

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 1.859, 1999 (Apensado o PL nº 5.303/01)

Dispõe sobre a proteção ao patrimônio fossilífero em conformidade com o art. 216, inciso V, da Constituição Federal, e dá outras providências.

**Autor: Senado Federal**

**Relator: Deputado Vilmar Rocha**

## I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, originário do **Senado Federal**, que visa a estabelecer normas de proteção ao patrimônio fossilífero brasileiro, nos termos do art. 216, inciso V, da Constituição Federal, e a estabelecer sanções penais e administrativas aos infratores.

Aprovada na Casa Legislativa de origem, a proposição vem à Câmara dos Deputados para fins do disposto no art. 65 da Constituição Federal.

A Comissão de Educação, Cultura e Desporto, por unanimidade, com respaldo no parecer da Relatora, Deputada **Maria Elvira**, votou pela aprovação da matéria.

A Comissão de Minas e Energia manifestou-se igualmente pela aprovação, consoante pronunciamento proferido, oralmente, pelo Deputado

**Antônio Feijão**, Relator do parecer vencedor, contra o voto em separado do Deputado **Antônio Jorge**, primitivo Relator da matéria.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 32, inciso III, alínea a, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a apreciação das proposições sob os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

Os projetos sob exame objetivam disciplinar a proteção ao patrimônio fossilífero do País, com previsão de penalidades em caso de infringência.

Analisando-os à luz do ordenamento jurídico-constitucional em vigor, verifica-se que matéria neles tratada se inclui dentre aquelas de competência legislativa privativa da União, conforme dispõem os arts. 21, inciso XV, art. 22, inciso XVIII, e 20, inciso IX, da Carta Política.

Dizem os aludidos artigos:

*“Art. 21. Compete à União:*

*.....*  
*XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”.*

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*.....*  
*XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais”.*

*“Art. 20. São bens da União:*

*.....*  
*IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo”.*

O regime constitucional sobre os recursos minerais está ainda previsto no art. 176, que estabelece:

*“Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e dos potenciais de energia e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.*

*§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresas brasileiras e que tenha sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.*

*§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.*

*§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do Poder cedente.*

*§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.”*

Contudo, tanto o projeto principal quanto o apensado não apresentam condições mínimas para prosperar, em razão de apresentarem vícios insanáveis de constitucionalidade e de juridicidade.

Em ambos pretende-se a proibição total, intocabilidade, proibição de comercialização e a exploração de fósseis e depósitos fossilíferos, exceto sua coleta e pesquisa para fins científicos e educacionais, mediante autorização do órgão competente.

O Código de Mineração define recurso mineral como as massas individualizadas de substância mineral ou fósseis, encontradas na superfície ou no interior da terra, deixando, pois, claro que fóssil é recurso mineral (art. 3º).

O mesmo Código define como formador de jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil que tenha valor econômico, e ainda mina como a jazida em lavra, ainda que suspensa (art. 4º).

Compete à União administrar os recursos minerais e, no Poder Executivo, já estão definidos os órgãos responsáveis por esta administração, sendo o Departamento Nacional de Produção Mineral responsável pela execução do Código e dos diplomas legais complementares (art. 3º, § 2º, do C.M.)

As proposições violam as disposições do art. 176, da Constituição Federal, e não se coadunam com a legislação em vigor, pertinente ao assunto, em especial o Código de Mineração – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto-Lei nº 4.146, de 4 de março de 1942.

Além disso, o PL nº 1.859/99 contém dispositivos no sentido de sua regulamentação pelo Poder Executivo, assinalando-lhe para tanto prazo de noventa dias.

Essa regulamentação deverá abranger o sistema de sanções administrativas aplicáveis aos infratores da lei, segundo critérios a serem observados **necessariamente** pelo Poder Executivo (art. 13, I a IV).

Deverá abranger também a definição de critérios para perícia e cálculo da multa, bem como sua revisão periódica, com base em índices constantes da legislação em vigor (art. 17, § 2º).

Deverá, ainda, definir quais órgãos públicos serão responsáveis pelo cumprimento da lei, e atribuir-lhes poder de polícia (18).

Esta Comissão tem-se manifestado, reiteradamente, pela inconstitucionalidade de *“projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Presidente da República a tomar determinada providência que é de sua competência exclusiva”* (Súmula de Jurisprudência nº 1).

No caso, a regulamentação da lei constitui ato de competência privativa do Presidente da República (art. 84, IV, da C.F.). Estabelecer critérios e parâmetros a serem cumpridos em regulamento, é violar o preceito constitucional e restringir o poder regulamentar conferido ao Presidente da República.

É também, e sobretudo, delegar ao Presidente da República, por meio inidôneo, o poder de legislar sobre aspectos da organização do serviço oficial de geologia e sobre o sistema geológico nacional, cuja

competência a Carta Política reserva ao Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da C.F.) .

Além disso, o projeto, ao fixar critérios para a aplicação das sanções administrativas ou penais, atribui, de modo vago, competência a uma suposta “*autoridade competente*”.

Ora, a definição de autoridade competente para aplicação de sanção administrativa somente poderá recair em órgão do Poder Executivo.

Nesse particular, o projeto tenta ladear vício de iniciativa, pois, a definição de órgão do Poder Executivo que deverá aplicar tal sanção é matéria que toca a organização e funcionamento da administração federal, e que se insere na competência privativa do Presidente da República, na qualidade de Chefe da Administração Federal (art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, c/c o art. 84, inciso VI, alínea a, da C. F.).

Ademais, poder-se-á argumentar que, em se tratando de aplicação de sanção administrativa relacionada a ato tipificado como crime no projeto principal, o correto será que lei de iniciativa do Presidente da República disponha sobre o assunto.

Discorrendo sobre legalidade e poder regulamentar, **José Afonso da Silva**, in “*Curso de Direito Constitucional Positivo*” (p.370), sustenta que “*o sistema constitucional brasileiro não admite o chamado regulamento independente ou autônomo*”, só reconhecendo dois tipos de regulamento: o regulamento de *execução* e o regulamento de *organização*, segundo o princípio de que o poder regulamentar consiste “*num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada*”.

Significa dizer que se trata de poder limitado, não sendo poder legislativo na acepção do termo. Nesse sentido, não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica, até porque se prevê que todo e qualquer regulamento seja expedido “*na forma da lei*”. A inovação é prerrogativa da lei, em sentido formal, sendo os limites do regulamento o próprio direito positivo.

Dessa forma, não pode o regulamento criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, em respeito ao princípio da legalidade, expresso

na máxima segundo a qual *“ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”* (art. 5º, II, da C.F.).

Ultrapassar esses limites significa abuso de competência, usurpação de poder. Em outras palavras, o Congresso Nacional, no caso, está a abdicar de sua competência privativa de legislar sobre *organização e manutenção do serviço oficial de geologia, sobre o sistema de geologia e sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo*, para atribuí-la, embora parcialmente, ao Presidente da República.

É que os arts. 21, inciso XV, 22, inciso XVIII e 48, *caput*, contêm uma reserva absoluta de lei formal, que exclui a possibilidade de o legislador transferir a outrem a função de legislar sobre a matéria neles tratada, de sorte a inovar a ordem jurídica.

Diante do exposto, o voto é no sentido da inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 1.859, de 1999, e do Projeto de Lei nº 5.303, de 2001, ficando prejudicado o exame da matéria em relação aos outros aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2004.

Deputado **Vilmar Rocha**  
Relator