PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2010 - Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2003, na origem), do Deputado Sarney Filho, que "*fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*".

RELATORA: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2010 – Complementar (Projeto de Lei Complementar – PLP nº 12, de 2003, na Casa de origem) *fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do* caput *e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*.

A proposição, ora sob exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi distribuída, também, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

O texto encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal constitui o Substitutivo resultante da aprovação, por aquela Casa do Congresso Nacional, do projeto original, o PLP nº 12, de 2003, bem como de outra proposição a ele apensada: o PLP nº 388, de 2007.

Ressalte-se que na justificativa do PLP nº 12, de 2003, seu autor argumentava que o relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar o tráfico ilegal de animais e plantas silvestres da fauna e da flora brasileiras recomendava que os Poderes Executivo e Legislativo deveriam buscar a aprovação de lei complementar destinada a regular a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no trato da questão ambiental.

O PLP nº 388, de 2007, de iniciativa do Poder Executivo, fixava normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção ao meio ambiente, prevista no art. 23 da Carta Magna. Na Exposição de Motivos que acompanhava a proposição, argumentava-se que a definição das competências administrativas dos entes federados constitui tema fundamental para a eficácia das normas de proteção ambiental, e que a ausência de clareza na definição dessas atribuições vem provocando problemas na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental, com sobreposição de ações dos vários entes federados, com sérios prejuízos ao meio ambiente.

Depois de aprovado na forma do Substitutivo acima referido, o PLP nº 12, de 2003, foi encaminhado ao Senado Federal, onde tramita na forma do PLC nº 1, de 2010 – Complementar, cujas principais determinações são:

(a) estabelece conceitos de licenciamento ambiental, bem como de atuação supletiva e subsidiária dos entes federados, no exercício da competência comum na esfera ambiental administrativa;

(b) no âmbito dessa competência comum, inclui entre os objetivos desses entes o de harmonizar as políticas e ações administrativas, para evitar a sobreposição de atuação, respeitadas as particularidades regionais e locais;

(c) contempla diversos instrumentos de cooperação entre os referidos entes federados, tais como: consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e outros instrumentos financeiros; fundos públicos e privados; delegação de atribuições; possibilidade de delegação de ações administrativas de um ente federativo a outro, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente;

d) inclui, entre outras, as seguintes ações administrativas da União: elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de âmbito nacional e regional; definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas e substâncias perigosas; promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que afetem o território de dois ou mais Estados ou desenvolvidos conjuntamente com outro país; que sejam localizados ou desenvolvidos no mar territorial, em terras indígenas e em unidades de conservação de domínio da União, excetuadas as Áreas de Proteção Ambiental – APAs e, ainda, empreendimentos e atividades militares e relativos a material radioativo; autorizar o manejo e a supressão de vegetação em florestas públicas federais; elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção; gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado; e exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo, interestadual, fluvial ou terrestre de produtos perigosos;

e) inclui entre as ações administrativas dos Estados: elaborar o ZEE de âmbito estadual; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e capazes de causar degradação ambiental, ressalvadas as competências da União e dos Municípios; aprovar o manejo e a supressão de vegetação em propriedades rurais, ressalvadas as competências da União; aprovar o funcionamento de

criadouros da fauna silvestre; exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos;

f) delega aos Municípios, entre outras, as ações administrativas de: elaborar o Plano Diretor, observados os zoneamentos ambientais; promover o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, ressalvadas as atribuições dos demais entes federativos; e aprovar a supressão e o manejo de vegetação em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município, observadas as atribuições dos demais entes federativos;

g) prevê que a lei pode estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração e que não será aplicado às APAs o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação para fins de autorização para supressão e manejo de vegetação;

h) determina que: empreendimentos e atividades serão licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente federativo, facultadas manifestações dos demais entes; a retirada de vegetação decorrente de licenciamento ambiental será autorizada pelo ente federativo licenciador; os valores relativos às taxas de licenciamento ambiental e serviços afins devem guardar relação de proporcionalidade com o custo e a complexidade do serviço prestado pelo ente federativo;

i) prevê que, inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deverá desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação.

Até o momento foram apresentadas três Emendas de iniciativa da senadora Marina Silva.

A Emenda nº 1 propõe substituir as expressões "na forma da lei" por "respeitadas suas atribuições legais", constantes nos incisos XII dos arts. 7º, 8º e 9º.

Pretende a Emenda nº 2 alterar a redação da alínea f , do inciso XIV, do art. 7º, para que a exceção de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de caráter militar seja prevista em lei específica.

A Emenda nº 3 visa a restabelecer a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo.

II – ANÁLISE

Em consonância com o disposto no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição ora examinada. Nesse aspecto, cabe ressaltar, inicialmente, que esse projeto de lei complementar não incorre em vício de iniciativa, uma vez que a proposição tanto de leis complementares quanto ordinárias cabe a qualquer membro do Congresso Nacional. Ademais, na forma pela qual foi aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto engloba matérias que

não se inserem entre as de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme definido no art. 61 da Carta Magna.

A proposição atende ao disposto no art. 24 da Constituição Federal, segundo o qual a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar concorrentemente sobre "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", limitando-se a competência da União ao estabelecimento de normas gerais, mediante lei federal.

Contribui, ainda, para tornar efetivo o exercício da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas a "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" e "preservar as florestas, a fauna e a flora", conforme disposto no art. 23 da Constituição Federal.

Ressalte-se, também, que o PLC nº 1, de 2010 – Complementar representa importante iniciativa no sentido de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme a determinação contida no art. 225 da Constituição Federal, ao propiciar o fortalecimento do controle e da fiscalização do poder público sobre o meio ambiente, mediante definição mais clara das atribuições de cada um dos entes da Federação.

Finalmente, cumpre enfatizar que a proposição atende aos princípios constitucionais de proteção, uso e conservação dos recursos naturais, disciplinando os princípios e diretrizes básicas para a atuação harmoniosa dos entes federativos no que se refere à sua ação, principalmente na questão do licenciamento e fiscalização ambiental, e que a sua implementação, inclusive com os ajustes posteriores da legislação infra-constitucional aos seus preceitos, trará a tão almejada segurança jurídica à população, aos empreendedores e ao desenvolvimento sustentável do país.

Análise das Emendas apresentadas:

A Emenda nº 1, conforme justificativa da nobre autora, senadora Mariana Silva, objetiva permitir que o Executivo, nos diferentes níveis de governo, respeitadas suas atribuições legais, não venha a ser obstaculizado pela inexistência de leis específicas.

A Constituição Federal de 1988 determina aos órgãos da administração pública a obrigação da vinculação dos seus atos à legislação pertinente, exercendo o seu "poder-dever", dentro dos limites estabelecidos fixados por essas normas.

As exceções e casos, onde faculta-se à administração a adoção de medidas excepcionais, em situação emergencial ou de perigo, devem estar previstas sim na legislação pertinente, assim, não pode uma lei complementar contrariar o princípio basilar de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

Já a Emenda nº 2 fixa que todas as atividades das Forças Armadas são passíveis de licenciamento ambiental, mesmo as de PREPARO e EMPREGO.

A Constituição Federal de 1988, apesar de estabelecer o uso racional dos recursos naturais, não impôs trava ambiental às Forças Armadas, vinculando as ações da defesa territorial, da paz e da ordem pública ao Licenciamento Ambiental.

Por fim, a Emenda nº 3 visa a dar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA a competência para regulamentar quais os empreendimentos com significativo impacto ambiental serão licenciados pela União.

Na justificativa, a autora questiona que a regulamentação, conforme previsto no texto aprovado pela Câmara dos Deputados será feita via Decreto do Presidente da República e não pelo CONAMA.

O Regime Político Brasileiro, por Presidencialista, atribui o Poder Regulamentar ao Presidente da República, conforme definido no artigo 84, IV de nossa Constituição.

Assim, não se justifica que um texto infra-constitucional coloque o CONAMA na condição de regulamentador da legislação, substituindo o Poder Executivo, até porque, tal atribuição é indelegável.

Pelo exposto, nosso voto é pela rejeição das emendas nº 1 a 3.

III – VOTO

Com base no exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 1, de 2010 – Complementar, e pela rejeição das Emendas de nºs. 1 a 3.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora