

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , de 2008
(COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL)

Susta os efeitos do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados os efeitos do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Decreto nº 6.514 foi publicado em 22 de julho último, com o propósito de regulamentar o Capítulo VI da Lei nº 9.605, de 1998 e as Leis 9.784, de 1999, 8.005, de 1990, 9.873, de 1999, e 6.938, de 1981, dispondo sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelecendo processo administrativo para sua apuração.

Alterou de forma contundente o Decreto nº 3.179 de 1999, o qual veio a regulamentar a Lei nº 9.605, de 1998, sobre Crimes Ambientais.

A publicação deste decreto traz inúmeras preocupações do impacto sobre o setor da agropecuária brasileira, sob vários aspectos, dentre eles a legalidade e constitucionalidade. Porém, de forma negativa e imensurável, o setor produtivo será o mais prejudicado com a vigência desse ato normativo do Poder Executivo.

Sabe-se que em nosso sistema jurídico-constitucional, a autoridade administrativa só poderá dispor de sua competência dentro da moldura traçada pela lei. Não poderá criar tipo infracional.

Embora não seja raro que decreto regulamentar, a pretexto de disciplinar a aplicação da lei, crie novas obrigações, instituindo penalidades antes não previstas. De fato, este decreto prevê nova hipótese de exclusão de infração, determinando não apenas a forma de aplicação da legislação ou de seus dispositivos, mas realmente procedendo a verdadeira extensão da lei que pretendeu disciplinar, o certo é que decretos dessa espécie ofendem diretamente a Constituição, sendo incompatíveis com nosso sistema jurídico.

Indubitavelmente, a competência do Executivo tem base constitucional. No entanto, para a criação de tipos infracionais, é imprescindível que exista prévia competência estipulada em lei e que o *rol das sanções também tenha previsão anterior normativa*. Somente se admite a oposição quando houver disposição legal genérica, como também em sentido formal e material, pode tipificar infração e impor penalidade, fato jurídico ausente neste ato normativo do Executivo.

Qualquer tipo infracional previsto em norma regulamentar sem autorização legal será

inconstitucional, o mesmo ocorrendo com as sanções impostas.

Assim, a autoridade, para conseguir a execução das ordens administrativas, não pode empregar nenhum meio coativo que não tenha sido determinado pelo legislador.

Considerando que uma lei só pode ser alterada por outra lei e que, pelo princípio da hierarquia das normas jurídicas, um decreto só pode regulamentá-la. Com base no artigo 109, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a presente proposição tem como objetivo recompor a ordem jurídica que foi violada. Trata-se, é certo, de sustar ato normativo expedido pelo Poder Executivo que extrapola o seu poder regulamentar.

De acordo com o art. 49, V, da Constituição, é da competência do Congresso Nacional “*sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*”.

O Decreto presidencial menciona em seu preâmbulo que a base legal do ato encontra-se no art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição. De fato, de acordo com a norma mencionada, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Na verdade, no entanto, a edição do decreto ora mencionado resulta de profundo desrespeito democrático da independência dos poderes (art. 2º, CF), com o objetivo único de usurpar a competência legislativa do Congresso Nacional. Adotou-se, para tal finalidade, uma fórmula sub-reptícia de interpretação da norma constitucional, pela qual o Poder Executivo estaria autorizado a modificar leis por meio de decreto, no que tange a competências atribuídas a órgãos da administração federal.

No entanto, tal norma constitucional, introduzida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não afastou o art. 61, que dispõe sobre as leis de iniciativa do Presidente da República e, também, não autorizou o Poder Executivo a alterar leis por decreto. Cabe realçar, ainda, que a mencionada Emenda Constitucional não alterou o inciso IV, do art. 84, deixando intactas as suas disposições. Está claro, pois, que compete privativamente ao Presidente da República: “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”. (nosso grifo)

Assim, uma combinação desses dispositivos constitucionais nos leva a entender a constitucionalidade no sentido de que, o Decreto só pode ser utilizado pelo Presidente da República, nas condições estabelecidas no inciso I do art. 84, quando não houver lei dispondo sobre a matéria a ser alterada, e não permite criar dispositivos mediante decretos, e sim apenas regulamentá-los.

Cumprе esclarecer que, em primeiro lugar, não confundir *distinção de funções do poder com divisão ou separação de poderes*, embora entre ambas haja uma conexão necessária. A distinção de funções constitui especialização de tarefas governamentais à vista de sua natureza, sem considerar os órgãos que as exercem; em outras palavras, que existe sempre distinção de funções, quer haja órgãos especializados para cumprir cada uma delas, quer estejam concentradas num órgão apenas. A *divisão de poderes* consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes, que tomam os nomes das respectivas funções, menos o Judiciário (órgão do poder Legislativo, órgão ou poder Executivo e órgão ou poder Judiciário).

A *divisão de poderes* fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembléias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.

A constituição manteve a cláusula “independentes e harmônicos entre si”, própria da divisão de poderes no presidencialismo, acrescentada, aliás, na Comissão de Redação.

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.

Vale ressaltar que, a *harmonia entre os poderes* verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia entre o trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.

Desnecessário muito esforço para a demonstração de que, no presente caso, se está diante de decreto que veio inovar negativamente, quer na estipulação de infrações administrativas, quer na indicação das sanções impositivas, ofendendo flagrantemente o princípio da legalidade, base angular dos Direitos e Garantias Fundamentais em nossa Constituição Federal.

Diante dos argumentos apresentados, em defesa do Setor da Agropecuário, o qual os membros desta comissão representam perante o povo, solicitamos o apoio dos nobres pares, para a aprovação do presente Anteprojeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, em 8 de outubro de 2008.

Deputado ONYX LORENZONI
Presidente