

PROPOSIÇÃO: PL 679/2007
“CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA”

AUTOR: Deputado Bonifácio de Andrada
RELATOR: Deputado Sarney Filho

VOTO EM SEPARADO

(Do Senhor Deputado Ronaldo Caiado)

I - RELATÓRIO

O Projeto em análise busca a Consolidação da Legislação ambiental brasileira.

Apesar da expressividade do projeto, encontramos vícios de inconstitucionalidade e injuridicidade, os quais impedem a sua aprovação por esta Comissão.

O ponto principal de discussão cinge-se à Medida Provisória nº 2166-67/2001 de 24 de agosto de 2001, que alterou significativamente a legislação ambiental, especialmente a Lei nº 4771 – Código Florestal.

Duas breves observações devem ser feitas antes de começarmos o debate: a Lei Complementar nº 95/98, em seu artigo 14 §1º, diz textualmente que Medida Provisória não pode ser objeto de Consolidação.

Uma segunda observação: a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, diz em seu artigo 2º, que “as Medidas Provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Á proposição original, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, foi apresentado substitutivo do Relator Ricardo Tripoli.

Em seu parecer, ele se manifesta aduzindo que as alterações trazidas pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001 já foram incorporadas na legislação ambiental há quase dez anos, e que as principais regras sobre áreas de preservação permanente e reserva legal estão contidas naquele diploma. (fls. 174)

Na esteira de raciocínio do relator, uma vez que a MP 2166-67/2001 alterou significativamente o texto do Código Florestal (lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965), então esta lei deve ser incorporada na Consolidação com as mudanças trazidas pela Medida Provisória e que esta deveria ser revogada. (fls. 174)

Continua seu parecer, afirmando que “as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32 de 2001, perderam essa característica de transitoriedade. Se valem como se lei fossem, sem prazo, podem ser consolidadas.” (fls. 175)

Finalizando, às fls. 193, ele diz textualmente que revoga a MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

O Substitutivo do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis foi encaminhado à CCJC, com a Relatoria do Deputado Sarney Filho. O Relator, às fls. 07, diz em seu parecer, *in verbis*:

“Corroboramos, outrossim, as inovações introduzidas pelo relator do Grupo de Trabalho e sua equipe, notadamente quanto aos aspectos abaixo discriminados:

- a) *omissis*
 - b) *inclusão da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que altera o Código Florestal, haja vista sua incorporação por diplomas legais posteriores, bem assim o disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº32, de 2001.*
-

Ao final de seu Parecer, o Relator manifesta-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 679, de 2007, nos termos do substitutivo do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis.

II - VOTO

1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE – DA TRANSITORIEDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Data vénia, não podemos concordar com os pareceres de ambos os relatores.

É curial salientar que Medida Provisória, nas palavras de Pontes de Miranda, quando manifestou-se sobre o decreto-lei, é “lei sob condição resolutiva,”¹

A EC 32/2001 é cristalina, em seu art. 2º, ao dizer da validade das Medidas Provisórias editadas até a data daquela emenda: continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Vejamos o seguinte artigo de **Renato Monteiro de Rezende, Consultor Legislativo do Senado Federal**:²

DIREITO PÚBLICO Nº 5 – Jul-Ago-Set/2004 – ESTUDOS, CONFERÊNCIAS E NOTAS 147

Uma das disposições da referida emenda acerca da qual impera preocupante silêncio é o seu art. 2º, que, regulando questão sobre a passagem do velho para o novo regime, dispôs:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Da leitura do art. 2º pode-se concluir que o constituinte derivado somente abriu duas possibilidades para que as medidas provisórias em vigor em 11 de setembro de 2001 sejam eliminadas do mundo jurídico: a “revogação explícita” por outra medida provisória e a deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Longe está de ser ociosa a questão. De feito, não são raros os projetos de lei apresentados nas duas casas legislativas, com o objetivo de alterar dispositivos de tais medidas provisórias. Exemplo disso pode ser encontrado na discussão em torno da MP 2.166, que alterou artigos do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), prevendo, para as propriedades rurais, novos percentuais de reserva legal, definida como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”.

Não houve, contudo, decisão final sobre o ato antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 32, o que tem ensejado a apresentação de projetos de lei com o escopo de alterar artigos do Código Florestal modificados por aquela medida provisória, ou mesmo de acrescer ao Código disposições outras que, preservando a redação dos artigos

¹ Citado em Curso de Direito Constitucional, GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MARTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO – Saraiva, 2007, p. 838

² DIREITO PÚBLICO Nº 5 – Jul-Ago-Set/2004 – ESTUDOS, CONFERÊNCIAS E NOTAS 147 - de A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, e as Medidas Provisórias Remanescentes do Regime Anterior.

alterados pela MP 2.166, promovem mudança no campo de incidência de tais normas, o que não deixa de representar, nos casos verificados, uma espécie de revogação.

2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE – DAS CONDIÇÕES DE REVOCABILIDADE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS ANTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001

Continuando o mesmo artigo acima citado, veremos sobre a situação das medidas provisórias e sua revogação:

Poder-se-ia arguir que, ao falar em “deliberação definitiva”, o constituinte derivado estivesse se referindo não apenas à apreciação da medida provisória, mas também à aprovação de projeto de lei que determinasse expressamente a sua revogação, ou que contivesse disposições incompatíveis com ela, o que resultaria em revogação tácita. Essa tese não pode, contudo, prosperar, como se procurará demonstrar adiante.

O fato de o Presidente da República editar medida provisória “revogadora” de medida anterior, além de constituir hipótese prevista no art. 2º da Emenda, não parece comportar maiores embaraços, porquanto a medida provisória “revogadora” também é um ato precário, sujeito à apreciação do Congresso Nacional. A aprovação da nova medida provisória pelo Parlamento, conforme já decidiu o Excelso Pretório, tem por consequência a perda de eficácia da medida abrogada desde a sua edição, implicando um juízo de rejeição desta, consoante assinalou o Ministro MOREIRA ALVES em seu voto, no julgamento da ADIn 221, com estribo na doutrina italiana:

“Se a medida provisória ab-rogante vier a ser convertida em lei, a ab-rogação da medida provisória anterior passa a ser definitiva, e, como não mais pode ela ser convertida em lei, se tem como rejeitada para o efeito de perder ela sua eficácia desde sua edição, exceto se o Congresso Nacional, expressamente, ressalvar que permanecessem os efeitos já produzidos pela Medida Provisória ab-rogada entre as datas de sua entrada em vigor e de sua ab-rogação.”

(DIREITO PÚBLICO Nº 5 – Jul-Ago-Set/2004 – ESTUDOS, CONFERÊNCIAS E NOTAS 153)

Se, ao contrário, dá-se a rejeição da medida provisória abrogante, a que se pretendeu revogar continua sujeita à apreciação do Congresso Nacional, que poderá aprová-la ou rejeitá-la.

Por outro lado, não se há falar em projeto de lei com o fito de “revogar” medida provisória. Se o Congresso Nacional deve deliberar sobre a própria medida provisória, por que, em lugar de fazê-lo, alteraria as normas dela constantes pela via oblíqua de um projeto de lei? E como a lei poderia revogar algo cuja eficácia no período que antecede a “revogação” sequer se pode garantir, dependente que é da apreciação que o Parlamento fará da medida provisória? Com efeito, tanto no regime anterior à Emenda Constitucional nº 32 (art. 62, parágrafo único, da Constituição) quanto no atual (art. 62, § 3º, da Constituição, mitigado – reconheça-se – pelo § 11 do mesmo artigo), as

medidas provisórias rejeitadas perdem a sua eficácia *ab initio*. Revogação, ao contrário, significa retirada do mundo jurídico, com efeitos *ex nunc*, de norma válida.

Não soa legítimo dizer que a aprovação de projeto de lei revogador de alguma das medidas provisórias remanescentes implicaria o juízo tácito de aceitação de sua validade no período anterior, juízo que deve ser feito na apreciação de cada um desses atos, quando o Parlamento examina, entre outros aspectos, os pressupostos constitucionais de sua edição. Se se admite que as normas de uma medida provisória só se tornam permanentes quando ela é convertida em lei (e isso é o que deflui do parágrafo único do art. 62 da Constituição, em sua redação original, e do § 3º do mesmo artigo, na redação vigente), inviável se revela sua revogação por lei, exatamente porque o texto revogado ainda não foi convertido em lei. E não se pode revogar aquilo de cuja existência válida sequer se tem a certeza. Ademais, o projeto de lei já nasceria obtuso: seria submetido ao exame do Congresso Nacional, em lugar dos pressupostos de edição da medida provisória e do seu mérito, a conveniência ou o acerto de sua revogação.

Analogamente, é incorreto imaginar que a aprovação de projeto de lei com o fim de revogar medida provisória importaria, na verdade, um juízo de rejeição, como resulta no caso da aprovação de medida provisória ab-rogante. No Direito pátrio não existe a figura da revogação retroativa. A ab-rogação pura e simples não tem efeito retroativo, quando decorre de lei (cf. voto do Ministro MOREIRA ALVES no julgamento da ADIn 221). As situações da MP e do projeto de lei revogadores são distintas. No primeiro caso, há, segundo a Suprema Corte, imposição lógica de apreciação da medida mais recente, como questão prejudicial à análise da mais antiga e decorrente de fator externo ao Parlamento, eis que a iniciativa parte do Presidente da República. De seu turno, o segundo caso configuraria, em se admitindo que a lei aprovada tivesse o poder de retirar eficácia *ab initio* à medida provisória, expediente para rejeitá-la, sem a observância dos ritos próprios de sua apreciação. E, mesmo em relação ao primeiro caso, não obstante a tese da relação de prejudicialidade entre a medida ab-rogante e a que se colima revogar tenha sido reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal recentemente (ADIn 2.984), a nova sistemática de apreciação desses atos pode levar a situações, relativamente a medidas editadas após 11 de setembro de 2001, em que se deva, por expresso mandamento constitucional, analisar primeiramente a medida mais antiga, como quando houver transcorrido o prazo de 45 dias do art. 62, § 6º, da Constituição, que determina o sobrerestamento de todas as demais deliberações legislativas em tramitação na casa legislativa.”

Se assim é, não se pode concluir que o fato de a MP estar em vigor há 07 anos ela tenha se transformado em lei e se incorporado em definitivo ao ordenamento jurídico.

Este também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL N° 776.169 - SP (2005/0140923-2)

RELATOR : MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

RECORRENTE : DERSA DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A

ADVOGADO : EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM E OUTROS

RECORRIDO : AFIF MOUSSA NAJJAR E OUTROS

ADVOGADO : MARCELO BESERRA E OUTROS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO.

VIOLAÇÃO DOS ARTS. 125 E 535, I E II, DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA.

EMENDA CONSTITUCIONAL N. 32. VIGÊNCIA. JUROS

COMPENSATÓRIOS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.577/97 E REEDIÇÕES.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. JUROS MORATÓRIOS. CUMULAÇÃO.

1. Afigura-se escorreita a rejeição dos embargos declaratórios quando, no acórdão embargado, não se apresenta nenhum dos vícios inscritos no art. 535, I e II, do CPC.

2. **As medidas provisórias editadas em momento anterior à vigência da Emenda Constitucional n. 32, de 11/9/2001 – tal qual a Medida Provisória n. 2.183-56, última de uma cadeia de reedições da Medida Provisória n. 1.577/97 – continuarão em vigor até que ulterior medida provisória as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. (grifo nosso)**

3. A ausência de depósito da oferta inicial quando da propositura de ações de desapropriação ou logo em seguida à distribuição não tem o condão de desobrigar o expropriante do pagamento da verba honorária, tampouco dos respectivos juros compensatórios.

4. "A vigência da MP nº 1.577/97, e suas reedições, permanece íntegra até a data da publicação do julgamento proferido na medida liminar concedida na ADIN nº 2.332 (DJU de 13.09.2001), que suspendeu, com efeitos ex nunc, a eficácia da expressão 'de até seis por cento ao ano', constante do art. 15-A do Decreto-lei nº 3.365/41." (Segunda Turma, REsp n. 638.859/CE, Segunda Turma, relator Ministro Castro Meira, DJ de 6/3/2006.)

5. "Ocorrida a imissão na posse do imóvel desapropriado, após a vigência da MP nº 1.577/97 e em data anterior a liminar proferida na ADIN nº 2.332/DF, os juros compensatórios devem ser fixados no patamar de 6% (seis por cento) ao ano, exclusivamente no período compreendido entre 06.12.00 e 13.09.2001." (Segunda Turma, REsp n. 638.859/CE, Segunda Turma, relator Ministro Castro Meira, DJ de 6/3/2006.)

6. A sucumbência nas ações expropriatórias – matéria de ordem processual – rege-se pela lei vigente à data da sentença.

7. Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios, mesmo diante da atual redação do art. 15-A do Decreto-Lei n. 3.365/41.

8. Recurso especial parcialmente provido.

Por fim, encerrando-se as elocubrações sobre a revogabilidade, vejamos o que diz, *in literis*, a LC 95/98, acerca dos efeitos da Consolidação das Leis:

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Logo, é efeito da consolidação legislativa, revogar formalmente as leis incorporadas à consolidação. Caso a Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965, seja incorporada à Consolidação da Legislação Ambiental tal como se encontra, modificada pela MP 2166-67/2001, o que teremos será a revogação formal da Lei e da Medida Provisória, situação constitucionalmente vedada, como já fartamente explicitado em linhas pretéritas.

3 - DA IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS ANTERIORES À EMENDA PROVISÓRIA 32/2001 COMO PERENIZADAS

Ainda que pese o argumento das transformações trazidas pela MP 2166-67/2001 à legislação ambiental, especialmente no que trata do Código Florestal, caso a MP seja revogada, o Código Florestal voltaria ao *status quo ante* e teria suas relações jurídicas reguladas por deliberação do Congresso Nacional, em 60 dias.

Esta determinação já existia antes mesmo da EC nº 32/2001, mas raramente se concretizava. A Emenda, então, dispôs, no §11 do art. 62 da Constituição, que, se a regulação das relações advindas da medida provisória não-convertida em lei não se consumar em até sessenta dias da rejeição ou da caducidade, estas relações hão de se conservar regidas pela medida provisória.³

O que se haverá de resguardar são as relações ocorridas enquanto a medida provisória esteve em vigor. Mesmo assim, porém, se a medida provisória rejeitada instituía uma alteração no modo de ser de relações que antecediam, a regulação que estabeleceu somente haverá de colher os fatos que se deram no tempo em que esteve em vigor. (...) Rejeitada a medida provisória, torna a vigorar a regra que ela havia alterado.⁴

Ad argumentandum tantum, se considerarmos o § 11 do art. 62,, ou seja, que em caso de revogação da MP o Código Florestal continuará a ser regido pela Medida Provisória revogada, ainda assim, a Medida Provisória HÁ QUE SER REVOGADA PRIMEIRAMENTE. ATÉ QUE ISTO ACONTEÇA, O CÓDIGO FLORESTAL CONTINUA ALTERADO POR MEDIDA PROVISÓRIA EM VIGOR E, CONTINUA SOB A ÉGIDE DA PROVISORIEDADE. E mais uma vez, reforce-se, MEDIDA PROVISÓRIA NÃO PODE SER OBJETO DE CONSOLIDAÇÃO, AINDA QUE ALTERANDO LEI ORDINÁRIA. VIA DE CONSEQUÊNCIA, A LEI ORDINÁRIA ALTERADA POR MEDIDA PROVISÓRIA AINDA EM VIGOR NÃO PODE SER OBJETO DE CONSOLIDAÇÃO, CONFORME LEI COMPLEMENTAR 95/98.

Pelo o que até aqui exposto, vimos da impossibilidade de se acrescentar ao substitutivo - como defendido pelo relator Dep. Ricardo Trípoli, e acatado pelo Relator Sarney Filho - , a Lei nº 4771/65 com as alterações

³ Citado em Curso de Direito Constitucional, GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MARTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO – Saraiva, 2007, p. 849

⁴ Idem , p. 850

trazidas pela MP 2166-67/2001, já que, caso revogada, o Código Florestal voltaria ao estado anterior às alterações realizadas pela medida provisória, resguardados os efeitos já produzidos.

4 - DA INJURIDICIDADE

Outro problema, é acrescentar a citada MP à Consolidação da Legislação Ambiental, como quer o relator Dep. Sarney Filho. A LC 95/98 é clara e definitiva sobre o assunto, vedando-o totalmente:

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:

.....
§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei (grifo nosso)

Por todo o exposto, o Projeto de Lei nº 679/2007, apresenta vícios de constitucionalidade ao tentar transformar em lei, por meio de inclusão do texto da MP 2166-67/2001 ao texto da Consolidação da Legislação Ambiental, seja explícita ou implicitamente, ao adotar o texto do Código Florestal alterado pela referida MP.

E peca também pela constitucionalidade, ao tentar revogar uma medida provisória por meio de lei ordinária.

Somente o Congresso Nacional poderá deliberar definitivamente sobre as MP's e somente outra MP tem o poder revogatório sobre outra MP, nos termos do artigo 2º da EC 32/2001.

Permitindo-se que o legislador ordinário disponha sobre medidas provisórias estaremos desrespeitando o preceito constitucional.

Ademais, além da constitucionalidade apontada, ressaltamos a injuridicidade do projeto, por ofensa à LC 95/98, §1º do art. 14, conforme já explicado.

A base legal de nossa argüição, portanto, é o artigo 2º, da EC nº 32 de 2001. E, complementarmente, a LC 95/98, §1º do art. 14.

Estas são as razões que nos levam a rejeitar o PL 679/2007.

Sala da Comissão, 14 de outubro de 2008.

Deputado RONALDO CAIADO
DEM/GO