

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito Ambiental

**ASPECTOS JURÍDICOS DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 2004 A
2016**

SIDNEY DA CUNHA VIDA SILVA

**Santos
2017**

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito Ambiental

**ASPECTOS JURÍDICOS DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 2004 A
2016**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental, pela Universidade Católica de Santos sob a orientação do professor Dr. Edson Ricardo Saleme.

Santos, ____ de _____ de 2017.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme

Examinador:

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

S586a Silva, Sidney da Cunha Vida
Aspectos Jurídicos da Comissão de Meio Ambiente e
Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados
da República Federativa do Brasil de 2004 a 2016 /
Sidney da Cunha Vida Silva; orientador Edson Ricardo
Saleme.-- 2017.
f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de
Santos, Programa de Mestrado em Direito, com ênfase
na área de concentração - Direito Ambiental e Sustentabilidade,
2017

Inclui bibliografia

1. Teses. 2. Comissões parlamentares de inquérito.
I. Saleme, Edson Ricardo. II. Título.

CDU 1997 -- 34(043.3)

Dedico a presente dissertação a DEUS, a Nossa Senhora da Conceição, por sempre me proteger com o seu manto nos momentos mais difíceis -- e felizes -- da minha vida. Aos meus queridos e eternos pais: minha mãezinha, Inah da Cunha Vida Silva e ao meu paizinho Mavignier Nonato da Silva Lemos (in memoriam), meus eternos amores.

*Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme, por toda atenção e
presteza quanto a elaboração da presente dissertação.*

*A Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, por fazer parte da equipe, bem
como pela oportunidade fornecida quanto a essa capacitação e concretização
profissional, meus sinceros e eternos agradecimentos.*

*E aos mestres desta tão conceituada instituição, por todos os ensinamentos
ministrados ao longo do curso.*

*" Aquilo que não nos mata nos torna mais fortes."
Friedrich Nietzsche*

*"Todo homem deve viver e morrer como um guerreiro".
Mário Ferreira dos Santos*

*"Não parar, não precipitar, não retroceder".
Paulo Mercadante*

RESUMO

A questão ambiental tende a ser algo propenso a degradação, uma vez que o homem utiliza-se de seus recursos naturais, em meio a seu crescimento econômico/financeiro. Desta forma, é algo preocupante quanto a sua exploração, haja vista que, o texto constitucional pontua em seu dispositivo art. 225 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Contudo, além da sociedade, o poder público também tem o condão em defendê-lo e preservá-lo, deste modo, o Poder Legislativo despontou a necessidade de criação de comissão própria para discutir e aprovar medidas relacionadas à proteção do ambiente, sinalizando assim a disposição não apenas de debater, discutir e criar movimentos de opinião na sociedade civil, como também a função primordial de propor, votar e impulsionar leis que justifiquem a sua nomenclatura, ou seja, conciliar a proteção ao meio ambiente com a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil, de forma a influenciar, legislar e ser um fórum decisivo na formulação de políticas nacionais que se relacionem com o meio ambiente brasileiro.

Palavras Chaves: Comissões Parlamentares; Relatórios; Preservação Ambiental; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The environmental issue tends to be somewhat prone to degradation, since the man uses its natural resources, in the midst of your financial/economic growth. In this way, is something worrying about your exploration, since, the constitutional text punctuation in your device art. 225 "everyone is entitled to an ecologically balanced environment, common use of people and essential to healthy quality of life, and to the Government and the collective duty to defend it and preserve it for present and future generations". However, in addition to the society, the Government also has the power to defend it and preserves it, in this way, the Legislature has emerged the need for creation of Committee to discuss and approve measures related to the protection of the environment, signaling a willingness not only to how to debate, discuss and create opinion on civil society, as well as the primordial function of proposing vote and boost laws justifying your nomenclature, namely to reconcile protection of the environment with the promotion of sustainable development in Brazil, in order to influence legislation and be a crucial Forum in formulating national policies that relate to the environment.

Keywords: Parliamentary Committees; Reports; Environmental Preservation; Sustainability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – AS COMISSÕES PARLAMENTARES	12
1.1 Comissões nas Constituições Brasileiras.....	13
1.2 A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	21
1.2.1 Do Clube Roma à CDB-2	22
1.3 Análise Histórica das Constituições Brasileiras	23
CAPÍTULO II – FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES	33
2.1 Comissões Permanentes e Provisórias.....	36
2.2 A Relatoria e os Pareceres dos Deputados	40
2.3 Votação Direta nos Projetos de Lei no Regimento Interno da Câmara dos Deputados	42
CAPÍTULO III – OS RELATÓRIOS	45
3.1 Relatório de 2004	47
3.2 Relatório de 2005	51
3.3 Relatório de 2006	54
3.4 Relatório de 2007	57
3.5 Relatório de 2008	62
3.6 Relatório de 2009	64
3.7 Relatório de 2010	67
3.8 Relatório de 2011	69
3.9 Relatório de 2012	71
3.10 Relatório de 2013	73
3.11 Relatório de 2014	75
3.12 Relatório de 2015	76
3.13 Relatório de 2016	78
3.14 Outros itens dos relatórios	79
CAPÍTULO IV – ANÁLISE CRÍTICA DOS RELATÓRIOS	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

Conciliar o crescimento econômico com a necessidade de preservar o ecossistema é tema que concentra discussões políticas de líderes mundiais, energia de pesquisadores e discussões em universidades ao redor do mundo. E por que não seria assim? O sistema ambiental concentra a energia armazenada do planeta. Só haverá verdadeiro desenvolvimento onde existir um projeto social subjacente.

De fato, o desenvolvimento, muitas vezes chamado de “progresso”, visto a partir do final da Segunda Guerra Mundial e a evolução econômica gradual de países que antes eram apenas considerados de Terceiro Mundo fez com que a palavra “desenvolvimento” ganhasse uma nova dimensão nas discussões de especialistas em diferentes áreas. Transformou-se em teorias econômicas e geopolíticas envolvendo o futuro da humanidade, tal como ocorreu na Conferência de Estocolmo, em 1972, e o Relatório Brundtland, que trouxe ainda mais luz ao tema.

Nesse diapasão surge o tema “sustentabilidade”, cuja importância pode ser notada pela infindável discussão, nos fóruns internacionais ambientais, acerca de uma delimitação entre o que seja aceitável em termos de desenvolvimento econômico, que envolvam os finitos recursos ambientais e a possibilidade de sua iminente destruição.

O desenvolvimento travestido de progresso, resultado da intervenção direta do homem, destrói recursos sem que haja tempo hábil para que esses sejam repostos ou recuperados. Seja na água, na qualidade do ar, na utilização de combustíveis fósseis, o aquecimento exponencial da temperatura média do planeta, exemplos não faltam.

A adequação desses recursos naturais e a necessidade de zelar pela preservação deles ainda é relevante nos dias atuais porque os países emergentes estão no centro da discussão sobre a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Os fóruns de discussão acerca do que seja ou não aceitável ao ambiente não se restringiu apenas à criação do SISNAMA, por meio da lei nº 6938, de 1981, ou ainda a existência na atmosfera normativa do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) ou do Sinima (Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente), para uma regulação ponderada do uso de recursos naturais ou ainda da pretensa

informação aos cidadãos, por parte do Sinima. Nesse sentido, considerando que as pastas ministeriais devem corresponder ao que já existe no âmbito legislativo, despontou a necessidade de criação de comissão própria para discutir e aprovar medidas relacionadas à proteção do ambiente. Nesse sentido, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias foi desmembrada pela Câmara dos Deputados em março de 2004, dando origem à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ganhando caráter de uma das comissões permanentes do Congresso Nacional, nos termos do que prevê o artigo 58 da Constituição Federal e do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Comissão criada repercutiu de forma extremamente positiva e, nos termos expressamente autorizados pela Constituição e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é competente para propor, discutir e aprovar projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, fazer lobby por matérias que sejam de interesse do país e também discutir assuntos prementes aos temas que lhe são atinentes. Com representantes eleitos pelo voto, tem também legitimidade para discutir quais os caminhos para as políticas públicas propostas pelo Executivo ou mesmo sugerir alterações que, no entender de seus integrantes, sejam necessárias.

A criação de uma comissão na Casa Legislativa sinaliza a disposição não apenas de debater, discutir e criar movimentos de opinião na sociedade civil. Tem também a função primordial de propor, votar e impulsionar leis que justifiquem a sua nomenclatura. No caso vertente, conciliar a proteção ao meio ambiente com a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Diante do que é proposto nesse trabalho, uma das questões centrais da dissertação é analisar os treze anos de trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS. O desejo de investigar esta situação também levará à propositura de outras questões tais como: a necessidade de existir orientações relevantes para a condução dos trabalhos, a possibilidade de maior interação com o Conama e outros órgãos pertencentes ao SISNAMA, se isso efetivamente poderia ocorrer como *amicus curiae* ou ainda chamar ONGs ambientais para debater acerca da conveniência ou não da aprovação de determinadas regras liberatórias ou restritivas na circunscrição nacional.

O objetivo fundamental deste trabalho é investigar os aspectos jurídicos mais relevantes da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da

Câmara dos Deputados; ou seja, após as proposições apresentadas e devidamente aprovadas o que se transformou realmente em norma jurídica? Também será o de se verificar o que está sendo ultimamente discutido e os resultados práticos atingidos desde a criação desse órgão no Congresso Nacional. O resultado final, diante da comparação entre os objetivos da Comissão ao ser criada e as consequências dos trabalhos realizados.

Aqui não se quer traçar um histórico do tema nos últimos 50 anos ou ainda de um período mais remoto da história, mesmo sob a luz das Constituições brasileiras anteriores. Aqui se buscará, a partir de análises e pesquisas, investigar o que ocorreu em termos de contribuição da Comissão no tocante a transformação de proposições em normas jurídicas.

O método para a realização deste trabalho será o estudo de caso por meio de pesquisas exploratórias de áreas ainda não muito conhecidas ou ainda em temas cuja doutrina não se deteve de forma mais minudente. É uma pesquisa exploratória que vai verificar não apenas a quantidade do que foi produzido pela Comissão, mas também a qualidade. Mais a última do que a primeira aliás, no sentido de que é preciso averiguar o impacto, na vida real, do que foi legislado pelo Congresso Nacional a partir da criação da Comissão.

Como a pesquisa também é bibliográfica, além do acervo disponível utilizado como fonte primária: os relatórios da Comissão, mas também as obras disponíveis em sítios do governo brasileiro, sobretudo do Congresso Nacional. É o caso, por exemplo, dos relatórios de atividades parlamentares da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O trabalho inicia com uma análise do funcionamento das comissões no Congresso brasileiro e também um histórico das Constituições que foram vigentes no país.

A partir daí o cerne da questão é mostrar, a partir dos relatórios anuais do trabalho da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a sua eficácia, a partir dos projetos apresentados e de quantos (e quais) se transformaram em Leis Ordinárias. Também citar as demais atividades realizadas. Isso será desenvolvido neste trabalho a partir de uma leitura ano a ano dos relatórios, que são documentos oficiais produzidos pelo presidente.

CAPÍTULO I – AS COMISSÕES PARLAMENTARES

A Comissão Parlamentar foi criada originalmente como ferramenta legislativa destinada a apurar tecnicamente e fazer prevalecer o que é mais benéfico para a sociedade brasileira nos aspectos do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Por isso, foi reconhecida pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados como uma de suas comissões permanentes.

Preceitua Rubens Beçak que, “com relação à função que exerce cada comissão, evidentemente que é sua estrutura que reflete no desempenho de sua predileção institucional. Embora o §2º do artigo 58 enumere as funções de cada Comissão Parlamentar, condicionando seu exercício à sua respectiva matéria ou competência, que são elas”:¹

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer

Entretanto, no período em que esteve atuante, a comissão recebeu também delegações estrangeiras de parlamentares, ávidos pela troca de experiências, momento em que é possível permutar questionamentos com o que vem sendo feito com sucesso (ou não) em outros países. Nesse contexto é possível que por essas visitas e trocas de *know-how* tenha surgido alguma proposta ou corrente propícia a se transformar em proposta coerente em termos de proteção ambiental ou mesmo sustentabilidade.

O regimento interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 32, delimita as áreas de atuação da comissão, o que leva qualquer um, mesmo com pouco

¹ BEÇAK, Rubens. **Processo Legislativo Colaborativo: A Participatividade pela internet no Trâmite do Projeto de Lei nº 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)**. Disponível em http://www.nupps.usp.br/downloads/relatorio/Anexo_39_BECAK-_LONGHI_-_COM_IDENTIFICAO_CONPEDI_2012-UFF_-_participatividade_no_projeto_de_lei_do_marco_civil_na_camara_-_responsabilidade_pelo_conteudo_de_terceiros._vers_o_final.pdf Acesso em ago 2017.

conhecimento do assunto, considerar que esta tem o poder de ao menos tentar promover mudanças ou preservar políticas governamentais.²

O que foi feito no período pelos diferentes membros da comissão que passaram por ela nos últimos 14 anos é outra das questões que norteia este trabalho.

1.1 Comissões nas Constituições Brasileiras

Com a entrada em vigor da Constituição Federal, promulgada em 1988, o papel das comissões ganhou maior destaque no arcabouço legislativo brasileiro. Teoricamente, uma consequência do aprimoramento do caráter democrático do sistema de governo.³

Diante das regras implantadas as comissões permanentes passaram a ter a prerrogativa de oferecer projetos de lei sem que seja preciso a apreciação e votação do plenário da Câmara dos Deputados. Isso ficou conhecido como “poder conclusivo” de cada uma das 25 comissões permanentes consignadas no Regimento Interno da Casa Legislativa.

De acordo com Carneiro, Neto e Santos (2014, p.173), as comissões permanentes:

“(...) têm caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, coparticipações e agentes do processo legiferante que tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e entre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação”.⁴

Pelo relatório de 2014, publicado pelo sítio oficial do Congresso Nacional, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizou 37 eventos. Observa-se a promoção de quinze audiências, dezesseis reuniões deliberativas, uma representação externa, quatro seminários e um curso de legislação ambiental.⁵

² CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos. **Conhecendo o Legislativo – Curso de Regimento Interno**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, GESTÃO 2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>>.

No ano legislativo de 2014, as discussões resultaram na apresentação de 76 proposições, sendo que 24 foram aprovadas. Do restante, 12 acabaram rejeitadas, 37 acabaram em requerimentos e três se transformaram em emendas à lei orçamentária anual, encaminhadas à Comissão Mista de Orçamento. Isso apenas para ficar entre as medidas mais relevantes. De acordo com o relatório, foi publicado o “Manual Prático de Cidadania Ambiental”, que será distribuído nos municípios brasileiros, com o objetivo de criar uma nova consciência de padrões de consumo, combate ao desperdício e hábitos alimentares mais saudáveis.⁶

Nos nove relatórios publicados anteriormente, produziu-se balanços de 481 propostas apresentadas. Em dez anos de existência da comissão, é possível verificar que a média de proposituras feitas pelos parlamentares foi de 56 por cada ano legislativo.

Esse extrato de resultados, que corresponde a uma década de trabalho da Comissão, dá uma tênue ideia do que poderia desenvolver uma comissão permanente no Legislativo brasileiro. Se por certo não foi o suficiente para revolucionar a combinação de preservação ambiental com incentivo ao desenvolvimento econômico, gerou discussões sobre o assunto.

A pluralidade partidária é essencial no esquema político brasileiro, como determina a Constituição Federal, em seu artigo 58.⁷ É o que se conhece como princípio da proporcionalidade partidária, que faz com que em cada comissão permanente reflita-se a representatividade de cada partido (ou bloco partidário) dentro do Congresso Nacional. Este item é debatido atualmente como algo que poderia ser revisto, haja vista a grande celeuma causada pelos partidos de menor repercussão nacional.

O Regimento Interno do Congresso da Câmara dos Deputados (RICD), criado a partir da Resolução nº 17 de 2016, garante, porém, que as bancadas menores sejam contempladas sempre com pelo menos um assento em cada Comissão. O princípio é garantir a diversidade democrática das discussões, já que o partido, se possui componentes eleitos democraticamente dentro do Congresso, é parte representativa de uma parte da sociedade brasileira. Diversidade que resulta em

Acessado em 11 de jun. de 2015.

⁶ RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, GESTÃO 2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>>. Acessado em 11 de jun. de 2015.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1ª ed. Brasília: Editora Foco, 2017.

discussões acaloradas, fato que é reconhecido até mesmo em documentos oficiais da comissão e visto como aspecto positivo, mesmo em um ano eleitoral, como foi 2014.

“(...)a correlação de forças políticas com setores de visões diferenciadas no âmbito desta Comissão foi bastante significativa, fazendo com que os embates políticos se tornassem mais acirrados exigindo dos partidos políticos e dos parlamentares comprometidos com o desenvolvimento sustentável maior esforço de negociação na busca de manter e aprimorar o arcabouço legal de proteção ao meio ambiente e das premissas do desenvolvimento sustentável. Esse debate favoreceu positivamente no sentido de superar, na medida do possível, o acirramento entre esses atores, permitindo assim o desenvolvimento de um trabalho bastante produtivo, de forma a garantir às gerações futuras o preceito constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.⁸

Uma análise entre as propostas aprovadas pode também oferecer uma visão geral da preocupação dos parlamentares que a integram, analisar se está sintonizada com as necessidades dos objetivos da própria comissão e mesmo com os interesses da população que elegeu os deputados. É de interesse também da Mesa Diretora da Câmara distribuir as vagas nas comissões de acordo com o número de deputados, de forma que todas as correntes políticas estejam representadas.⁹

A necessidade de negociações políticas varia de acordo com uma série de fatores, desde a hegemonia de um partido ou bloco parlamentar no Congresso Nacional, a correlação de forças que governam o país e até mesmo se tratasse ou não de um ano eleitoral.

Todas as informações estão disponíveis nos meios de divulgação de atos do Congresso Nacional: Diário Oficial da União, programas produzidos pela Radiobrás, TV Câmara e, principalmente, o sítio da Câmara dos Deputados. De modo que é possível perceber que a pesquisa dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, embora demande metodologia,

⁸ RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, GESTÃO 2014. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Acessado em 11 de jun. de 2015.

⁹ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos. **Conhecendo o Legislativo – Curso de Regimento Interno**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

parcimônia e atenção, não é algo que seja difícil de ser encontrado. É acessível a qualquer cidadão interessado no assunto.

A produção escrita produzida pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável está nos treze relatórios anuais sobre o que foi proposto, aprovado, recusado e que discussões aconteceram, assim com um texto de introdução de quem é o presidente no período em que o documento foi redigido e publicado.

Vale ressaltar que as decisões, projetos e as discussões que, em geral, não ganham grande publicidade na imprensa, poderiam ser de maior conhecimento da população. A não ser em casos excepcionais, as reuniões da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável são abertas à população. Assim como acontece com as demais comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Mesmo que o trabalho desenvolvido pelos parlamentares fosse melhor acompanhado pelo grande público, esta dissertação teria sua razão de ser pois não é crível que se acredite que a memória dos interessados no assunto seja capaz de voltar a todas as deliberações a partir de 2004.

A pesquisa dos atos da comissão ganha relevância porque, de acordo com o artigo 166 da Constituição Federal, as comissões permanentes (25 no total) possuem o poder de fiscalizar e acompanhar a realização orçamentária dos órgãos governamentais e políticas públicas que estejam dentro do escopo da comissão.¹⁰

O arcabouço jurídico da comissão são as normas regimentais do Congresso Nacional, seu regimento interno, o código de ética e, além disso, a própria Constituição Federal que possibilitou a sua criação.

A preservação do meio ambiente e a necessidade do crescimento econômico entraram em conflito e passaram a preocupar estudiosos de diversas áreas, que passaram a buscar fórmulas para conciliá-las.

“Seja qual for o futuro resultado dessa colossal polêmica, o que já está claro é que a hipotética conciliação entre o crescimento econômico moderno e a conservação da natureza não é algo que possa ocorrer no curto prazo, e muito menos de forma isolada, em certas atividades, ou em locais específicos. Por isso, nada pode ser mais bisonho do que chamar de 'sustentável' esta ou aquela proeza.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Editora Foco, 1ª ed., 2017.

Para se entender a dinâmica da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, é fundamental compreender o seu funcionamento, mesmo no aspecto burocrático, já que existem prazos regimentais que precisam ser respeitados e existe até mesmo prevista uma ordem para discussão das matérias apresentadas, sendo que qualquer votação pode acontecer apenas mediante a presença da maioria absoluta dos membros da comissão, já que uma reunião pode ser iniciada e documentada com a presença de metade dos integrantes.¹¹

Os relatórios ao final de cada ano legislativo mostram todas as atividades desenvolvidas pela comissão. Não apenas os projetos aprovados ou rejeitados, mas todos os temas de reuniões, seminários realizados e até mesmo delegações de parlamentares do exterior que foram recebidos em audiências públicas ou cerimônias realizadas dentro do ambiente do Congresso Nacional. Embora este último quesito, por si só, não ofereça nenhum efeito prático imediato, vale examinar se desse contato resultou alguma ideia ou proposta para o Brasil, já que a questão ambiental e sua ligação com o desenvolvimento sustentável é questão presente em todos os países que possuem relação diplomática com o Estado brasileiro.

Curioso notar que, apesar de contar com membros designados, a Comissão pode receber a colaboração e participação de qualquer parlamentar. Isso vale ressaltar que os parlamentares como um todo estão unidos neste processo de busca pela sustentabilidade brasileira. O que está adstrito aos membros da Comissão é, essencialmente, o direito a voto.

São informações que não são de conhecimento comum e que se impõe a necessidade de se estabelecer conduta adequada na produção dessa Comissão que, pela sua relevância, está consignada como sendo uma das permanentes no artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Embora seja uma discussão relativamente recente, a conciliação de meio ambiente com desenvolvimento sustentável ganha cada vez uma posição mais central nas discussões sobre crescimento econômico. Discute-se a capacidade de reduzir os impactos deste desenvolvimento e leva em conta quais os efeitos de fenômenos como, por exemplo, o aumento da população nas grandes cidades.

Há urgência em se descobrir o que vem sendo feito em matéria de investigação do que é adequado ou não em termo ambientais, não apenas por meio

¹¹ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos. **Conhecendo o Legislativo – Curso de Regimento Interno**. Brasília: Ed. Câmara, 2014.

de seminários, cada vez mais comuns no Brasil, mas também em uma visão mais pragmática, que permita descortinar um futuro lógico e racional que a falta de estruturação em termos de ocupação especial e operacionalização de empresas ou atividades econômicas podem gerar para o futuro das presentes e futuras gerações. Quais propostos e aprovados a partir da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável podem ser rotulados como “sustentáveis”, como determina o nome da própria comissão? Também deve ser uma forma de se enxergar dentro da visão de Demajorovic (2001, p.105), de que:

“O desenvolvimento sustentável somente pode ser entendido como um processo em que, de um lado, as restrições mais relevantes estão relacionadas com a exploração dos recursos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e o marco institucional. De outro, o crescimento deve enfatizar os aspectos qualitativos, notadamente aqueles relacionados com a equidade, o uso de recursos – em particular da energia – e a geração de resíduos e contaminantes”¹²

Assim como também existe a possibilidade dos aspectos jurídicos do tema se confundirem com questões econômicas, já que a questão ambiental passou a estar interligada com diferentes áreas do conhecimento humano, como espécie de elo entre áreas que antes não se comunicavam. Torres (1998) já lembrava que o cuidado com o meio ambiente transformou-se em assunto de diferentes disciplinas.¹³

Na Constituição Federal, o artigo 5º, inciso XXXV, ao garantir o direito de ação à Justiça em caso de “ameaça de direito”, assegura a possibilidade de exercício de proteção ao ambiente. Nesse diapasão, o artigo 225 da Lei Maior diz que o equilíbrio ambiental é um bem que pertence a todos os cidadãos brasileiros e como tal deve ser preservado. Este é o próprio conceito de desenvolvimento sustentável oriundo da Convenção de Biodiversidade, de 1992.

A Constituição Federal também afirma que a preservação do meio ambiente é um dever do Poder Público. Esta lacuna entre a teoria e a prática é que deve – pelo menos teoricamente – ter na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável um de seus fundamentais protagonistas.

¹² DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**. São Paulo: 2001, SENAC Editora.

¹³ TORRES, Miguel Angel del. *El tributo como instrumento de proteção ambiental*. Granada: Lael Ed, 1998.

Na questão jurídica, a questão ambiental pode ultrapassar os limites nacionais, de acordo com as necessidades e até os interesses do Estado. As consequências da ação humana não se limitam ao espaço ocupado por apenas uma nação e se repetem em diferentes localidades, tornando possível a adoção de medidas idênticas ou semelhantes, diante de experiências bem-sucedidas.

Autores como Pinheiro (2004, p.55), defendem que a legislação ambiental no Brasil sofre dos mesmos problemas que afligem outros campos do Direito.

“O sistema jurídico instituído pelo Estado deve sua força e coesão aos princípios jurídicos que regem a totalidade do Direito, o que não o protege das mazelas decorrentes do conflito de leis, do descumprimento, das lacunas etc. É importante salientar que as dificuldades não se apresentam apenas quanto à questão ambiental, mas também no que tange a outras matérias e interesses. Assim, a norma jurídica, de um modo geral, sofre consequências das dificuldades evidenciadas, tanto no plano interno quanto internacional.”¹⁴

Essas análises interferem positivamente no trabalho legislativo da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Estes aspectos realmente possuem relevância e devem ser levados em consideração não somente pelos legisladores, mas sobretudo pelos administradores, órgãos de licenciamento do SISNAMA, que têm contato direto com o deslinde de problemas e podem revelar ou não ameaça à sustentabilidade regional.

Como bem observou Beroni (1992) há uma vasta gama de ambiguidades e lacunas na definição do que é o desenvolvimento sustentável, tal a abrangência do assunto que deve também abarcar todas as características e particularidades de diferentes países e formas de crescimento econômico e suas idiossincrasias.¹⁵ Contudo, a referida definição pode não servir para dois lugares diferentes, de modo que, a autora cita cerca de 30 descrições diferentes de autores e organizações diversas.

Para os efeitos deste trabalho, pode-se empregar a definição de sob o prisma da UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza), PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e do Fundo Mundial para a Natureza, que entende ser o desenvolvimento sustentável fórmula estratégica cujo objetivo

¹⁴ PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. **Desenvolvimento Sustentável: aspectos jurídicos e econômicos**. Londrina: 2004, Revista Jurídica do Centro Universitário Filadélfia, ano 1, número 1.

¹⁵ BERONI, Margaret. **Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável**. Revista de Administração de Empresas. Abr./Jun. de 1992.

final é “melhorar a qualidade da vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas.”¹⁶

O desenvolvimento sustentável é tratado de maneira adequada pela própria Conferência de Estocolmo e reiterada na Convenção da Biodiversidade (ECO-92). Como foi observado pela própria nomenclatura da comissão na Câmara dos Deputados, desenvolvimento sustentável é melhor do que “crescimento sustentável” porque este último não deixa de ser uma contradição, já que nada pode crescer indefinidamente.

Há uma plêiade de restrições, sejam elas culturais, tecnológicas, econômicas, sociais, ambientais e isso torna difícil classificar o desenvolvimento sustentável dentro de um modelo pronto e acabado porque mesmo as características produtivas das nações podem mudar com o decorrer do tempo e as análises sobre esse assunto também precisam ser alteradas como consequência. Por isso que Jacobi considera um “paradigma no sentido clássico do conceito”, uma orientação, um enfoque dentro de determinados princípios. Autores como Francis, Legge, Lerner e Robinson (1990) defendem até mesmo a tese que o termo “desenvolvimento sustentável” não deve ser utilizado, preferindo “sociedade sustentável”, sendo esta uma expressão mais abrangente, sendo sustentabilidade uma persistência de sistema sócio-político e seu ambiente natural.¹⁷

A sustentabilidade é o termo mais empregado para se estabelecer restrições a atividade econômica em prol da qualidade das presentes e das futuras gerações. Se isso não ocorrer, as futuras gerações podem não lograr nenhuma qualidade de vida neste Planeta ou talvez não teriam condições mínimas para subsistência.

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (também chamada de Convenção da Biodiversidade), elaborada pelas Nações Unidas e que colheu assinaturas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, afirma que os “Estados são responsáveis pela conservação de sua diversidade biológica e pela utilização sustentável de seus recursos biológicos”.¹⁸ E ressalta que “investimentos

¹⁶ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2005.

¹⁷ FRANCIS, George; LEGGE, Russel; LERNER, Sally; ROBINSON, John. **Defining a sustainable society. Values, principles and definition**. *Sustainable Society Project, Department of Environment and Resource Studies*, Volume 17.2. University of Waterloo, 1990.

¹⁸ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto, no endereço: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf. Consulta feita em 14 de abril de 2017.

substanciais são necessários para conservar a diversidade biológica e que há expectativa de um amplo escopo de benefícios ambientais, econômicos e sociais resultantes desses investimentos¹⁹”

Entre os princípios do Direito Ambiental o da prevenção está enfatizado no artigo 225 da Constituição Federal Brasileira, assegurando, pelo menos na letra da lei, que nenhuma ação ou ato de origem humana poderia fragmentar o ambiente, o tornando mais frágil. É um compromisso que encontra eco na Declaração Universal do Meio Ambiente, de 1972. O princípio da imposição de limites é dos que mais encontram resistência pela possibilidade de impor restrições a algumas atividades econômicas. É uma questão não apenas brasileira, mas global.

1.2 A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

A criação da Comissão parlamentar em comento está apoiada na Constituição Federal, que determinou a abertura de 22 fóruns permanentes para assuntos considerados importantes no país, a fim de mantê-lo ajustado aos termos relevantes globalmente considerados.

Desta forma, é imprescindível para a compreensão da proposta deste trabalho identificar o resultado prático das medidas tomadas pela comissão, sejam elas na propositura de leis ou ainda na proposta de posturas normativas possíveis em seu âmbito de competência geralmente trazida por entes da sociedade civil que acompanham os trabalhos da Comissão.

As apresentações de cada relatório, além de mostrar números gerais a respeito do trabalho da comissão no ano a que se reporta, oferecem detalhes do quadro político da época no país, já que comenta sobre dificuldades encontradas em anos eleitorais, quando até mesmo os integrantes estão em campanha, ou a necessidade de alianças pontuais para aprovação de determinada proposta que é do interesse geral do Congresso e, conseqüentemente, da população.

Para compreensão do cenário brasileiro e mundial faz-se necessária pequena digressão de como e em quais circunstâncias o meio ambiente e desenvolvimento sustentável passou a ser uma preocupação governamental e começou a ensejar um embasamento jurídico que, no caso do Brasil, desencadeou o processo que

¹⁹ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto, no endereço: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf. Consulta feita em 14 de abril de 2017.

culminou com a criação de entidades em prol do ambiente, entre elas as que estudam mudanças normativas, tais como os trabalhos realizados pela Comissão.

Como observou Veiga²⁰, desenvolvimento depende da cultura porque implica a criação de um projeto. É neste sentido que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável poderia, deveria ou ainda tem o dever de contribuir decisivamente.

A história do movimento do desenvolvimento sustentável está ligada ao movimento ambiental que surgiu na Europa e Estados Unidos nas décadas de 1960 e 1970, passando pela iniciativa de governos, instituições multinacionais até chegar às Organizações Não Governamentais (ONGs).

1.2.1 Do Clube de Roma à CDB-92

Clube de Roma foi uma organização criada em 1968 e que hoje é uma Organização Não Governamental (ONG). No início, reunia interessados em debater o uso indiscriminado de recursos naturais²¹.

A ideia foi do industrial italiano e os encontros, patrocinados por grandes empresas multinacionais, como a Fiat e a Volkswagen. No início da década de 1970, conseguiram abarcar cerca de 70 cientistas, acadêmicos e economistas nos debates e mostrou que a preocupação com o meio ambiente não estava resumido a um nicho específico da sociedade.

Dos estudos do Clube de Roma nasceu o documento “*The Limits to Growth*”, poucos meses antes da abertura da Conferência de Estocolmo, em março de 1972. Apresentava uma previsão pessimista do que o progresso econômico era capaz de fazer com o meio ambiente, dando novamente credibilidade a teorias como as de Thomas Malthus, de que a população cresceria de forma tal que a humanidade não conseguiria produzir alimentos em quantidade suficiente²².

Antes disso, no Brasil, as políticas eram apenas de desenvolvimento, sem qualquer menção à sustentabilidade, mesmo que com o uso de outras palavras, já que este termo só passou a ser utilizados em tempos mais recentes. A literatura e pesquisas dos anos 1950 e 1960 mostram que o desenvolvimento tinha como único

²⁰ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2005.

²¹ DO LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

²² Ibid.

significado a acumulação de capital e a chave para o crescimento era a industrialização. Apesar disso, o primeiro Código Florestal elaborado no Brasil é de 1934.

Não apenas no Brasil, mas como no mundo, embora algumas iniciativas sérias tenham sido tomadas, a preocupação com o meio ambiente e a ecologia ganha verdadeira relevância quando deixa de ser um campo de estudos da ciência para se transformar em uma ideologia capaz de influenciar correntes de pensamento e governos das mais diferentes correntes políticas.

Essa visão foi alvo de críticas de estudiosos como o economista Celso Furtado, que condenou a falta de pensamento no elemento humano no planejamento estatal.

“(...) a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento”.²³

Como órgão de deliberações, capaz de formatar e aprovar leis, o Congresso Nacional é o ambiente ideal para deixar de lado esses compromissos abstratos e concentrar na melhoria da qualidade de vida das pessoas, usando como ferramentas a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

1.3 Análise histórica das Constituições brasileiras

O Brasil já teve diversas Constituições. No tempo colonial entendia-se que o Brasil era uma extensão de Portugal e quem aqui morasse tinha o direito de ser considerado português²⁴, deixando claro a condição brasileira de mero apêndice da metrópole europeia. Isso apesar de ter recebido a corte portuguesa entre 1808 e

²³ LIMA, José Edimilson de Souza; OLIVEIRA, Gilson Batista de (organizadores). **O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

²⁴ DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Ática, 1989.

1821, quando o príncipe regente D. João VI trouxe toda a corte para o Rio de Janeiro para fugir da ameaça de Napoleão.²⁵

A primeira Constituição verdadeiramente brasileira foi promulgada por D. Pedro I em 1824. A ideia inicial era haver uma assembleia constituinte, implantada em 1823, mas descontente com os rumos que o texto tomava, o imperador a dissolveu. Uma mudança de direção, mas que estava de acordo com o espírito com que o país era governado na época. Considerou-a muito liberal e o episódio acarretou a deportação dos irmãos Andrada (José Bonifácio, Antônio Carlos e Martim Francisco) para a França. Na primeira sessão da Assembleia Constituinte que seria dissolvida meses depois, o imperador afirmou ter esperanças de que o documento mereceria “a minha imperial aceitação”.²⁶ Com o texto, se abriu caminho para o parlamento no Brasil, apesar de a Constituição promulgar que o Imperador era o chefe supremo do Estado brasileiro.²⁷ A primeira comissão designada na legislação foi criada para determinar o regimento interno da Câmara dos Deputados. Três deputados (Campos Vergueiro, Costa Aguiar e José Antônio da Silva Maia) foram escolhidos, sendo um deles o relator (Maia), ficaram encarregados da elaboração do texto.²⁸

Isso aconteceu em 1826 quando, de fato, a Constituição entrou em vigor, com o estabelecimento do parlamento.²⁹

As mudanças da sociedade brasileira no decorrer dos anos, desde a primeira Constituição, estão refletidas em poucas demandas que infelizmente não chegam a ser relevantes para a mudança do aparelhamento hoje existente no Legislativo Nacional. No país, o direito comparado ensejou a criação de diferentes comissões constantes em textos constitucionais ou criadas por iniciativas dos próprios parlamentares. Um exemplo é a Comissão da Agricultura, Pecuária, Abastecimento, e Desenvolvimento Rural, que atualmente goza da condição de permanente no Congresso Nacional. Pesquisa mostra que sua criação remonta a 1823, com o estabelecimento da Comissão de Minas e Bosques, idealizada antes mesmo da promulgação da primeira Constituição brasileira.³⁰

²⁵ GOMES, Laurentino. **1808**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2014.

²⁶ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

³⁰ CAMPANHOLE, A (org.). **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1978.

Pela característica do regime de governo, a Constituição de 1824 foi a que mais tempo permaneceu em vigor na história brasileira. No continente americano, foi a mais longeva, ao lado da promulgada nos Estados Unidos.³¹ A Constituição brasileira, como tornava o Imperador quase um dono do Estado³², se tornou obsoleta com a proclamação da República em 1889. Mas comissões implantadas por ela, como a de Minas e Bosques, continuaram em vigor.³³

O sistema republicano fez com que o governo convocasse uma nova Assembleia Constituinte em 1890, mas o governo colocou as condições em que o novo documento seria elaborado. Mais do que isso, redigiu uma Constituição provisória, que entraria em vigor até que o novo texto fosse escrito e aprovado.³⁴

A Constituição de 1891 é a mais curta da história brasileira e a elaborada em menor tempo. Continha 91 artigos e oito disposições transitórias. Criada em apenas 58 sessões sendo a primeira versão do texto pronta em duas semanas.³⁵

A partir da promulgação desta Constituição, foram criadas pelo Parlamento (ou remodeladas) sete comissões consideradas permanentes³⁶:

- Tratados e diplomacia;
- Petições e poderes;
- Pensões e contas;
- Instrução e saúde pública;
- Fazenda e Indústria;
- Obras públicas e colonização; e,
- Constituição, legislação e justiça.

Algumas comissões tinham nomenclaturas que hoje em dia podem chamar a atenção ou funções pouco usuais. A de “Fazenda e Indústria” foi criada em um país ainda não industrializado. A comissão de “pensões e contas” zelava pelos soldos dos militares e das pensões vitalícias, determinadas pelas Constituições a integrantes da ex-família real. Entre eles, D.Pedro II.³⁷

A comissão de “tratados e diplomacia” tinha como finalidade evitar conflitos ou acompanhar negociações de territórios que poderiam se tornar desastrosos para o

³¹ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

³² Ibid.

³³ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

³⁴ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

³⁵ Ibid.

³⁶ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

³⁷ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

país. Como a feita por Quintino Bocaiúva, que viajou a Buenos Aires para tratar com o governo argentino sobre o território onde hoje está o estado de Santa Catarina. O representante brasileiro não levou nenhum mapa e usou os oferecidos pelos argentinos, demarcado da forma que mais convinha ao país vizinho. No final, Bocaiúva aceitou todas as condições propostas pelo governo estrangeiro, mas a negociação não foi ratificada pelo parlamento brasileiro ou pelo presidente republicano.³⁸

A Constituição de 1934 é produto de diversos anos de tensão política, especialmente na década de 20, com rebeliões que ficaram conhecidas como “tenentistas”, a deposição do governo, o exílio de Washington Luís e ascensão de Getúlio Vargas à Presidência.³⁹ A Constituição de 1891 entrou em estado de hibernação, já que não era mais utilizada na vida prática. Vargas governava por decretos e qualquer decisão que ia contra a vontade dos donos do poder era automaticamente anulada.⁴⁰ A vazia promessa de uma nova Constituição foi adiada e adiada, o que acarretou na Revolução Constitucionalista de São Paulo em 1932. Após o movimento paulista ser derrotado, Vargas marcou eleições para montar a Assembleia Constituinte. Os trabalhos começaram em 15 de novembro de 1933 e a Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934.⁴¹

Foi uma Constituição como nunca vista no Brasil e que não mais se repetiria. A eleição foi apenas para os constituintes. Após a promulgação, aconteceu novo pleito para montar o Parlamento. Havia os constituintes classistas. Vinte deles indicados pelos sindicatos. Segundo Villa⁴², foram, na verdade, impostos pelo Ministério do Trabalho. Os ministros poderiam comparecer livremente às sessões, mas não tinham direito a voto. Mesmo assim, Osvaldo Aranha, ministro da Fazenda, foi escolhido líder da maioria governista na elaboração do novo texto constitucional.⁴³

A Constituição de 1934 teve 187 artigos e 26 disposições transitórias. Era um documento nacionalista e preocupado com o que ficou consagrado como “segurança

³⁸ DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Ática, 1989.

³⁹ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ CAMPANHOLE, A (org.) **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1978.

⁴² VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁴³ Ibid.

nacional”⁴⁴. Legalizava o estabelecimento do estado de sítio e apoiava a censura, mesmo em tempos de paz. Legalizava os sindicatos e estabelecia direitos trabalhistas, como o salário mínimo. A inspiração não era mais o liberalismo dos Estados Unidos e sim, documentos europeus.⁴⁵

A Constituição estabelecia no artigo 25 a existência de 13 comissões permanentes:⁴⁶ Legislação Social; Diplomacia e Tratados; Educação e Cultura; Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Segurança Nacional; Executiva; Instrução; Saúde Pública; Fazenda e Orçamento; Marinha e Guerra; Redação; Finanças; e Poderes;

É uma lista de Comissões que reflete as prioridades do governo da época. Como a inclusão de Comissão sobre a Legislação Social e Saúde Pública mostram um inédito caráter social. Também há a menção a “segurança nacional”, e “marinha e guerra”, que antes não estavam no escopo dos legisladores. A comissão de “poderes” chama a atenção porque, dentro do caráter revolucionário e contra o que foi chamado de República Velha, o único poder que contava realmente era o Executivo.⁴⁷

A Constituição de 1934, convocada por Getúlio Vargas, revelou-se útil apenas para aplacar seus adversários.⁴⁸ Naquele mesmo ano, Francisco Campos, dizia ser impossível governar com qualquer constituição de caráter liberal, trabalhava no anteprojeto de nova Constituição. Pelos três anos seguintes, fez modificações e colecionou sugestões.

O projeto do governo era ter o poder total nas mãos e o documento de 1934, embora tenha sido redigido de acordo com a vontade de Vargas, era considerado “liberal demais”.⁴⁹ A insurreição comunista de 1935 lhe deu o pretexto ideal para endurecer o regime. Como não poderia permanecer no poder, o presidente deu o golpe, fechou o Congresso e comunicou que haveria uma nova Constituição.

É a única Constituição da história brasileira que tem “preâmbulo” explicando suas intenções.⁵⁰ Fala dos perigos da infiltração comunista e da necessidade de

⁴⁴ DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Ática, 1989.

⁴⁵ DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Ática, 1989.

⁴⁶ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

⁴⁷ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CAMPANHOLE, A (org.) **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1978.

⁵⁰ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

remédios sociais permanentes. Todo o texto foi escrito por Francisco Campos.⁵¹ Não havia nenhuma forma de eleição. A União poderia interferir no território nacional como desejasse, expandindo estados ou simplesmente desmembrando-os. Os interventores estaduais eram escolhidos pelo governo central e os prefeitos eram determinados pelos interventores. O artigo 73 dava poderes totais ao presidente, “autoridade suprema”, que “superintende” e “administra” o país. Estabelecia a pena de morte pela primeira vez na história brasileira.⁵² Tal qual em 1934, era um texto nacionalista, que falava em nacionalização de indústrias consideradas básicas para a vida civil e militar, assim como jazidas e outros recursos naturais. Também legislava sobre os direitos trabalhistas e estabelecia contratos de trabalho, tempo de jornada, trabalho noturno, férias, assistência médica, estabilidade e salário mínimo.⁵³

O artigo 178 da Constituição dissolveu o Congresso, o que, logicamente, deixava claro a inexistência de comissões de parlamentares, já que todas as decisões emanavam unicamente do governo federal e os parlamentares sequer tentaram implantá-las.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo, eleições aconteceram em 2 de dezembro de 1945 para nova Assembleia Constituinte. As sessões começaram no ano seguinte, divididas nos debates entre os defensores dos Estados Unidos e União Soviética.⁵⁴

A nova Constituição, com 218 artigos, foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Teve um caráter mais democrático que as anteriores. Estipulava que o ano legislativo teria seis meses, aumentava os senadores de cada Estado de dois para três e estipulava proporcionalidade de deputados entre as unidades federativas da nação, colocando um número mínimo. Os mandatos dos presidentes seriam de cinco anos, sem reeleição e tornando inelegíveis parentes dos ocupantes do cargo. Com ressalvas (como propagandas de guerra, discriminação de raça e promoção de atos violentos) era garantida a liberdade de expressão. Possibilitava a cassação do deputado que não tivesse comportamento de acordo com o decoro esperado por um ocupante de cargo eleito pelo povo.⁵⁵ Legislava sobre novos direitos trabalhistas, como participação nos lucros e descanso semanal remunerado, mas ressaltava que

⁵¹ Ibid.

⁵² VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁵³ BRANCO, Paulo G. G.; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁵⁴ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁵⁵ CAMPANHOLE, A (org.) **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1978.

esses direitos teriam de ser regulamentados por lei complementar que não se tornou realidade.⁵⁶

Na Constituição ou mesmo no Regimento Interno da época não há menção a comissões permanentes. Apenas àquelas de caráter especial ou emergencial. Como, por exemplo, para analisar a mudança da capital brasileira. Ou a constituição de comissão de professores e jornalistas para debater a “denominação do idioma nacional”.⁵⁷

Com o golpe militar de 1964, a Constituição promulgada 18 anos antes estava com os dias contados. Ela não mais se adequava à ordem política de um governo comandado por militares. Em 1967, um ano após a eleição do marechal Castelo Branco para a Presidência, o Ato Institucional número 2 modificou diversos artigos constitucionais. Em um deles, dava o prazo de 90 dias para um projeto tramitar e entrar em votação no Congresso. Se isso não acontecesse, estava automaticamente aprovado. Também acabava com a eleição direta para presidente da República.⁵⁸ Os partidos políticos deixaram de existir.

O Executivo enviou projeto de uma nova Constituição e deu 43 dias corridos para o Congresso apreciar o texto. Enviado no final de 1966, a Constituição teria de ser analisada em prazo que incluía as festas de final de ano. A Constituição foi aprovada e determinava que o presidente seria eleito por um Colégio Eleitoral, composto por integrantes do Congresso Nacional e delegados das Assembleias Legislativas dos Estados.⁵⁹ Dentro do mesmo espírito do governo Vargas, a preocupação com a segurança nacional aparece na ampliação dos poderes nos órgãos que encarregados de zelar por ela. Mas com uma novidade no artigo 89: todo cidadão ou pessoa jurídica é responsável por zelar pela segurança nacional no país.⁶⁰

A aprovação não fez a Constituição entrar imediatamente em vigor ou ser promulgada. Ela passou a valer em 15 de março, com a posse do novo presidente, o general Costa e Silva.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

⁵⁸ DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Ática, 1989.

⁵⁹ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁶⁰ Ibid.

Durou menos de 20 meses. A edição do Ato Institucional número 5, em 13 de dezembro de 1968, tornou-se uma Constituição dentro da Constituição, já que deu poderes quase totais ao presidente e atropelou as leis aprovadas no ano anterior.⁶¹

Os sucessivos Atos Institucionais tornaram a Constituição quase como uma peça decorativa.⁶² Em 1969, a Junta Militar que governou no lugar do enfermo Costa e Silva promulgou a Emenda Constitucional Número 1. Promovia tantas mudanças no texto constitucional que poderia ser considerado uma nova Constituição. A sanha regulatória dos governos militares brasileiros fez com que dezenas de emendas fossem feitas. Uma delas chegou a dar ao Ato Institucional nº-5 caráter constitucional.⁶³

No espírito de mudanças constantes dos textos e com emendas e atos institucionais que eram como novas constituições, as comissões foram implantadas no decorrer dos anos do regime militar e não necessariamente em 1967, ano em que a nova Constituição entrou em vigor.

A partir daquele ano e durante os 18 seguintes sob regime militar, foram implantadas no Congresso Nacional as seguintes comissões, determinadas a partir de decisões do Executivo e alterações no Regimento Interno do Congresso⁶⁴: Comunicações; Trabalho e Legislação Social; Saúde, Previdência e Assistência Social; Defesa do Consumidor e Meio Ambiente; Transportes; Desenvolvimento Urbano; Esporte e Turismo; Desenvolvimento Urbano; Interior; Índio; Defesa Nacional; Economia, Indústria e Comércio; Relações Exteriores; Minas e Energias; Distrito Federal; Orçamento e Fiscalização Financeira; Fiscalização Financeira e Tomada de Contas; e; Agricultura e Política Rural.

A quantidade de comissões permanentes, criadas fora da Constituição “oficial”, por emendas e decisões do Executivo, são uma amostra do desejo regulamentador dos generais. Isso dentro de um Congresso Nacional de apenas dois partidos e com deputados sabedores de que, com o Ato Institucional Número 5, poderiam ser cassados por decisão da Presidência da República a qualquer

⁶¹ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

⁶² VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

momento. O presidente Ernesto Geisel considerava o AI-5 uma “marreta” e dizia que “a usaria quando fosse necessária”.⁶⁵

Em 1985, Tancredo Neves, o primeiro civil eleito para presidente do Brasil desde Jânio Quadros, firmou o compromisso de convocar nova Assembleia Constituinte. Antes de assumir o cargo esteve enfermo e morreu sem exercê-lo. Jose Sarney, o vice que ficou com a Presidência, manteve a promessa de Tancredo. Montou uma comissão com mais de 50 membros para elaborar o pré-projeto da nova Constituição. As discussões geraram pouco o que se aproveitar. Foram 436 projetos remetidos para o Ministério da Justiça, que os engavetou. O Congresso Nacional teve de começar o novo texto constitucional a partir do zero.⁶⁶

Foram 20 meses de trabalho até que fosse aprovada, em 22 de setembro de 1988. São 250 artigos e 70 disposições transitórias. Desde então, na média, tem recebido três emendas por ano.⁶⁷ Garante as amplas liberdades individuais e torna o racismo crime inafiançável. Dá ao governo o poder de usar o mecanismo das Medidas Provisórias e cria três novos Estados: Tocantins, Roraima e Amapá. Determinou-se que cinco anos depois, em 1993, após plebiscito relativo a forma de Estado e de Governo, o texto passaria por uma revisão. Mesmo sem essa mudança a revisão aconteceu.

No artigo 58, o texto da Lei Maior determina que o Congresso teria comissões permanentes e temporárias e regulamenta suas funções. Entre elas está a possibilidade de discutir e votar projetos de lei que, nos termos do RI, poderia dispensar a competência do plenário, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar autoridades para prestação de informações, receber petições, reclamações e representações, bem como apreciar programas de obras, planos nacionais e regionais.

As comissões permanentes implantadas no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição de 1988 foram 25⁶⁸, com a regulação determinada pelo Regimento Interno da Casa: Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Constituição e Justiça e de Cidadania; Cultura; Defesa do Consumidor; Defesa dos Direitos da Mulher; Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; Defesa dos Direitos das

⁶⁵ GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁶⁶ GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁶⁷ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

⁶⁸ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

Pessoas com Deficiência; Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Direitos Humanos e Minorias; Educação; Esporte; Finanças e Tributação; Fiscalização Financeira e Controle; Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Legislação Participativa; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Minas e Energia; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Seguridade Social e Família; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Turismo; e Viação e Transportes.

A evolução constitucional do Brasil, mesmo nas comissões, se encaixa na descrição de Bonavides, “uma longa travessia de obstáculos”. Isso significa a adaptação às necessidades e demandas da sociedade que, com o passar dos anos, muda. O que era prioridade no século XIX pode deixar de sê-lo⁶⁹. Neste sentido evolutivo, Bonavides considera a Constituição de 1988 como a melhor das Constituições brasileiras dentro do escopo da proteção jurídica da sociedade, combinando a “defesa do corpo social e tutela dos direitos subjetivos”, se configurando, desta forma, uma evolução em relação aos documentos anteriores. Principalmente se considerarmos que até a Constituição de 1824, por exemplo sequer era possível falar em direitos de brasileiro, diante da ausência de um sentimento de nação⁷⁰.

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros. São Paulo: 2017.

⁷⁰ PINTO, Márcio Alexandre da Silva. **Evolução do Direito Constitucional da Cidadania Brasileira**. Texto encontrado no sítio <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/30371/18516>. Pesquisa feita e 1.ago.2017.

CAPÍTULO II – FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

As origens das comissões parlamentares datam do século XVI. A sua finalidade consagrada aqui e em outros parlamentos democráticos seria a fiscalização do Poder Executivo e a proteção do Congresso e da população em face de possíveis desvios governamentais. Surgiu na Inglaterra, durante o reinado de James I (1566-1625), nomeando integrantes da nobreza e do parlamento para formar a Comissão Geral da Câmara para proteger o Legislativo do poder real.⁷¹

Zancaner também considera que a existência de comissões oferece agilidade ao processo legislativo, já que o Congresso Nacional (no caso brasileiro) tem a tramitação de leis sem escolhas de prioridades, fica com o Executivo a função de elaborar textos normativos, assumindo prerrogativa que seria do Legislativo. As comissões oferecem um fórum para deliberação, troca de informações e negociações mais próximas do que no ambiente do plenário, que abriga um número muito maior de parlamentares.⁷²

O objetivo da criação da comissão é oferecer a um limitado grupo de deputados ou senadores (teoricamente interessados ou especialistas no assunto-alvo da comissão) a chance de promover uma discussão aprofundada, com mais tempo e liberdade do que seria de se esperar nas sessões ordinárias do Congresso Nacional, até que seja extraído um parecer para apreciação dos demais parlamentares.

Segundo Baracho a inspeção prévia pela comissão é um aspecto técnico do parlamento que, no final dos trabalhos, economizaria tempo e recursos públicos, já que evita longa tramitação de assuntos irrelevantes e dá celeridade a temas que são ou deveriam ser de interesse de grande parte da população. É um canal para obter respostas mais ágeis a projetos que podem vir a ser relevantes para o país.⁷³

No caso do Congresso brasileiro as comissões são compostas por parlamentares, respeitando a proporcionalidade partidária da Câmara ou do Senado Federal e podem ter caráter permanente ou temporário. É permanente quando está na estrutura institucional e no Regimento Interno. É temporária quando sua criação é

⁷¹ ZANCANER, Gabriela. **As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Permanentes**. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁷² Ibid.

⁷³ BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

determinada para analisar apenas um projeto, para investigar algo ou em um aspecto oficial.⁷⁴

É possível ainda estabelecer importante diferenciação entre a iniciativa parlamentar, conforme sublinha Saleme, da extraparlamentar, para as demais. A primeira é aquela que a iniciativa normativa pertence aos parlamentares ou de suas comissões. A extraparlamentar seriam as demais iniciativas previstas constitucionalmente que não dependem do parlamento.⁷⁵

A atuação das comissões foi fortalecida e ampliada pela Constituição de 1988. Isso pela possibilidade de concluírem o processo de análise dos projetos de lei sem a necessidade de passar pelo plenário, o que ficou conhecido como “poder conclusivo” das comissões.⁷⁶

Atualmente existem regimentalmente 25 comissões permanentes no Congresso e os deputados ou senadores que estão em uma comissão não podem fazer parte de outra. Há exceções. As comissões de Legislação Participativa; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; e de Cultura, podem contar com parlamentares “repetidos”.⁷⁷

Segundo o sítio da Câmara dos Deputados, as comissões permanentes “têm a finalidade de deliberar sobre as proposições dentro de seus campos temáticos e de fiscalizar os atos do Poder Público”.⁷⁸

As atribuições são discutir e votar projetos de lei e esta é a função que aqui se enfoca especialmente; realizar audiências públicas, convocar ministros de Estado; receber informações, queixas ou representações de qualquer cidadão; realizar diligências; fiscalizar e realizar auditorias contábeis, financeiras, operacional e patrimonial em órgãos públicos.⁷⁹

O objetivo da comissão no parlamento é, no final de tudo, facilitar o estudo e as ideias apresentadas no parlamento. Para Silva, é um método de organizar o trabalho parlamentar de uma forma que seria possível na assembleia, em que seria preciso dar vez, no caso brasileiro, a mais de 500 deputados, no caso da Câmara⁸⁰.

⁷⁴ TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁷⁵ SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. Barueri: Editora Manole, 2011.

⁷⁶ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos. **Conhecendo o Legislativo - Curso de Regimento Interno**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Texto encontrado no endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>. Acessado em 15 de abril de 2016.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ SILVA, José Afonso. **Processo constitucional de formação das leis**. Malheiros: São Paulo: 2007.

No caso brasileiro, no decorrer dos anos, as comissões parlamentares sofreram influências do que era feito em parlamentos no exterior. As deliberações de comissões são cópias do modelo da Constituição italiana de 1947, como observou Casseb⁸¹. Como espelho da importância que o Estado tem, as comissões desde o início, na prática, tinham como função dar voz a projetos e reivindicações do governo federal e não da sociedade civil, em um modelo que continua, de certa forma, ainda vigente.

O artigo 23 do Regimento Interno define a representação proporcional dos partidos na constituição das comissões, mesmo que seja apenas um integrante. Mas como observa Caggiano⁸², que se a presença é de apenas um representante, esta se torna meramente figurativa pela impossibilidade de influenciar decisivamente os rumos da comissão.

Constitucionalistas observam que a montagem das comissões caíram nos vícios do expediente parlamentar, fugindo do propósito de discussão mais especializada sobre determinado assunto. As comissões não são uma forma de organização que conseguem ser independente de partidos, que uma autoridade central prevalece na indicação de nomes para a nomeação de seus membros⁸³. O poder central, no caso, está representado pelos nomes mais representativos das legendas no Congresso, comumente chamados de “caciques”. Como observado por Muller e Meireles, a indicação dos membros acontece pela lealdade partidária, não apenas dos conhecimentos específicos necessários à comissão⁸⁴.

No geral, é possível verificar que na Constituição promulgada em 1988 houve maior atenção à atuação das comissões, com uma seção apenas para cuidar de suas atuações. Mas há constatações de que a efetividade da atuação não é como foi planejada. Estudo de Gomes⁸⁵ afirma que a Constituição fortaleceu a atuação das comissões, mas os assuntos mais importantes do parlamento têm, na realidade, os passos decisivos tomados no plenário.

⁸¹ CASSEB, Paulo A. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. RT. São Paulo: 2008.

⁸² CAGGIANO, Monica H. S. **Direito parlamentar e Direito Eleitoral**. Manole. Barueri: 2004.

⁸³ SILVA, José Afonso. **Processo constitucional de formação das leis**. Malheiros: São Paulo: 2007.

⁸⁴ MULLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. **O que importa no recrutamento para as comissões permanentes Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010)**. IX Encontro da ABCP, Brasília: 2014.

⁸⁵ GOMES, Fabiano de Barros. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados: 2013.

2.1 Comissões permanentes e provisórias

O funcionamento das comissões está regulamentado pelo artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Há as comissões temporárias, implantadas por um prazo já determinado no momento de sua criação, mesmo que possa ser prorrogada. Dentro deste escopo, estão as especiais, externas ou as parlamentares de inquérito, que frequentam os noticiários da grande imprensa com a sigla CPI. Estão previstas no artigo 33 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Estas possuem regras diferentes das permanentes. Não tem o número de integrantes determinados pela Mesa. No momento em que é decidida sua implantação, se estabelece a quantidade de parlamentares, com a obrigação de que todos os partidos ou blocos parlamentares estejam representados e se algum deles já faz parte de uma comissão permanente, pode também ser escolhido para temporárias sem detrimento de sua atuação em uma ou em outra.⁸⁶

As comissões especiais são formadas para:

- Analisar propostas de emendas à Constituição;
 - Mudanças no Regimento Interno do Congresso;
 - Denúncias de crime de responsabilidade contra o presidente da República, o vice ou ministro de Estado;
 - Deliberar sobre assunto definido pelo presidente da Câmara ou do Senado;
- e,
- Analisar propostas que deveriam ser distribuídas a outras três comissões.⁸⁷

As condições para a implantação das comissões parlamentares de inquérito estão determinadas no artigo 58 da Constituição Federal. É mecanismo de investigação do Congresso que costuma ganhar ampla cobertura na imprensa porque, quando implantado, tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.⁸⁸ Podem ser criadas separadamente pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal ou em conjunto. Para que seja estabelecida, é preciso pedido de um terço dos membros da Casa Legislativa. O resultado da apuração é

⁸⁶ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

⁸⁷ BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.

⁸⁸ TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

encaminhado para o Ministério Público, assim eventuais responsabilidades civis ou criminais podem ser tomadas.⁸⁹

O funcionamento das comissões parlamentares de inquéritos está determinado pelos artigos 35, 36 e 37 do Regimento Interno da Câmara. O 1º § do artigo 35 mostra qual as condições para a criação do recurso que, na imprensa, ficou conhecido apenas como CPI:

“... Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento da constituição da comissão”.⁹⁰

Para atingir seus objetivos tem o poder para requisitar funcionários da Câmara ou qualquer órgão da administração pública, convocar autoridades de qualquer nível, pedir auxílio policial, deslocar-se para qualquer parte do território nacional e estipular prazo para que qualquer providência seja tomada. Testemunhas são inquiridas sob compromisso, colocando a CPI em patamar semelhante ao do Judiciário.

As comissões externas são temporárias, assim como as especiais e as de parlamentares de inquérito, mas são criadas para cumprir uma missão autorizada, como representante do parlamento em ocasiões determinadas. Segundo o artigo 38 do Regimento Interno, podem ser instituídas pelo presidente da Câmara, “de ofício ou requerimento a qualquer deputado”, para que uma missão de curto prazo seja cumprida em nome do país.⁹¹

Se a missão for exercida em território brasileiro, o parlamentar está autorizado a se ausentar por até oito sessões para cumprir o determinado na instalação da comissão. Se for no exterior, o prazo máximo é de 30 sessões e não há a necessidade de autorização do plenário da Casa.⁹²

No caso das comissões permanentes, duram o tempo de uma legislatura com a mesma composição. Muller e Pereira defendem a tese que a maneira como os

⁸⁹ TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁹⁰ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

⁹¹ Ibid.

⁹² ZANCANER, Gabriela. **As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Permanentes**. São Paulo: Malheiros, 2009.

temas são distribuídos entre as comissões é indicação da centralização no processo de tomada de decisão no Congresso Brasileiro.⁹³

“O presidente da Mesa Diretora tem o direito de determinar quais comissões irão analisar e dar um parecer oficial sobre cada projeto específico. Essa regra tem consequências importantes porque, segundo o Regimento da Câmara, quando um projeto é analisado por mais de três comissões permanentes, automaticamente uma nova comissão especial deverá ser criada para analisá-lo. Dado que os líderes dos partidos têm poder para influenciar a composição das comissões especiais, pode ser estrategicamente interessante para eles mitigar o poder das comissões permanentes em casos específicos”.⁹⁴

A não ser que o projeto tenha o caráter urgente (e essa denominação dependerá essencialmente da vontade política do Executivo ou dos principais líderes do Congresso), a regra é que os projetos importantes do Legislativo sejam submetidos, em primeiro lugar, a uma comissão permanente.⁹⁵

Segundo Ferri⁹⁶, a existência das comissões permanentes é uma ferramenta de agilidade na tramitação de projetos e uma garantia de maior seriedade nas discussões, dando maior profissionalismo ao trabalho do legislador, já que a influência de suscetibilidades políticas é, teoricamente, menor dentro da comissão do que no plenário.

O poder conclusivo das comissões funciona como maneira de destravar a pauta do Congresso Nacional, em que Medidas Provisórias ou outros projetos de maior interesse do Executivo tomam procedência sobre os demais assuntos, já que as comissões permanentes podem adiantar a discussão que normalmente tomaria tempo nas sessões ordinárias do Congresso.⁹⁷ As comissões aceleram as discussões, já que tem o poder de aprovar ou reprovar a proposta apresentada, liderando-a ou não apenas para votação no plenário.

Na prática, há um sistema de lealdade à bancada que nomeou o deputado para determinada comissão e, quando isso não existe, o parlamentar pode ser retirado da comissão e colocada em outra quando manifesta antecipadamente o

⁹³ MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo - O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 15, número 43.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva: 2005.

⁹⁶ FERRI, Cristiano. **Fatores Internos da Câmara dos Deputados e a Conferência das Leis Federais**. Artigo no Cadernos da Escola do Legislativo - Vol. 9, Número 14.

⁹⁷ Ibid.

desejo de votar de forma contrária aos interesses das lideranças da sigla. Apesar de ser visto como indisciplina partidária, o deputado tem a prerrogativa para escolher seu voto livremente.⁹⁸ Apesar de a substituição não ser um processo democrático, é comumente utilizado no cotidiano da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, de acordo com as conveniências.

O número de membros de cada comissão permanente será fixado por ato da mesa diretora, antes do início de cada legislatura. Geralmente é feito um acordo com o colégio de líderes partidários. O Regimento Interno determina que “a fixação levará em conta a composição da Casa” para que seja respeitado o princípio da proporcionalidade das bancadas também dentro das comissões.⁹⁹ Por resolução de 2004, ficou determinado que nenhuma comissão terá mais de doze centésimos e ou menos de “três e meio centésimos de deputados”, respeitada a fração.¹⁰⁰ Pelo número atual de deputados federais na Câmara, por exemplo, nenhuma comissão poderia ter mais de 61 vagas ou menos de 17.

No Regimento Interno da Câmara, as comissões permanentes têm 14 competências, as mais relevantes¹⁰¹. Um dos papéis é ser o elo com as demandas populares, para que essas vozes sejam ouvidas no Congresso dentro de um fórum de debates mais qualificados. A alínea c, do item dois do artigo 24 diz que as comissões possuem poder de discutir e votar projetos de lei “de iniciativa popular”.¹⁰²

Autores como Carneiro, Nóbrega Netto e Santos (2014) defendem que um dos aspectos mais positivos das comissões permanentes é a possibilidade de realizar audiências públicas, já que é possível convocar lideranças da sociedade civil para debater assuntos da alçada da comissão e aproximá-las do parlamento. A diversidade no número e nos temas das comissões completa o argumento de que, a partir da Constituição de 1988, estas adquiriram um papel importante no processo de integração da sociedade com o legislativo e na fiscalização que este faz do trabalho do Executivo.¹⁰³

⁹⁸ ZANCANER, Gabriela. **As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Permanentes**. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁹⁹ BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares - Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

¹⁰⁰ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹⁰¹ Este trabalho cita as fundamentais.

¹⁰² BRANCO, Paulo G. G; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁰³ VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

2.2 A relatoria e os pareceres dos deputados

Pelo Regimento Interno, o presidente de cada comissão é eleito pelos seus membros, assim como três vice-presidentes. O artigo 41 designa 23 itens com funções a serem desempenhadas pelo presidente, que vão desde cuidar das atas das reuniões, advertir parlamentar que se exaltar excessivamente nas reuniões ou determinar o registro taquigráfico das reuniões, quando acreditar ser importante. O item VI é o mais importante para o funcionamento da comissão¹⁰⁴:

“... designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas;”¹⁰⁵

Em qualquer comissão nomeada no Parlamento, o relator (ou a relatora) tem papel fundamental. Ele ou ela vai analisar a matéria com profundidade e emitir um documento com juízo de valor a respeito do assunto e este parecer será posto em votação e apreciação pelos membros da comissão. Seu texto e avaliação fazem parte de um dos aspectos do próprio processo legislativo porque, assim como uma lei clara e precisa, o parecer deve dominar a técnica jurídica e o vocabulário comumente nela empregado. O trabalho de coleta de dados e de análise pode ser desperdiçado se este conhecimento não for colocado em prática, já que o texto pode ser impreciso e de difícil compreensão.¹⁰⁶

No caso de tramitação ordinária, a comissão terá quarenta sessões para examinar proposições e tomar uma decisão. Metade deste tempo é dado ao relator para que o parecer seja elaborado. Mas ele pode receber mais dez sessões (metade do prazo que tinha originalmente) se considerar necessário e se o presidente da comissão concordar. Se mesmo assim o parecer não for lavrado, o presidente tem a prerrogativa de nomear outro relator e lhe dar mais cinco sessões para elaborar o parecer.¹⁰⁷ O Regimento Interno também prevê que pode existir mais de um relator dependendo do tema analisado, para facilitar a análise e aprofundá-lo. Neste caso, cada parte do assunto terá um relator, chamado de “parcial” e os textos serão

¹⁰⁴ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ ANTONIO, Angel Luis Alonso de. **As Relatorias no Procedimento Legislativo**. Belo Horizonte: Cadernos Legislativos, 1995.

¹⁰⁷ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

consolidados em apenas um para que seja enviado pelo relator-geral, após aprovação, para a Mesa diretora da Câmara ou do Senado.

A comissão pode funcionar fora do prazo ordinário para analisar propostas. Neste caso, o tempo para análise pode cair para dez sessões (em caso de prioridade) ou cinco sessões (urgência), determina o artigo 52 do Regimento Interno.¹⁰⁸

Apresentado o parecer do relator, ele expõe sua opinião aos demais membros da comissão e outros parlamentares, membros ou não da comissão, para que façam eventual uso da palavra. A diferença é que o autor da proposição, o relator, os líderes partidários e as comissões podem falar por 15 minutos. Os demais devem se limitar a 10 minutos.¹⁰⁹ Encerrados os pronunciamentos, o relator dispõe de 20 minutos de réplica para rebater argumentos ou explicar aspectos que não ficaram claros para todos os parlamentares. É facultativo aos membros da comissão pedir vista do relatório, o que atrasa a votação. Cada integrante que faz o pedido de vista tem duas sessões para examinar melhor o parecer. O único caso em que isso não é permitido é se o regime de tramitação for considerado urgente.¹¹⁰ Cabe ao presidente, para evitar sucessivos adiamentos, questionar os outros membros se também desejam revisar o parecer, concedendo, assim, o que é chamado de “vista conjunta”. Com isso, pode negar eventuais solicitações de vista feitas nas sessões seguintes. Na prática, o procedimento nem sempre é empregado, fazendo com que a votação leve mais tempo. A concessão do pedido de vista é uma praxe consagrada no Congresso Nacional brasileiro.

Colocado em votação, o texto elaborado pelo relator pode ser:

- Aprovado. Neste caso, o parecer será considerado como pertencente à comissão e encaminhado para a Mesa;
- Se forem sugeridas e aprovadas alterações no texto e o relator concorde com as mudanças, ele terá até a sessão seguinte para apresentar um novo parecer, adaptado, para ser colocado a votação;
- Se o voto do relator não for acatado pela maioria da comissão, um novo parecer será dado por relator substituto e apresentado na reunião seguinte. Se este

¹⁰⁸ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

também não for aprovado ou estiver ausente, o presidente designará outro deputado para a função; e,

- Se um parecer diverso do elaborado pelo relator for aprovado, o dele será apresentado como “voto em separado”.¹¹¹

Os votos podem ser favoráveis, favoráveis com restrição ou em separado, em caso de aprovação. Os votos também podem ser contrários ou contrários “em separado”.

O parlamentar que apresentar um voto com favorável com restrição deve explicar detalhadamente o motivo de sua divergência para que ela conste no resultado da votação. Se isso não acontecer, o voto será considerado integralmente favorável.¹¹²

2.3 Votação direta nos projetos de lei no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Os projetos de lei podem ser de lei ordinária ou de lei complementar. Podem ser apresentados por parlamentares, indivíduos (ou grupo deles), das comissões da Câmara ou do Senado (ou os dois em conjunto), pelo presidente da República, Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores ou procurador-geral da República.¹¹³

A partir da promulgação da Constituição de 1988, passou a existir a possibilidade de apresentação popular de projetos, desde que atenda a exigência de ser apoiada, por meio de subscrição, de pelo menos 1% do eleitorado nacional, em no mínimo cinco estados e em cada um deles com 3/10 por cento do eleitorado.¹¹⁴

Assim que uma proposta chega à Câmara é feita análise se atende aos requisitos para apreciação. A Presidência da Casa determina sua identificação com número e a publicação no Diário da Câmara dos Deputados. O texto é enviado para a comissão com competência para analisar o assunto. Os integrantes da comissão vão analisar três aspectos:

¹¹¹ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹¹² Ibid.

¹¹³ BRANCO, Paulo G. G; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹¹⁴ Ibid.

- Exame de mérito, se o projeto tem as qualidades técnicas e políticas para aprovação;

- Se está dentro das leis orçamentárias da União; e,

- Conformidade com a Constituição e com a norma jurídica vigente.¹¹⁵

Cada projeto terá um relator, escolhido pelo presidente da Comissão, que dará um parecer sobre o assunto, como determina o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A discussão e a votação do parecer serão votadas no plenário da comissão, prevalecendo a vontade da maioria. Em caso de empate, o voto do relator é considerado de minerva.¹¹⁶ A comissão tem poderes para emendar o projeto de lei.

O Regimento Interno determina que a votação pode ser de dois tipos: simbólica ou nominal. A primeira opção é empregada na maioria das votações e o presidente apenas pede aos integrantes da comissão favoráveis ao parecer do relator que “permaneçam como estão”. Os contrários precisam se manifestar de alguma forma. Isso geralmente é feito erguendo o braço.¹¹⁷ Neste caso, a presença da maioria dos integrantes da comissão (condição indispensável para a votação acontecer) pode ser contestada por outros parlamentares. Nessa ocasião o presidente pode convocar a votação nominal, em que os deputados são chamados, um a um, para proferir o voto.

Esgotadas as idas e vindas do projeto na comissão (considerando possíveis alterações no texto ou no parecer do relator), o documento vai para a Comissão de Constituição e Justiça para que receba o texto final. Quando aprovada no plenário, vai para o Senado Federal ou a Presidência da República para promulgação.¹¹⁸ No plenário, além de debatido pelos parlamentares, o projeto de lei também pode sofrer alterações. Isso pode fazer até que o projeto retorne para a comissão, que deverá analisar as emendas inseridas no plenário e pode até mesmo recusá-las se entender que não fazem parte da essência do projeto que está em discussão.¹¹⁹ Se houver duas proposições da mesma espécie, é possível ser determinado que elas tenham

¹¹⁵ TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹¹⁶ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

uma tramitação conjunta, como determinado pelo artigo 142 do Regimento Interno.¹²⁰

Encerrada a discussão ocorre a votação, desde que o quórum seja de metade mais um dos deputados. Atualmente, na Câmara brasileira, são 257 parlamentares de 513 existentes. Assim como nas comissões os votos podem ser simbólicos ou nominais, mas há também a possibilidade de votação secreta, em cédulas. No plenário, a votação nominal é com o uso do painel eletrônico. Há apreciação preliminar em que, essencialmente, é avaliada a constitucionalidade e a adequação orçamentária da proposição.

O projeto de lei pode ser votado em apenas um turno na Câmara, desde que não sejam emendas à Constituição, projetos de lei complementar ou outros casos previstos no artigo 148 do Regimento Interno.¹²¹ Pela ordem de importância, as proposições feitas pelos deputados e consideradas “ordinárias” são consideradas as últimas em importância no parlamento. O artigo 151 do Regimento Interno diz que a prioridade de tramitação é de projetos que saem do Poder Executivo. Judiciário, Ministério Público, da Mesa, de comissão permanente ou especial, do Senado Federal ou dos cidadãos. Posteriormente, leis complementares e ordinárias que pretendam regulamentar dispositivos constitucionais, leis com prazos determinados, regulamentação de eleições, alteração do Regimento Interno e por fim, projetos ordinários que não se afinem com as alternativas anteriores.¹²² Aprovada em votação, o projeto vai mais uma vez para a Comissão de Constituição e Justiça ou sua comissão original para que seja dada uma redação final.¹²³

¹²⁰ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹²² CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹²³ Ibid.

CAPÍTULO III – RESUMO DOS RELATÓRIOS

Ao final de cada ano legislativo é preparado um relatório sobre as atividades desenvolvidas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável nos 12 meses anteriores. Trata-se de uma prestação de contas para a sociedade. A análise dos documentos mostra além do que foi produzido de projetos de leis, já que são explicados extensivamente os debates realizados em audiências públicas e seminários feitos pelos deputados federais integrantes da comissão. Isso será posteriormente comentado.

Os documentos elaborados entre 2014 e 2016 refletem um diagnóstico dos assuntos mais prementes em discussão no que se refere ao meio ambiente. Os relatórios variam na quantidade de páginas, mas não passam das 100. Assim que publicados tornam-se disponíveis para serem baixados no sítio da Câmara dos Deputados, na página da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

O padrão estabelecido pelo primeiro documento, com data de dezembro de 2004, foi seguido pelos anos seguintes, mais pelos itens descritos do que pela ordem. Variam somente na quantidade de itens e no que foi proposto durante o ano legislativo relatado.

