

Em resumo, a exigência de apreciação da matéria *sub judice* é do Congresso Nacional, pois a norma constitucional não faz distinção da exigência seja para concessão ou alienação. Além disso, a concessão de floresta é também uma espécie de concessão dominial, exatamente como prevista na Constituição.

No caso, contudo, a presunção de legitimidade da norma jurídica, *data venia*, não subsiste diante das disposições claras do legislador constituinte que não permite que se conceda o uso de terras públicas com área superior a 2.500 hectares sem prévia anuência do Parlamento. A constituinte não faz qualquer distinção entre alienação do domínio ou mera concessão. Quem elabora a distinção, inexistente no texto da Constituição, é a r. decisão recorrida.

Portanto, o pedido autoral tem fundamento constitucional legítimo, eis que a retirada da competência exclusiva do Congresso Nacional para examinar sobre a concessão de milhões de quilômetros de florestas públicas brasileiras é uma afronta direta ao art. 49, XVII, da Constituição da República. O caso não requer interpretação sutil, pois o texto da norma é de meridiana clareza e sua violação pela Lei 11.284/06“ (fls. 12 e 27/28).

É contra essa decisão que se insurge a requerente.

Conforme aduzido na inicial, além do presente pedido de suspensão de tutela antecipada, a União pleiteou a reconsideração da decisão ora impugnada e, alternativamente, a remessa dos autos à Quinta Turma do TRF da 1ª Região para reexame da questão (fls. 92-131).

A requerente alega que a decisão impugnada constituiria grave lesão à ordem pública.

Nesse sentido, aponta a dispensabilidade da submissão prévia ao Congresso Nacional da aprovação da concorrência para concessão de florestas públicas, *verbis*:

Logo, a contracautela a ser buscada temporariamente (ou seja, até o trânsito em julgado da ação) objetiva sustar a eficácia de decisão que afronta não só disposições legais, mas também normas contidas no próprio texto constitucional – arts. 49, XVII, e 225 -, e que, pois, desrespeita a ordem público-administrativa traçada pelo constituinte originário.

No caso dos autos, observa-se que a decisão antecipatória que ora se pretende suspender, ao sustar o processo de licitação da Floresta Nacional do Jamari/RO até que o Serviço Florestal Brasileiro obtenha autorização prévia do Congresso Nacional, violou tanto dispositivos da Constituição Republicana (art. 49, XVII, e art. 225),

como também a própria diretriz contida na Lei nº 11.284/2006 (que disciplina, dentre outras matérias, a gestão de florestas públicas para a produção sustentável).

[...]

Conforme se verifica da redação da norma acima transcrita [art. 10 da Lei nº 11.284/2006], o seu § 4º, que determinada a submissão prévia do PAOF à apreciação do Congresso Nacional (nas hipóteses de concessões de florestas públicas com área superior a 2.500 hectares), foi vetado pelo Presidente da República, sob a justificativa de que *‘o texto aprovado pelo Congresso Nacional se contrapõe ao princípio apontado no inciso VII do art. 2º - que diz: a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas; uma vez que determina sistemática de submeter o Plano Anual de Outorga Florestal ao Congresso Nacional, o que vincula sua aprovação, inclusive, a contingências políticas de curto prazo, além de criar novos processos administrativos para a tramitação da matéria’*.

Dessa forma, quando a concorrência (processo licitatório) objetivar a concessão de florestas públicas (exploração de produtos e serviços de uma unidade de manejo), não se mostra indispensável a submissão prévia ao Parlamento Nacional (como previsto no art. 49, XVII, da Constituição) para a aprovação ou não de tal certame (fls. 11 e 13”).

Defende, assim, a inaplicabilidade do disposto no art. 49, XVII, da Constituição Federal, às concessões florestais:

A necessidade de aprovação do Congresso Nacional, prevista no art. 49, inciso XVII, da Constituição de 1988, só deve ser aplicada nas hipóteses taxativamente previstas no dispositivo, quais sejam, a de alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares. Não se aplica, portanto, às concessões florestais previstas na Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006 (fl. 16).

Ademais, sustenta que:

a manutenção da decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.004474-1/RO poderá servir de paradigma para que os Juízos Federais de todo o país, em total desrespeito ao texto

da Constituição de 1988 e às políticas públicas elaboradas pelo Poder Executivo, concedam liminares e determinem a suspensão (com a conseqüente anulação) de futuros editais de concorrências destinadas à concessão de florestas públicas no âmbito do território nacional (fl. 19).

Por fim, requer:

seja suspensa a eficácia da decisão monocrática proferida pela Desembargadora do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.004474-1/RO, tendo em vista a comprovada lesão à ordem pública.

Requer, ainda, que o pedido seja processado e deferido, ainda que sobrevenha acórdão na ação de origem ou a manutenção, por órgão colegiado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, da medida de urgência ora impugnada, em ordem a suspender a eficácia executiva da decisão até o trânsito em julgado da decisão de mérito da ação de origem, tendo em vista o teor da Súmula nº 626 dessa Suprema Corte (fls. 20/21).

Decido.

A base normativa que fundamenta o instituto da suspensão (Leis 4.348/64, 8.437/92, 9.494/97 e art. 297 do RI-STF) permite que a Presidência do Supremo Tribunal Federal, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, suspenda a execução de decisões concessivas de segurança, de liminar ou de tutela antecipada, proferidas em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais, quando a discussão travada na origem for de índole constitucional.

Assim, é a natureza constitucional da controvérsia que justifica a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o pedido de contracautela, conforme a pacificada jurisprudência desta Corte, destacando-se os seguintes julgados: Rcl 497-AgR/RS, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 06.4.2001; SS 2.187-AgR/SC, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e SS 2.465/SC, rel. Min. Nelson Jobim, DJ 20.10.2004.

Embora ainda não se tenha contemplado a questão com a necessária atenção, é certo que se, de um lado, a transferência para o Superior Tribunal de Justiça da atribuição para conhecer das questões relativas

à observância do direito federal acabou por reduzir a competência do Supremo Tribunal Federal às controvérsias de índole constitucional, não subsiste dúvida de que, por outro lado, essa alteração deu ensejo à Excelsa Corte para redimensionar o conceito de *questão constitucional*.

O próprio significado do princípio da legalidade, positivado no art. 5.º, II, da Constituição, deve ser efetivamente explicitado, para que dele se extraiam relevantes conseqüências jurídicas já admitidas pela dogmática constitucional.

O princípio da legalidade, entendido aqui tanto como princípio da supremacia ou da preeminência da lei (*Vorrang des Gesetzes*), quanto como princípio da reserva legal (*Vorbehalt des Gesetzes*), contém limites não só para o Legislativo, mas também para o Poder Executivo e para o Poder Judiciário.

A idéia de supremacia da Constituição, por outro lado, impõe que os órgãos aplicadores do direito não façam *tabula rasa* das normas constitucionais, ainda quando estiverem ocupados com a aplicação do direito ordinário. Daí porque se cogita, muitas vezes, sobre a necessidade de utilização da interpretação sistemática sob a modalidade da interpretação conforme à Constituição.

É de se perguntar se, nesses casos, tem-se simples *questão legal*, ou se o tema pode ter contornos constitucionais e merece, por isso, ser examinado pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda nessa linha de reflexão, deve-se questionar se a decisão judicial que se ressentir de falta de fundamento legal poderia ser considerada contrária à Constituição, suscitando uma legítima *questão constitucional*.

Na mesma linha de raciocínio seria, igualmente, lícito perguntar se a aplicação errônea ou equivocada do direito ordinário poderia dar ensejo a uma *questão constitucional*.

Tal como outras ordens constitucionais, a Constituição brasileira consagra como princípio básico o postulado da legalidade segundo o qual “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (CF, art. 5.º, II).

O princípio da legalidade contempla, entre nós, tanto a idéia de *supremacia da lei* (*Vorrang des Gesetzes*), quanto a de *reserva legal* (*Vorbehalt des Gesetzes*).

O princípio da reserva legal explicita as matérias que devem ser disciplinadas diretamente pela lei. Este princípio, na sua dimensão negativa, afirma a inadmissibilidade de utilização de qualquer outra fonte de direito diferente da lei. Na sua dimensão positiva, admite-se que apenas a lei pode estabelecer eventuais limitações ou restrições<sup>1</sup>.

Por seu turno, o princípio da supremacia ou da preeminência da lei submete a administração e os tribunais ao regime da lei, impondo tanto a exigência de aplicação da lei (dimensão positiva) quanto a proibição de desrespeito ou de violação da lei (dimensão negativa)<sup>2</sup>.

A propósito, são elucidativas as lições de Canotilho:

Em termos práticos, a articulação de suas dimensões aponta: (I) para a exigência da aplicação da lei pela administração e pelos tribunais (cfr. CRP arts. 206, 266/2), pois o cumprimento concretizador das normas legais não fica à disposição do juiz (a não ser que as 'julgue' inconstitucionais) ou dos órgãos e agentes da administração (mesmo na hipótese de serem inconstitucionais); (II) a proibição de a administração e os tribunais actuarem ou decidirem contra lei, dado que esta constitui um limite ('função limite', 'princípio da legalidade negativa') que impede não só as violações ostensivas das normas legais, mas também os 'desvios' ou 'fraudes' à lei através da via interpretativa; (III) nulidade ou anulabilidade dos actos da administração e das medidas judiciais ilegais; (VI) inadmissibilidade da 'rejeição' por parte dos órgãos e agentes da administração (mas já não por parte dos juízes), de leis por motivo de inconstitucionalidade. Neste sentido pôde um autor afirmar recentemente que o princípio da legalidade era um 'verdadeiro polícia na ordem jurídica' (J. Chevallier).<sup>3</sup>

Problema igualmente relevante coloca-se em relação às decisões judiciais que, por falta de fundamento legal, acabam por lesar relevantes princípios da ordem constitucional.

Por exemplo, uma decisão judicial que, sem fundamento legal, afete situação individual, revela-se igualmente contrária à ordem constitucional, pelo menos ao direito subsidiário da liberdade de ação (*Auffanggrundrecht*)<sup>4</sup>.

1 CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra, 1992, p. 799.

2 Ibidem, p. 796-795.

3 Ibidem, p. 795.

4 SCHLAICH, Klaus. **Das Bundesverfassungsgericht**, Munique: 1985. p. 108.

Se se admite, como expressamente estabelecido na Constituição, que os direitos fundamentais vinculam todos os poderes e que a decisão judicial deve observar a Constituição e a lei, não é difícil compreender que a decisão judicial que se revele desprovida de base legal afronta algum direito individual específico, pelo menos o princípio da legalidade.

A propósito, assinalou a Corte Constitucional alemã:

Na interpretação do direito ordinário, especialmente dos conceitos gerais indeterminados (*Generalklausel*) devem os tribunais levar em conta os parâmetros fixados na Lei Fundamental. Se o tribunal não observa esses parâmetros, então ele acaba por ferir a norma fundamental que deixou de observar; nesse caso, o julgado deve ser cassado no processo de recurso constitucional. (*Verfassungsbeschwerde*) (BverfGE 7, 198 (207); 12, 113 (124); 13, 318 (325)).<sup>5</sup>

Não há dúvida de que essa orientação prepara algumas dificuldades, podendo converter a Corte Constitucional em autêntico Tribunal de revisão. É que, se a lei deve ser aferida em face de toda a Constituição, as decisões não de ter a sua legitimidade verificada em face da Constituição e de toda a ordem jurídica. Se se admitisse que toda decisão contrária ao direito ordinário é uma decisão inconstitucional, ter-se-ia de acolher, igualmente, todo e qualquer recurso constitucional interposto contra decisão judicial ilegal<sup>6</sup>.

Enquanto essa orientação prevalece em relação a leis inconstitucionais, não se adota o mesmo entendimento no que concerne às decisões judiciais.

Por essas razões, procura o Tribunal formular um critério que limita a impugnação das decisões judiciais mediante recurso constitucional. Sua admissibilidade dependeria, fundamentalmente, da demonstração de que, na interpretação e aplicação do direito, o Juiz desconsiderou por completo ou essencialmente a influência dos direitos fundamentais, que a decisão se revela grosseira e manifestamente arbitrária na interpretação e aplicação do direito ordinário ou, ainda, que se ultrapassaram os limites da construção jurisprudencial<sup>7</sup>. Não raras vezes, observa a Corte

5 BverfGE 18, 85 (92 s.); cf., também, ZUCK, Rüdiger. *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. 2. ed. Munique: 1988. p. 220.

6 SCHLAICH. op. cit., p. 109.

7 Cf., sobre o assunto, SCHLAICH. op. cit., p. 109.

Constitucional que determinada decisão judicial afigura-se insustentável, porque assente numa interpretação objetivamente arbitrária da norma legal (*Sie beruth vielmehr auf schlechthin unhaltbarer und damit objektiv willkürlicher Auslegung der angewendeten Norm*)<sup>8</sup>.

Essa concepção da Corte Constitucional levou à formulação de uma teoria sobre os graus ou sobre a intensidade da restrição imposta aos direitos fundamentais (*Stufentheorie*), que admite uma aferição de constitucionalidade tanto mais intensa quanto maior for o grau de intervenção no âmbito de proteção dos direitos fundamentais<sup>9</sup>.

