

# PARECER N° , DE 2016

SF/16853.03061-43  
|||||

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 94, de 2008, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração e publicação, por órgãos da administração pública, entidades de direito privado e organizações da sociedade civil, de protocolos de intenções sobre a adoção de medidas para preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas.*

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

## I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea f, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 94, de 2008, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração e publicação, por órgãos da administração pública, entidades de direito privado e organizações da sociedade civil, de protocolos de intenções sobre a adoção de medidas para preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas.*

O projeto é composto por três artigos.

O art. 1º, em seu *caput*, estabelece a obrigação de os órgãos da administração pública, direta e indireta, de as entidades de direito privado e de as organizações da sociedade civil elaborarem e publicarem protocolos de intenções sobre a adoção de medidas, no respectivo âmbito de atuação, para

SF/16853.03061-43  


preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas.

Seu parágrafo único fixa em doze meses o prazo para cumprimento da obrigação prevista no *caput*.

O art. 2º estatui que o descumprimento da obrigação prevista no art. 1º constituirá infração administrativa, na forma do Capítulo VI da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*.

O art. 3º, por fim, veicula a cláusula de vigência imediata da lei, que resultar da eventual aprovação da presente proposição, na data de sua publicação.

Extraímos da justificação da proposição, os seguintes trechos que bem demonstram a motivação de seu autor no que concerne ao acesso às informações referentes aos problemas ambientais e às correspondentes medidas saneadoras adotadas por órgãos públicos e entidades privadas:

O “Relatório Brundtland” foi alçado à condição de princípio na Declaração do Rio de Janeiro, elaborada como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a “Rio-92”. O Princípio 10 desta mesma Declaração estipula que a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. **Nesse sentido, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões.** Entendemos que, além de informações referentes aos problemas ambientais existentes, a população merece ter acesso também às soluções para esses problemas que serão implementadas pelos órgãos públicos, pelas entidades privadas e pelas organizações da sociedade civil, nos seus respectivos âmbitos de atuação. (grifamos)

A matéria foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

A matéria continuou a tramitar na atual legislatura (55<sup>a</sup>) por força da aprovação pelo Plenário do Senado Federal, em 10 de março de 2015, do Requerimento nº 96, de 2015.

Vale consignar que em 12 de março de 2014, o então relator da matéria no âmbito da CCJ, Senador Armando Monteiro, apresentou parecer pela rejeição total da proposição em face de sua constitucionalidade. Concordamos com parte da argumentação expendida por Sua Excelência e, nessa parte, temos a honra de nos valer de seus argumentos.

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos regimentais, manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e mérito da proposição.

Registrarmos, inicialmente, inexistirem óbices de natureza regimental e quanto à técnica legislativa adotada para a elaboração da proposição.

No que concerne à constitucionalidade da proposição, há algumas considerações a serem feitas.

Desmembraremos nossa análise em duas partes: na primeira, avaliaremos os impactos da norma projetada quando os destinatários forem os órgãos e as entidades da administração pública; na segunda, o foco será centrado nas entidades privadas.

O art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal (CF) estabelece ser competência privativa do 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.

De outro giro, se houver aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos, o projeto de lei que tratará da matéria será de iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do que estabelece o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*.

Trata-se de corolário da prerrogativa de auto-organização dos Poderes da República que contribui, em larga medida, para que se respeite o princípio da independência e harmonia dos Poderes previsto no art. 2º da CF.

Tendo em vista esses fundamentos, parece-nos inconstitucional a obrigação imposta por projeto de lei de iniciativa parlamentar aos órgãos e entidades da administração pública (federal, estadual e municipal) de elaborar e publicar protocolo de intenções sobre a adoção de medidas que visem à preservação e recuperação do meio ambiente (art. 1º, *caput*).

Padece da mesma inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, o parágrafo único do art. 1º quando fixa o prazo de doze meses para que o Poder Executivo implemente as medidas previstas no *caput* do art. 1º.

Lembre-se que as regras constitucionais mencionadas, que balizam a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo federal, são reproduzidas no âmbito estadual e municipal, em face da aplicação do princípio da simetria.

É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que inadmite o estabelecimento de atribuições para o Poder Executivo e de prazos para seu adimplemento por projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ver, nesse sentido, a título de exemplo, o que decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.564, em 8 de outubro de 2003, e da ADI nº 3.254, em 16 de novembro de 2005.

Registre-se, por oportuno, e, neste ponto, já adentramos a esfera da juridicidade da análise, que a **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que *regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;*



SF/16853.03061-43

 SF/16853.03061-43

*altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), já disciplinou de forma abrangente, sistemática e exaustiva o direito fundamental do cidadão, previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF, de ter acesso, no prazo definido em lei, às informações detidas por órgãos e entidades da administração pública, assim como por entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.*

É imperioso consignar que a Lei de Acesso à Informação cuida, também, em seu art. 32 e seguintes, das sanções a serem impostas àqueles que tentarem de qualquer forma impedir o acesso às informações detidas por órgãos e entidades públicas.

Nesse sentido, parece-nos injurídica a proposição sob análise quando propõe disciplina pontual e assistemática do acesso à informação de natureza ambiental, tendo em vista a existência de diploma legal em vigor, muito mais abrangente.

Admitindo como verdadeiras as premissas expostas quanto à inconstitucionalidade e injuridicidade das obrigações e prazos veiculados no art. 1º do PLS nº 94, de 2008, aos órgãos e entidades da administração pública, o art. 2º do projeto que trata da sanção administrativa a ser imposta em face de seu descumprimento, há de ser, por arrastamento, também considerado inconstitucional e injurídico.

Resta analisar a constitucionalidade, juridicidade e mérito da obrigação (art. 1º, *caput*), prazo (art. 1º, parágrafo único) e sanção administrativa (art. 2º) impostos às entidades de direito privado e às organizações da sociedade civil.

A Constituição Federal, no *caput* do art. 170, estabelece que a ordem econômica funda-se na livre iniciativa e elenca em seus incisos os princípios que a devem balizar.



SF/16853.03061-43

Há que se destacar, na análise que ora se implementa, o princípio contido no inciso VI do art. 170, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003:

**Art. 170.** .....

VI – **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

..... (grifamos)

Ademais, o art. 225 da CF, bem lembrado pelo autor da proposição, impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A questão central a ser respondida é: a obrigatoriedade de divulgação das medidas adotadas ou a serem adotadas para a preservação e recuperação do meio ambiente é obrigação excessiva e desarrazoada que mitiga o fundamento da livre iniciativa, ou, ao contrário, é consentânea com a determinação constitucional de defesa do meio ambiente a todos imposta?

Parece-nos que a obrigação imposta às entidades de direito privado de conferir transparência às ações de preservação e recuperação do meio ambiente em seu respectivo âmbito de atuação são razoáveis e consentâneas com as determinações constitucionais de proteção ao meio ambiente e não malfere o fundamento da livre iniciativa.

Nesse sentido, não vemos inconstitucionalidade na proposição nesse ponto e louvamos seu mérito.

Nem se alegue que a resultante da análise até aqui empreendida seria uma situação anti-isonômica entre os órgãos públicos e as pessoas jurídicas de direito privado, em face do afastamento por inconstitucionalidade e injuridicidade dos deveres impostos aos primeiros e a manutenção dos mesmos deveres às últimas.



SF/16853.03061-43

É que o dever de tornar públicas informações ao cidadão já se acha positivado e atribuído aos órgãos e entidades do Estado, em sentido lato, em face do que dispõe a Lei de Acesso à Informação.

Fazemos um pequeno reparo quanto à juridicidade das expressões “entidades de direito privado e as organizações da sociedade civil” contidas no *caput* do art. 1º da proposição quando se refere aos destinatários da norma.

É que o Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – ao tratar das pessoas jurídicas em seu art. 40, as classifica em: pessoas jurídicas de direito público, interno ou externo, **e de direito privado**.

O art. 44, por seu turno, elenca em seus incisos **as espécies do gênero pessoas jurídicas de direito privado**: associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada.

Assim, parece-nos mais adequado que a proposição faça referência ao gênero **“pessoas jurídicas de direito privado”** em vez de “entidades de direito privado e as organizações da sociedade civil”, de modo a preservar a organicidade do ordenamento jurídico pátrio.

Apresentaremos emendas para proceder aos ajustes necessários a afastar as inconstitucionalidades e injuridicidades detectadas de modo a preservar o mérito da proposição, que é bastante louvável, e tem como objetivo central assegurar o acesso dos cidadãos a informações qualificadas e atualizadas referentes à preservação, proteção e defesa do meio ambiente que lhes assegure participação efetiva no processo de tomada de decisão relacionado às atividades públicas e privadas que possuam impacto ambiental.

A recente tragédia de Mariana – maior desastre ambiental do Brasil – bem demonstra quão nefastas podem ser as consequências da inexistência de controle efetivo do Estado e da sociedade sobre as atividades com repercussão no meio ambiente.

### **III – VOTO**



SF/16853.03061-43

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 94, de 2008, com as emendas a seguir.

**EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se à ementa do PLS nº 94, de 2008, a seguinte redação:

“Dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração e publicação por pessoas jurídicas de direito privado de protocolos de intenções sobre a adoção de medidas para preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas”.

**EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se ao *caput* do art. 1º do PLS nº 94, de 2008, a seguinte redação:

“**Art. 1º** As pessoas jurídicas de direito privado ficam obrigadas a elaborar e a publicar protocolos de intenções sobre a adoção de medidas, no respectivo âmbito de atuação, para preservação e recuperação do meio ambiente, mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator