

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2008

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, e dá outras providências.

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

JUSTIFICAÇÃO

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

O Decreto supracitado altera, de forma contundente, o Decreto nº 3.179, de 1999, que regulamenta a Lei 9.605, de 1998, sobre Crimes Ambientais.

Esse Decreto suscitou, sobre vários aspectos, entre eles legalidade e constitucionalidade, inúmeras preocupações nos produtores rurais e autoridades da área quanto ao seu impacto sobre a agropecuária brasileira. Porém, é certo, que o setor produtivo, de forma negativa e imensurável, será o mais prejudicado com a vigência desse ato normativo do Poder Executivo.

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

Embora não seja raro que decreto regulamentar, a pretexto de disciplinar a aplicação da lei, crie novas obrigações e penalidades antes não previstas. De fato, esse Decreto prevê nova hipótese de inclusão de infração e determina, não apenas a forma de aplicar a

legislação ou seus dispositivos, mas prodece, realmente, uma verdadeira extensão da lei que pretendeu disciplinar. Decretos dessa espécie ofendem diretamente a Constituição, sendo incompatíveis com nosso sistema jurídico.

No entanto, a competência do Executivo tem, indubitavelmente, base constitucional. Portanto, para se criarem novos tipos de infração, é imprescindível que exista competência estipulada previamente em lei e que o rol das sanções também tenha previsão anterior normativa. Somente se admite o oposto, quando a disposição for genérica, podendo, também, tipificar infração e impor penalidade em sentido formal e material, fato jurídico ausente nesse 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 que se executem as ordens administrativas, não pode empregar nenhum meio coativo que não tenha sido previsto pelo legislador.

Considere-se também 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, portanto, 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 daquele ato se encontra no art. 84, inciso 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. No entanto, a edição do Decreto ora mencionado resulta de profundo desrespeito democrático à 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 interpretar a 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, bem como também não autoriza o Poder Executivo a alterar leis por Decreto. Cabe realçar ainda que a mencionada Emenda Constitucional n. 32 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 a sua fiel execução. (nosso grifo)

Uma vez que o Decreto só pode ser utilizado pelo Presidente da República nas condições estabelecidas no inciso I do art. 84, quando não houver lei que disponha sobre a matéria a ser alterada, não lhe sendo, entretanto, permitido criar dispositivos mediante Decreto, mas tão somente regulamentá-los, pretendeu-se, com uma combinação dos diversos dispositivos acima mencionados, nos levar a ver constitucionalidade no ato jurídico em questão.

Cumprе esclarecer que não se pode confundir distinção de funções dos Poderes com divisão ou separação desses Poderes, embora entre eles haja uma conexão necessária.

A distinção de funções constitui especialização de tarefas governamentais à vista da natureza de cada Poder, 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 o nome 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.

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 no 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.

À legalidade, com efeito, repugnaria a norma administrativa definir como ilícito o comportamento permitido pelo silêncio da lei, já que ninguém será obrigado a deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Não há, portanto, como um Decreto prever infrações e criar sanções administrativas: ou vêm dispostas na lei ou inexistem no mundo jurídico.

Desnecessário tamanho esforço para demonstrar que, no presente caso, se está diante de Decreto que veio inovar negativamente, quer na estipulação de infrações administrativas, quer na indicação e sanções imponíveis, ofendendo flagrantemente o princípio da legalidade, pedra angular dos Direitos e Garantias Fundamentais em nossa Constituição Federal.

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

Sala da Sessões,

SENADOR GILBERTO GOELLNER