

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.068, DE 2007

Altera o § 2º e acresce um § 3º ao art. 25 da Lei nº 9.985, de 2000.

Autor: Deputado EDUARDO DA FONTE

Relator: Deputado MOREIRA MENDES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei ora examinado visa a promover duas alterações na redação do artigo 25 da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Uma, a definição dos limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e respectivas normas somente poderia ser feita no ato de criação da unidade.

Outra, a zona de amortecimento seria limitada a cem metros ao redor da unidade se já houver atividade produtiva estabelecida nos arredores.

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovou-o com substitutivo em que:

a) acrescenta-se previsão de as normas do § 1º poderem ser editadas posteriormente ao ato de criação da unidade de conservação, e por decreto;

b) suprime-se a faixa de cem metros e trata-se de consulta pública à população residente na zona de amortecimento e nos corredores ecológicos quando da elaboração daquelas normas, e diz-se que o

órgão administrador da unidade deve apoiar tecnicamente a população residente quando tais normas exigirem novas técnicas e modos de produção ou manejo dos recursos naturais.

Vem agora a esta Comissão para que se manifeste sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria é da competência da União, cabe ao Congresso Nacional manifestar-se e não há reserva de iniciativa.

Vejamos as duas alterações propostas no projeto.

No primeiro caso, a alteração proposta em nada impede que aquelas definições sejam feitas (ou modificadas) posteriormente. A razão é óbvia e crucial: a própria dinâmica do processo legislativo face às circunstâncias que demandam a atenção e ação do Estado.

De resto, a redação proposta nem de longe restringe tal normatização apenas ao momento de criação, já que o uso do tempo verbal “poderão” afirma tão-somente uma possibilidade, não um impedimento à edição da norma em momento posterior.

Assim, pode-se até aprovar a proposta e mudar-se a lei nesse ponto: o resultado prático será nulo, posto que normas legais (lei em sentido estrito mas também decreto) posteriores podem alterar os citados limites.

No segundo caso, a sugestão do autor contraria em absoluto não só a letra da lei como seu espírito.

Encarando a variedade de modelos legais de unidades de conservação e a muitíssimo maior variedade de circunstâncias positivas ou negativas de determinadas situações, revela-se incompreensível fixar-se, na “Lei do SNUC”, essa faixa-padrão de cem metros.

Primeiro, essa largura pode ser exageradamente grande ou ridicularmente pequena nesta ou naquela hipótese.

Segundo, é exatamente quando já há nos arredores alguma atividade humana (produtiva ou não) que se deve agir com maior cuidado, tanto em favor dos bens ambientais que se quer e deve proteger como, na medida do possível, daqueles vizinhos.

De qualquer modo, a letra e o espírito da lei ambiental (particularmente esta de que ora tratamos) é conferir proteção adequada aos espaços territoriais que se crê devem merecê-la.

As duas sugestões do PL 2.068/07 com isso não se coadunam, o que me leva a considerá-lo injurídico.

Vejamos agora o sugerido no substitutivo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

A primeira alteração é a menção expressa ao decreto. O relator na CMADS menciona que, no entendimento da Presidência da República, a definição dos limites e a regulamentação só podem ser feitas por meio de decreto.

Concordo com tal opinião. No entanto, será o caso de explicitá-la na lei e, em adição, por iniciativa do Legislativo?

Considerando que, na melhor tradição, o decreto é entendido como ato normativo destinado a regulamentar a letra da lei (ou expressar detalhes ou situações determinadas segundo a letra da lei), entendo desnecessária a menção expressa ao decreto e, ao menos, de duvidosa constitucionalidade que tal se faça por iniciativa do Congresso Nacional.

Sendo ato regulamentador, remanesce a competência do Congresso para sustar não só decretos, mas outros atos do Poder Executivo que exorbitem tal função legislativa.

Sendo assim, considero discutível mencionar-se o decreto, como sugerido no substitutivo.

Mais adiante, o texto da CMADS acrescenta dois parágrafos ao artigo 25.

O primeiro prevê consulta prévia antes da elaboração das normas sobre uso e ocupação da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos.

Ora, já existe a consulta prévia no ato de criação de uma unidade de conservação, como sinaliza o artigo 22 da mesma lei.

Estaria, então, a sugestão dirigida às eventuais modificações das normas legais sobre ocupação e uso dessas áreas? Pela redação empregada, parece-me que sim.

Nada tenho, por princípio e por convicção, contra a consulta pública (neste e noutros casos). Pondero, no entanto, sobre a inteligência dessa consulta em casos considerados urgentes.

Nesta hipótese, algo deve ser rapidamente modificado na legislação regulamentadora para garantir a proteção da unidade de conservação, e as medidas urgentes devem ser tomadas pelo Executivo.

Submetê-lo à necessidade de consulta é privá-lo, ainda que parcialmente, do exercício de suas naturais competências, e, o que é pior, tal pode acarretar impactos danosos à unidade de conservação, impactos esses que poderiam ter sido evitados se a ação fosse executada rapidamente.

Como remanesce a competência congressional para sustar os atos exorbitantes, considero contraproducente e injurídico submeter à consulta e elaboração de normas alteradoras do estado de ocupação e uso.

Seguindo a análise, passo a comentar o previsto no sugerido § 4º do substitutivo da CMADS.

Diz-se que o órgão responsável pela administração da unidade de conservação deve apoiar tecnicamente a população residente na zona de amortecimento e nos corredores ecológicos quando as normas de uso e ocupação exigirem a adoção de normas técnicas e métodos de produção ou manejo de recursos naturais.

A proposta certamente evoca sentimento de simpatia, mas está juridicamente viciada.

O “órgão” a que se refere o dispositivo não é o Poder Executivo, mas algum órgão ou entidade componente de sua estrutura.

Sabemos todos que o Executivo apresenta órgãos ou entidades que cuidam, para exemplificar, da geração de normas legais e da assistência técnica a produtores.

No entanto, a competência e modo de ação desses órgãos e entidades são definidos pelo Poder Executivo.

Assim, a redação do sugerido § 4º padece de inconstitucionalidade, posto desatender o disposto nos artigos 61 e 84 da Constituição da República ao pretender atribuir a órgão (ou entidade) executivo esta ou aquela competência.

Opino pela injuridicidade do PL nº 2.068/07 e pela inconstitucionalidade do substitutivo adotado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator