

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 679, DE 2007

Consolida a legislação ambiental brasileira.

Autor: Deputado Bonifácio de Andrada

Relator: Deputado Sarney Filho

VOTO EM SEPARADO

DEPUTADO MOREIRA MENDES

I – RELATÓRIO:

O projeto em análise pretende a Consolidação da Legislação Ambiental. De acordo com o que dispõe o § 1º do art. 13 da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, a consolidação consiste:

“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.”

No Brasil há hoje mais de 25 mil Leis Federais, e mais milhares de instruções normativas que atingem todos os cidadãos brasileiros. Entre os diplomas legais, existem aqueles que são úteis e coerentes com o ordenamento jurídico vigente e existem aqueles que encontram-se

ultrapassados, repetidos, contraditórios, etc. Diante deste cenário o esforço de um grupo de consolidação é necessário e reconhecido por esta Comissão.

A Consolidação da Legislação Ambiental foi dividida em 9 títulos:

- Título I – Da Política Nacional do Meio Ambiente
- Título II – Da Proteção à Flora
- Título III – Da Proteção à Fauna
- Título IV – Da Proteção dos Recursos Aquáticos Vivos
- Título V – Do Gerenciamento Costeiro
- Título VI – Das Unidades de Conservação
- Título VII – Do Controle da Emissão de Poluentes
- Título VIII – Das Sanções Penais e Administrativas
- Título IV – Disposições Transitórias e Finais

De acordo com o autor a Consolidação foi feita a partir de um “levantamento das leis e decretos-leis em vigor no campo do direito ambiental; análise de cada dispositivo as leis e decretos-leis, para detecção de revogações implícitas e casos de não-recepção pela Constituição Federal; redistribuição da legislação ambiental em títulos e capítulos, tendo em vista formar um corpo legal único; elaboração de tabelas de correspondência entre os dispositivos atuais da legislação e seu correspondente texto consolidado, anotando-se as justificativas para eventuais adaptações de redação; elaboração de tabela resumo, já com os artigos consolidados reordenados nos respectivos títulos e capítulos, com anotação da origem de cada um deles; elaboração do texto do projeto de lei propriamente dito”.

De acordo com a natureza do trabalho de Consolidação, as Leis não sofreram nenhuma alteração de mérito, sendo o esforço concentrado no sentido de reunir os Diplomas Legais que versam sobre o tema ambiental. As alterações feitas são apenas de caráter formal, e estão previstas no § 2º do art. 13 da Lei Complementar 95 de 1998.

Foram incluídas na Consolidação de Legislação Ambiental as Medidas Provisórias pertinentes anteriores à emenda Constitucional nº 32, de 2001, e, de outra parte, excluídos os artigos da legislação ambiental objeto de vetos ainda pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional.

No Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, o parecer do relator, o Deputado, Ricardo Trípoli, foi aprovado nos termos do substitutivo. O Parecer criou novos títulos, passando a ser onze ao final.

É o relatório.

II – VOTO

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê em seu art. 212, §2º e art. 32, que compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania dar parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa deste projeto de consolidação.

Quanto à Constitucionalidade do Projeto há uma clara afronta ao Texto Máximo do ordenamento jurídico brasileiro ao acrescentar à Consolidação da Legislação Ambiental uma Medida Provisória, através do substitutivo aprovado pelo Grupo de Trabalho. Ainda que ela tenha eficácia de Lei, a Medida Provisória tem caráter provisório, e apenas a manifestação do Congresso Nacional pode torná-la uma Lei permanente. O caput do art. 62 deixa claro a necessidade do Parlamento se pronunciar sobre este instrumento legal:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

O mesmo artigo, em seu § 3º, diz:

*“§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem **convertidas em lei** no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.” (grifei)*

Este dispositivo não permite dúvidas quanto à diferença que há entre a eficácia de Lei e a Lei de fato. A Medida Provisória é um instrumento utilizado para que, em caso de relevância e urgência, haja uma medida que passe a ter força de Lei desde a sua publicação. Entretanto, ela só se torna Lei de fato ao ser apreciada pelas Casas do Congresso Nacional, que poderão aprovar, rejeitar ou aprovar com alterações o texto da MP. O Ministro Celso de Mello, Ministro do Supremo Tribunal Federal, esclarece acerca da natureza jurídica das Medidas Provisórias em seu voto na ADI 605-MC:

“A Medida Provisória, embora caracterize uma declaração unilateral de vontade do Presidente da República, fundada na extraordinária competência normativa que lhe outorgou a Carta da República, constitui ato vocacionado a transformar-se em lei — a denominada lei de conversão. Essa determinação constitucional da medida provisória é que lhe confere, desde o momento de sua edição, a mesma autoridade hierárquica que se reconhece à lei em sentido formal. As medidas

*provisórias configuram, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários, emanados do Poder Executivo, que se revestem de força, eficácia e valor de lei. **Espécies normativas primárias, não se confundem, no entanto, com a lei, embora, transitoriamente, se achem investidas de igual autoridade no plano jurídico.** A cláusula ‘com força de lei’, inscrita no art. 62 da Carta Política, empresta às medidas provisórias o sentido de equivalência constitucional com as leis formais.” (ADI 605-MC, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-91, DJ de 5-3-93) (Grifamos)*

Portanto, acrescentar uma Medida Provisória em um Projeto de Consolidação das Leis Ambientais, ainda que possa produzir efeitos práticos, produz efeitos jurídicos negativos, pois equivale a conferir à MP caráter de definitividade que ela só pode adquirir após deliberação do Congresso.

Há ainda um ponto a ser levantado que é o cerceamento de participação de todos os parlamentares na aprovação ou rejeição de uma Medida Provisória. Ao acrescentar este instrumento em uma Consolidação, há uma vedação para que se discuta a MP e ainda, não permite que seja efetivado um direito do parlamentar de alterar o texto se julgar necessário e benéfico à sociedade.

A Medida Provisória em questão, MP 2166-67, de 24/08/01, altera substancialmente a Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal. Não se discute a necessidade desta Lei para uma Consolidação completa e útil, mas não se pode, em nome da praticidade e mesmo da necessidade, agir contra uma norma constitucional. Este é um caminho perigoso que pode abrir precedentes para próximas Consolidações que estão em tramitação na Câmara dos Deputados.

Esta MP é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3346/DF, ainda não julgada pelo Supremo Tribunal Federal, o que demonstra que seu texto não é pacífico, pois, nos termos da ADI, as alterações ao Código Florestal ofende os arts. 1º, IV, 5º “caput”; I, XXII; XXIII; XXIV; XXXVI; LIV; 37, § 6º, 170, IV parágrafo único da Constituição Federal.

Pelo mesmo fundamento, não foi incluída pelo relator a MP 2163-41/2001, que altera parte final da Lei de Crimes Ambientais e que teve sua aplicação suspensa em cautelar ADI-MC 2083/DF. Neste ponto, cabe recuperar a ressalva expressa pelo nobre relator do Grupo de Trabalho, Ricardo Tripoli, e que deveriam encontrar acolhida também quanto à MP MP 2166-67: “regras transitórias não são consolidáveis”.

Entretanto, para justificar a inclusão da MP 2166-67/2001 no texto da Consolidação, o nobre Deputado Ricardo Trípoli, relator do Grupo de Trabalho

de Consolidação, sugere em seu substitutivo que, devido à abrangência da MP 2166-67/2001, e a aplicação dos dispositivos legais nela contidos, esta MP específica, e todas as Medidas Provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, tenham um tratamento diferenciado.

Passados sete anos da EC 32/2001, são conhecidas as dificuldades para apreciação das medidas provisórias anteriores à emenda, que tiveram sua vigência prorrogada indefinidamente, até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Todavia, tal argumento de natureza pragmática não pode fundamentar as pretensões de consolidação legislativas. Admitir-se tal exceção de tratamento diferenciado, em que pesem as dificuldades práticas, equivaleria a conferir a tais medidas provisórias definitividade por função de decurso de prazo.

Apesar de compreender a boa intenção do colega, e valorizar a nobre tarefa levada dos colegas do Grupo de Trabalho, admitir-se a inclusão da referida MP, **contra vedação expressa da LC 95/1998 e do próprio texto constitucional**, é um caminho perigoso no qual se transige com o princípio da supremacia da Constituição, onde se abrirá um precedente para todas as Consolidações que ainda virão para que este Congresso aprecie, e estará alterando um processo regulamentado pela Constituição, que poderá claramente ser contestado junto ao Supremo Tribunal Federal por vício formal..

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, não deixa dúvidas quanto ao procedimento que deve ser adotado nas MPs anteriores a ela:

*“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**.”*

A Consolidação não se encaixa em nenhum dos dois casos previstos, visto que não é uma medida provisória ulterior que a revoga explicitamente, nem pode ser considerada uma deliberação definitiva do Congresso Nacional. Ainda que o texto da MP esteja com eficácia de Lei há quase uma década, a longevidade não o eleva a condição de Lei, esta prerrogativa cabe exclusivamente ao Congresso Nacional.

Há ainda uma injuridicidade no PL 679 de 2007. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, no Capítulo III – Da Consolidação das Leis e Outros Atos Normativos, art. 14, § 1º, diz expressamente:

*“§ 1º Não serão objeto de consolidação as **medidas provisórias ainda não convertidas em lei**.”*

A redação deste dispositivo foi incluída através da Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, sendo, portanto anterior à Emenda Constitucional nº 32/2001, que foi publicada no dia 11 de setembro de 2001. Conclui-se que a

vedação para que as Medidas Provisórias sejam objetos de consolidação foi anterior a mudança de rito na apreciação das MPs.

Antes da EM 32/01 não havia o trancamento de pauta nem prazo para que fosse realizada a votação pelo Plenário, e as Medidas Provisórias eram reeditadas sem limites. O pensamento do relator ao dizer que “a restrição presente no § 1º do art. 14 da LC 95/1998 deve ser aplicada apenas às medidas provisórias posteriores à essa emenda constitucional”, não se justifica, pois a restrição existiu mesmo para as MPs anteriores à emenda constitucional.

No tocante à boa técnica legislativa não há alterações a se fazer, pois as proposições seguem a boa técnica e não possui erros.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 679, de 2007.

Sala das Comissões, em de de 2008.

Deputado Moreira Mendes