

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 623, DE 2007

Dispõe sobre o florestamento de faixas de domínio de rodovias

Autor: Deputado ELIENE LIMA

Relator: Deputado GONZAGA PATRIOTA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame determina ao Poder Público “promover a conservação da cobertura vegetal nativa ou implantar projetos de paisagismo ao longo das áreas lindeiras às rodovias”.

Diz que a implantação de projetos de paisagismo ao longo das faixas marginais deve observar normas técnicas dos órgãos competentes e contribuir para a segurança do trânsito, proteção da diversidade biológica, controle da erosão e harmonia visual com a paisagem.

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável opinou pela aprovação com substitutivo. Neste vêm as seguintes alterações:

a) a ementa passa a dizer da “manutenção de vegetação” e não mais do “florestamento”;

b) no caso de rodovias sob concessão, impõe à concessionária a responsabilidade pela conservação das faixas de domínio;

c) prevê que o Poder Público promoverá campanhas educativas contra práticas lesivas ao meio ambiente cometidas por usuários de rodovias federais (como queimada, deposição de lixo, falta de manutenção dos veículos e transporte de carga com excesso de peso).

A Comissão de Viação e Transportes opinou pela aprovação do projeto na forma do referido substitutivo.

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

II - VOTO DO RELATOR

Pode parecer que o texto do projeto e do substitutivo sejam simples e não ofereçam matéria para profunda discussão, mas penso de modo diferente.

De início, observemos que a redação do projeto é feita de modo a obrigar não apenas a União, mas as demais entidades político-administrativas do Estado brasileiro, já que o primeiro artigo menciona cumprir “ao Poder Público” a conservação da vegetação marginal às rodovias.

Ao substitutivo, por ser muito semelhante ao texto do projeto, aplica-se esse mesmo comentário.

Ressalve-se, tão somente, o artigo do substitutivo que menciona apenas as rodovias federais, impondo a conclusão de ser a expressão “Poder Público”, aí gravada, relativa apenas à União – no que opera em erro, já que tal expressão destina-se a indicar todas as entidades político-administrativas da República.

A primeira questão que se apresenta, portanto, é se pode a União impor aos demais entes a obrigação de conservar a vegetação marginal (ou recuperá-la).

O projeto de lei sob exame, de modo claro, vem lastreado na competência federal em matéria de meio ambiente.

Essa competência é atribuída à União nos termos dos artigos 23, 24 e 225 da Constituição da República. Anote-se, de passagem, que tal competência pode ensejar o exercício do poder de legislar privativo da União, nos termos do artigo 22.

Os incisos VI, VII e VIII do artigo 24 mencionam tópicos de menção e referência obrigatória no que interessa ao raciocínio sobre exercício da competência legislativa em matéria ambiental.

Ora, devemos observar, desde logo, que o objetivo perseguido no projeto já se encontra previsto na legislação em vigor (federal e ambiental).

O artigo 3º, c, do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965) diz que consideram-se de preservação permanente – quando assim declaradas por ato do Poder Público – as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias.

Ora, tal redação é de uma clareza admirável, e de tal maneira que, quase quarenta e cinco anos depois, segue em vigor e atende perfeitamente à legítima e louvável intenção de se proteger tanto a vegetação como as margens das rodovias.

E, ainda, o faz de modo juridicamente mais elogiável do que a proposta constante do projeto e do substitutivo.

Assim, entendo que:

a) a redação do projeto e do substitutivo enseja dúvida quanto à constitucionalidade do comando imperativo ser dirigido não apenas à União, mas também aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

b) a manifestação legislativa da União no Código Florestal, além de atender ao previsto na Constituição no que toca à edição de normas gerais e ao partilhamento da competência legislativa e material com os demais entes da República, existe, está em vigor e não suscita questionamento de constitucionalidade ou juridicidade.

Prosseguindo, desejo chamar a atenção dos membros desta Comissão para um tema ou questionamento que, embora pertinente ao mérito da proposta, não pode deixar de ser considerado por nós por ocasião do exame da proposição, especialmente no que toca à juridicidade.

Um dos princípios que o legislador deve observar na geração de normas legais é o da proporcionalidade.

Sem descer a grande profundidade doutrinária, aceitemos o conceito de proporcionalidade como o estado ou situação em que o nível de proteção deferido àquele dado bem jurídico é adequado à intenção original do legislador.

Para usar palavras emitidas pelo Tribunal Constitucional alemão em processo de 1971, “o meio empregado pelo legislador deve ser adequado e necessário para alcançar o objetivo procurado”.

Aplicando ao projeto de lei sob exame esse princípio auxiliar do raciocínio, entendo que:

a) tornar obrigatória a conservação ou o replantio não é indispensável, seja porque a legislação em vigor já cuida do tema, seja porque nem todo caso prático justifica a conservação ou o replantio, em especial naqueles em que a presença de vegetação pode causar situações de perigo ao trânsito de veículos ou pedestres;

b) determinar tal obrigação a todas as esferas político-administrativas e em todos os casos gerará, muitas vezes, o erro e o gasto desnecessário de recursos humanos e financeiros;

c) embora seja de natureza ambiental a intenção primária que dá luz ao projeto, nem sempre será conseguida a efetiva proteção ambiental se se impuser a manutenção da vegetação ou o replantio.

Assim, entendo que o projeto de lei peca pelo excesso, não contribuindo para a real e necessária proteção ambiental e abrindo oportunidade ao sacrifício de outros bens juridicamente tutelados, que são a vida e a conservação do patrimônio público e privado.

Do ponto de vista dos aspectos a examinar nesta Comissão, embora reconhecendo a clara boa intenção do Autor e dos defensores da idéia, opino pela injuridicidade do PL nº 623/07 e do Substitutivo adotado na CMADS.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado GONZAGA PATRIOTA
Relator