

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 3, DE 2015

Susta a aplicação da Portaria n.º 443/2014 do Ministério do Meio Ambiente - MMA, publicada no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2014, que versa sobre espécies da flora ameaçadas de extinção, e proíbe a coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização de diversas espécies de madeiras.

Autor: Deputado NILSON LEITÃO

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe pretende sustar os efeitos da Portaria nº 443/2014 do Ministério do Meio Ambiente – MMA, publicada no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2014, que versa sobre espécies da flora ameaçadas de extinção, e proíbe a coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização de diversas espécies de madeiras.

Na justificação, o autor diz que diversas espécies listadas no Anexo da referida portaria compõem diversos planos de manejo aprovados, tanto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, quanto pelos Órgãos de Meio Ambiente dos Estados, notadamente nos Estados de Mato Grosso, Pará, Acre, Rondônia e Tocantins, portadores de grande oferta de matéria-prima florestal; planos que estão sendo regularmente executados, de acordo com técnicas científicas de manutenção e conservação das referidas espécies.

Afirma, ainda, que o texto normativo impugnado não resguarda o ato jurídico perfeito, o fato consumado, o direito adquirido, as relações jurídicas constituídas, pois não excepciona aqueles planos de manejo já aprovados pelo órgão ambiental competente e em plena execução, motivo pelo qual a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso publicou a Portaria n.º 29, de 30 de janeiro de 2015, ampliando o grau de restrição da portaria federal, ao bloquear o sistema de emissão de guia de transporte de produtos florestais para as espécies relacionadas no anexo da Portaria 443.

Esclarece que a proibição atinge todos os níveis da cadeia produtiva, englobando produtos armazenados, em processamento ou ainda em circulação para os mercados consumidores, e que noventa por cento da matéria-prima florestal extraída no Estado de Mato Grosso vem de planos de manejo florestal executados conforme a melhor técnica e que visam justamente evitar o esgotamento das espécies de madeiras.

A proposição foi rejeitada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que, nos termos do voto do Relator, Deputado João Daniel, entendeu que a solução para o problema dos prejuízos para o setor madeireiro não pode ser sustar a execução da portaria impugnada, que não cuida apenas de espécies madeireiras, mas de mais de duas mil espécies da flora, a maioria das quais ameaçadas de extinção e, portanto, requerendo a proibição de sua exploração. Houve voto em separado do Deputado Valdir Colatto, que defendeu sua aprovação.

A matéria sujeita-se à apreciação do Plenário, e tramita sob regime ordinário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos regimentais, o projeto de decreto legislativo em exame foi distribuído a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como de seu mérito.

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo político, havendo de se configurar a exorbitância do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa, a critério do Poder Legislativo, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal.

O excesso de poder deve ser entendido como o exercício do poder regulamentar além dos limites da lei, o que resulta em ilegalidade do ato e, em consequência, sua inconstitucionalidade, mas não por ferir diretamente a Constituição – e, sim, por extrapolar os limites da lei regulada.

O controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no mencionado art. 49, inciso V, da Carta Magna, restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar¹, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (disposições *contra legem*, *extra legem* ou *ultra legem*), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário.

Esta é, exatamente, a hipótese em análise.

A proposição ora examinada pretende sustar os efeitos de Portaria nº 443/2014, do Ministério do Meio Ambiente, que não constitui, por óbvio, decreto regulamentar emanado pelo Presidente da República. Dessa forma, há inconstitucionalidade formal na proposição.

¹ “No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.” MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.136.

Nesse sentido, a lição sempre valiosa de Jorge Radi Junior, Doutor em Direito Constitucional²:

A administração pública do Poder Executivo dispõe de competências para expedir atos que também regulamentam a lei, mas não integram o poder de regulamentos. É o caso da já citada instrução normativa, instrumento de competência ao Ministro de Estado, destinado à “execução das leis, decretos e regulamentos” (art. 87, § único, II, da CF). É certo que este veículo está autorizado a regulamentar diretamente a lei. Mas há ainda outros atos que, dotados de generalidade e abstração (densidade normativa), também contribuem com a efetivação da lei, ainda que maneira indireta, como se dá com a resolução, a portaria, a circular etc.

Os referidos atos oriundos dos órgãos e agentes da administração pública são atos normativos regulamentadores diretos ou indiretos da lei, mas não são regulamentos. O simples fato de não poderem ser editados pelo Chefe do Executivo já os excluem do universo dos regulamentos. Portanto, esses atos não decorrem do poder de regulamentos (poder regulamentar).

Vale esclarecer que os atos que acabamos de mencionar têm origem no poder geral de normatização (poder normativo) do Executivo, no qual estão incluídos todos os atos vocacionados à generalidade e abstração que sejam de competência de quaisquer dos componentes do Poder Executivo. Nesse poder geral, insere-se a medida provisória, a lei delegada, os regulamentos e os atos infra-regulamentares.

O mesmo professor, conclui, mais adiante, ser limite material da atribuição sustatória do Congresso Nacional:

(i) atos passíveis de sustação: regulamentos derivados (art. 84, IV, da CF), compreendidos pelos regulamentos executivos ou de execução e autorizados ou delegados, além dos regulamentos autônomos (art. 84, VI, “a”, da CF), todos editados pelo Presidente da República, na forma de decreto, com densidade normativa (generalidade e abstração);

Ainda que assim não fosse, para analisar a constitucionalidade material da proposição, cumpriria determinar se a norma objeto da proposição

² Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar. Consultado em 14.2.2018 no sítio: file:///C:/Users/P_6717/Downloads/1594-8-PB.pdf

em análise constitui ato normativo e, em caso afirmativo, se excede os limites estabelecidos em lei.

Sem dúvida, a portaria impugnada constitui ato normativo, dotado de abstração e generalidade.

A legislação aplicável ao caso em análise é o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, a Lei nº 6.938/81 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação, e dá outras providências), a Lei nº 9.985/00 (que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências), a Lei nº 12.651/12 (que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências), o Decreto nº 4.340/02 (que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências), o Decreto nº 2.159/98 (que promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992), e a Lei Complementar nº 140/11 (que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981).

Toda essa legislação dá suporte à atuação do Ministério do Meio Ambiente aqui impugnada. Em especial, merece registro o art. 70, inciso I, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe:

Art. 70. Além do disposto nesta Lei e sem prejuízo da criação de unidades de conservação da natureza, na forma da Lei no

9.985, de 18 de julho de 2000, e de outras ações cabíveis voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação, o poder público federal, estadual ou municipal poderá:

I - proibir ou limitar o corte das espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como das espécies necessárias à subsistência das populações tradicionais, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de autorização prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies;(...)”.

Parece-nos claro, portanto, como pareceu à Comissão que examinou o mérito da matéria, não se poder, neste caso, dizer que o Ministério do Meio Ambiente, ao atualizar a lista das espécies brasileiras ameaçadas de extinção – e, como é seu dever – proibir a exploração econômica dessas espécies, exorbitou de qualquer poder regulamentar.

Ademais, vale reforçar, mais uma vez, o que ponderou a Comissão Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

Todavia, também no mérito, não podemos concordar com a proposição em discussão. É necessário reconhecer que a proibição do corte e comercialização de espécies constantes em Planos de Manejo já autorizados e em execução pode causar prejuízos para o setor madeireiro. Não nos parece, entretanto, que a solução para o problema seja sustar a execução da Portaria 443/2014 do MMA. Em primeiro lugar, porque a citada Portaria não cuida apenas de espécies madeireiras, mas abrange nada menos do que 2.113 espécies da nossa flora que demandam proteção imediata. Em segundo lugar, porque, se as espécies madeireiras incluídas na lista estão ameaçadas de extinção, qualquer ação que aumente o grau de risco dessas espécies deve cessar de imediato. Os Planos de Manejo visam assegurar, em uma determinada área, a conservação das espécies passíveis de exploração comercial, para que não se tornem espécies ameaçadas de extinção. A única medida possível, no caso de espécies que já alcançaram o estágio de ameaçadas, é a total proibição da sua exploração.

Cabe ao Governo Federal, em conjunto com os Governos Estaduais e Municipais, e ao setor madeireiro negociar medidas que possam minimizar os prejuízos econômicos eventualmente decorrentes da Portaria 443/2014. Todavia,

essas medidas não podem incluir, em nenhuma hipótese, a continuidade da exploração das espécies que já estão próximas de desaparecer.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 3, de 2015, prejudicados os demais aspectos a serem analisados por esta Comissão.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2018.

Deputado **ALCEU MOREIRA**

Relator