Embora o modelo de controle de constitucionalidade exercido pelo *Bundesverfassungsgericht* revele especificidades decorrentes, sobretudo, do sistema concentrado, é certo que a idéia de que a não-observância do direito ordinário pode configurar uma afronta ao próprio direito constitucional tem aplicação também entre nós.

Essa conclusão revela-se tanto mais plausível se se considera que, tal como a Administração, o Poder Judiciário está vinculado à Constituição e às leis (CF, art. 5.º, § 1.º).

Enfim, é possível aferir uma questão constitucional na violação da lei pela decisão judicial. A decisão ou ato sem fundamento legal ou contrário ao direito ordinário viola, dessa forma, o princípio da legalidade.

No presente caso, a controvérsia suscitada pela União diz respeito à lesão à ordem pública, entendida como ordem administrativa, decorrente da violação a dispositivos da Constituição da República (art. 49, XVII, e art. 225), que dizem respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, principalmente, da Lei n.º 11.284/2006, a qual disciplina a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

A presença da questão constitucional, portanto, é evidente.

Feitas essas considerações preliminares, passo à análise do pedido, o que faço apenas e tão-somente com base nas diretrizes normativas que disciplinam as medidas de contracautela. Ressalte-se, não obstante, que, na análise do pedido de suspensão de decisão judicial, não é vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um

<sup>8</sup> BverfGE 64, 389 (394).

<sup>9</sup> ZUCK, Rüdiger. *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*. 2. ed. Munique: 1968. p. 221.

juízo mínimo de deliberação a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal, conforme tem entendido a jurisprudência desta Corte, da qual se destacam os seguintes julgados: SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001.

O art. 4º da Lei 8.437/92, c/c o art. 1º da Lei 9.494/97, autoriza o deferimento do pedido de suspensão da execução da tutela antecipada concedida nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

No caso, entendo que está devidamente demonstrado o risco de grave lesão à ordem pública, entendida como ordem administrativa, no tocante ao regular funcionamento dos serviços da Administração Pública e à normal execução das atividades típicas do Estado-administração.

A decisão impugnada suspendeu o processo de concessão da Floresta Nacional do Jamari-RO até que o Serviço Florestal Brasileiro obtenha autorização prévia do Congresso Nacional.

Conforme demonstrou a Advocacia-Geral da União, *“quando a concorrência (processo licitatório) objetivar a concessão de florestas públicas (exploração de produtos e serviços de uma unidade de manejo), não se mostra indispensável a submissão prévia ao Parlamento Nacional (como previsto no art. 49, XVII, da Constituição) para a aprovação ou não de tal certame”* (fl. 13).

Parece razoável, também, o argumento de que *“não se pode confundir a concessão florestal com a concessão dominial (ou concessão de terras públicas)”*. Segundo bem descreve a AGU, *“a primeira (concessão florestal), nos termos da Constituição da República e da Lei nº 11.284/2006, não implica a transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”* (fl. 15).

O processo de licitação para a concessão florestal está disciplinado pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, a qual não exige a submissão

do Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF à prévia aprovação do Congresso Nacional. Ao contrário, conforme descreve a União, o § 4º do art. 10, “*que determinava a submissão prévia do PAOF à apreciação do Congresso Nacional (nas hipóteses de concessões de florestas públicas com área superior a 2.500 hectares), foi vetado pelo Presidente da República, sob a justificativa de que ‘o texto aprovado pelo Congresso Nacional se contrapõe ao princípio apontado no inciso VIII do art. 2º - que diz: ‘a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas’; uma vez que determina sistemática de submeter o Plano Anual de Outorga Florestal ao Congresso Nacional, o que vincula sua aprovação, inclusive, a contingências políticas de curto prazo, além de criar novos processos administrativos para a tramitação da matéria*”.

Ressalte-se que a questão relacionada à eventual inconstitucionalidade da referida lei em relação ao art. 49, inciso VII, da Constituição da República, é objeto da ADI nº 3.989/DF, Rel. Min. Eros Grau, e deverá ser apreciada, no momento oportuno, por esta Corte.

Ademais, também está presente a probabilidade de concretização do denominado “*efeito multiplicador*” (SS 1.836-AgR/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, unânime, DJ 11.10.2001), ante a possibilidade de multiplicação de medidas liminares em demandas que contenham o mesmo objeto.

Ante o exposto, defiro o pedido para suspender a execução da decisão proferida pela Des. Selene Maria de Almeida, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.004474-1/RO.

Comunique-se, com urgência.

Publique-se.

Brasília, 5 de maio de 2008.

Ministro **GILMAR MENDES**

Presidente