O relatório sempre começa com um texto de apresentação assinado pelo presidente da comissão. Há um balanço geral, com estatísticas do que foi produzido, mas sem entrar em detalhes. Como se trata de um texto político, invariavelmente há agradecimentos para os que participaram dos trabalhos da comissão. Com fotos de cada integrante, são apresentados os parlamentares, começando pelo presidente, também aos membros da mesa, aos deputados titulares da comissão e os suplentes. Em seguida, são relatadas as mudanças que ocorreram no decorrer do ano, com os nomes dos deputados que ingressaram na comissão e os que foram substituídos.

O item seguinte do relatório relaciona os nomes que compuseram o corpo técnico de maneira hierárquica. Começa pelo secretário da comissão, terminando com o (s) pró-adolescente (s), programa da Câmara dos Deputados que emprega 460 jovens que trabalham em jornadas de quatro horas¹²⁴.

¹²⁴ Informação que consta no endereço <http://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/formacao-para-o-trabalho/programa-pro-adolescente>. Consulta feita em 11 de março de 2017.

Entre 2004 e 2007, audiências e seminários são relatados primeiro com crédito para quem fez a proposição do debate com indicação do resultado do requerimento e os participantes do evento. A partir de 2008, passou a ser relatado primeiro os projetos de leis apresentados, os aprovados e os rejeitados. Como o relatório é anual e reflete um momento e os interesses de momento dos integrantes da comissão, não há nenhum acompanhamento posterior dos projetos que saíram da comissão e foram levados para votação no Congresso.

Mais atenção posterior é oferecida aos principais eventos, que recebem uma breve descrição com foto, seguido pelas representações de congressistas estrangeiros, debates realizados, grupos de trabalho constituídos e subcomissões implantadas.

Os relatórios também mostram as reclamações e dúvidas apresentadas pela sociedade, sejam por meio de cidadãos ou entidades. As demandas chegam por meio da ouvidoria da Câmara, mensagem eletrônica ou telefone. O item final é as emendas apresentadas ao orçamento da União. Assim como acontece nos projetos de lei, não há relatos posteriores sobre a liberação ou não do dinheiro e, em caso de sim, como foi utilizada a quantia e que benefícios resultou para a população.

A Câmara não divulga quantas pessoas abriram os arquivos dos relatórios disponíveis no endereço na internet ou quantos fizeram download do conteúdo. Desta forma, é impossível mensurar o alcance da publicação.

Pelo texto burocrático, o interesse em relacionar até proposições que sequer foram aprovadas pela comissão e a falta de detalhes sobre as consequências das decisões, a leitura dos relatórios é árida. Sem estatísticas oficiais, é possível apenas imaginar que os textos interessam apenas a pessoas envolvidas com a vida parlamentar ou com direto interesse em alguma requisição específica apresentada.

O objetivo aqui não é analisar item a item tudo o que foi produzido pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no período. A abordagem deste trabalho é fazer uma amostragem qualitativa das discussões dos parlamentares que a integraram durante 12 anos e, conseqüentemente, após a análise das proposições apresentadas e devidamente aprovadas, como corolário, conhecer o que se transformou em norma jurídica. O foco será no que se tornou lei pela capacidade de impactar na vida do cidadão. Mas há também o aspecto menos óbvio que precisa ser considerado, qual seja: discussões que plantaram sementes

que tiveram efeito a longo prazo, debates que trouxeram alguma luz ou subcomissões que tiveram relevância.

Foi preciso determinar uma convivência pacífica com o CONAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão criado a partir da lei nº 6.938/1981, para estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente. Nasceu para auxiliar o governo e também propor direções políticas a serem tomadas na área do Meio Ambiente, já que lhe cabe também estabelecer normas e padrões.

Uma das primeiras audiências públicas realizadas pela Comissão do Meio Ambiente, em 2004, foi debater os limites normativos do CONAMA, já que o caminho da Comissão poderia divergir do que seria eventualmente deliberado pelo Conselho.

A análise deste trabalho, que se centrará no estudo de fontes primárias do Poder Legislativo: os relatórios anualmente produzidos pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a matéria-prima será sua produção no decorrer de cada período legislativo. Seu intuito central, como esclarecido no capítulo inicial, será o estudo de caso, as propostas e discussões legislativas, e a discussão jurídica de alguns pontos relevantes relacionados à comissão enfocada neste trabalho.

3.1 Relatório de 2004

O primeiro relatório pode ser visto sob a óptica do noviciado. Há o ineditismo, não havia nenhuma fórmula pronta anterior. Também abarcou projetos que existiam anteriormente e foram apresentados quando da criação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. No primeiro ano legislativo da existência da Comissão, foram apresentados 28 projetos de lei para serem apreciados pelos integrantes. Dezesseis foram aprovados pelos relatores designados, submetidos a votação e aprovados. Doze foram rejeitados.

Se o primeiro relatório formatou como seriam os demais, também deu o tom de qual seria os destinos dos demais projetos aprovados. Dos 16 que foram encaminhados para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e chegaram à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, 15 não se transformaram em lei e um

transformou-se em decreto¹²⁵. Um dos fatores para isso acontecer foi o Regimento Interno da Câmara. Apenas o projeto de decreto legislativo 1061/2003 foi aprovado pela CCJ e transformou-se decreto em outubro de 2007¹²⁶. Com isso, foi “aprovado o texto do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Dominicana para implementação do projeto Manejo da Bacia do Rio Yaque do Norte: parques florestais, ecoturismo, educação ambiental e investigação hidrológica, celebrado em 11 de novembro de 2002, em São Domingos”.

A Mesa Diretora da Câmara arquivou outros apoiada em artigos do Regimento Interno. Um deles foi projeto de lei nº 466/1999, do deputado Milton Monti. Determinava o estabelecimento do prazo de dez anos para a composição e recomposição das áreas de preservação permanente. A Mesa Diretora comunicou o arquivamento apoiado no artigo 133 do Regimento Interno:

“Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado. Parágrafo único. O parecer contrário à emenda não obsta a que a proposição principal siga seu curso regimental.”¹²⁷

Esse foi o argumento usado para arquivar o projeto 879/1999 do deputado Serafim Venzon, que alterava o parágrafo único do artigo 2 da lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Trata-se do antigo Código Florestal, revogado pela lei nº 12.651, de 2012.

¹²⁵ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 12 de abril de 2017: O acordo tem como objetivo principal a implantação de um projeto de manejo ambiental da bacia do Rio do Yaque do Norte na República Dominicana, através de visitas de técnicos da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e do Instituto Florestal da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo à área para avaliação e diagnóstico da situação do local do intercâmbio de profissionais. Por sua vez o Governo Dominicano enviará seus profissionais para serem treinados no Brasil nos quesitos afins ao acordo, tais como, ecoturismo, educação ambiental, reflorestamento e recuperação de áreas degradadas. O acordo possui duração determinada em 30 meses após aprovação interna nos países envolvidos.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

O artigo 105 do Regimento Interno também foi usado. Serviu para o arquivamento do projeto de lei nº 1.016/2003, do deputado Renato Casagrande, que instituíra a Política Nacional de Educação Ambiental”. Ou o projeto 2.576/2003, do deputado Ronaldo Vasconcellos, que alterava a lei que dispunha sobre visitação pública em parques.

O artigo 105 sobre o Regimento Interno dispõe:

“Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV – de iniciativa popular;

V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

*Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava”*¹²⁸

Há casos também que se perdem nos corredores da Câmara e, sob o consenso de um punhado de deputados, não vão adiante. O projeto de lei nº 1.710/2003, do senador Aloízio Mercadante, tinha a intenção de obrigar que as informações sobre licenciamento ambiental fossem disponibilizadas na internet. Aprovada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, entrou em discussão no plenário da Câmara. Em 2008, foi arquivado sob a rubrica de que “a matéria não foi apreciada por acordo dos líderes”.¹²⁹

Há projetos que se não forem aprovados em um primeiro momento tiveram o mérito de colocar em discussão assuntos que, a longo prazo, passaram a mudar hábitos dos brasileiros. O projeto de lei nº 1.776/2003, dispunha “sobre a proibição do comércio em todo o território nacional do fornecimento de sacolas plásticas, utilizadas para carregar compras, devendo as mesmas (sic) serem substituídas por sacolas de papel”¹³⁰.

¹²⁸ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

¹²⁹ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 12 de abril de 2017.

¹³⁰ Ibid.

O relator, deputado Renato Casagrande, deu parecer contrário ao projeto do deputado André Luiz. Em grandes cidades brasileiras, como em São Paulo, supermercados e grandes varejistas pararam de fornecer sacolas plásticas de forma gratuita. Com isso a degradação ambiental ganhou espaço na imprensa.

O maior exemplo da dificuldade que os projetos apresentados no primeiro ano da Comissão de Meio Ambiente e enfrentaram foi o projeto de lei nº 1.830/2003, do deputado Vander Loubet. Pretendeu ele alterar a Política Nacional do Meio Ambiente. Foi arquivada, desarquivada em 2015 e, até o momento (maio de 2017), aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de acordo com o sítio da Câmara dos Deputados.

O principal objetivo prático da Comissão é apresentar leis que preservem o meio ambiente e estimulem o desenvolvimento sustentável, como o próprio nome sugere. Mas boa parte do tempo dos deputados é gasto em eventos como audiências públicas e seminários. Somados os dois tipos de discussões, foram 27 em 2004. Variaram do convite para integrantes da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil para falar sobre a campanha da fraternidade daquele ano: Fraternidade e Água, seja sobre discussões a respeito do plantio ilegal de algodão transgênico ou seminário sobre o “ICMS Ecológico”.

Houve seis representações de deputados em eventos internacionais e 67 requerimentos aprovados que vão de pedidos de informações a ministérios a convites para palestras de autoridades. A Comissão recebeu 59 pedidos de esclarecimentos e denúncias de cidadãos ou entidades da sociedade civil e este papel de “prestação de serviço” é um dos que mais chamam a atenção na Comissão.

O procedimento, nestes casos, foi sempre acusar o recebimento da mensagem, encaminhar para outros órgãos governamentais pedindo providência e em seguida respondendo à mensagem do reclamante informando quais providências foram tomadas para resolver a questão.

Balanço do relatório:

Audiências públicas: 22

Seminários: 5

Sessão: 1

Café da manhã: 1
Representações em eventos internacionais: 6
Requerimentos: 78
Requerimentos aprovados: 67
Reclamações da sociedade: 59
Projetos de lei: 28
Projetos de lei aprovados: 16
Projeto de decreto legislativo: 4
Projetos de decreto legislativo aprovados: 4
Grupos de trabalho: 6
Subcomissões: 2

3.2 Relatório de 2005

No processo de apresentação, discussão, relatoria, votação e aprovação (ou não) de projetos de lei, 56 deles passaram pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2005¹³¹. Era uma espécie de peneiragem porque, desses 56, 19 morreram no nascedouro. Não foram à frente. Não que a maioria dos 37 restantes tenham tido melhor sorte. Mas, em relação ao ano anterior, houve diferenças.

Três projetos idealizados na Comissão se tornaram leis ordinárias. A primeira delas foi o projeto 4.589/2001, aprovado em 23 de março de 2016 pelo plenário da Câmara. Foi o primeiro projeto saído da Comissão do Meio Ambiente a ser incorporado ao arcabouço de leis do país. Apresentado pelo deputado Antônio Carlos Konder Reis, dispôs sobre os limites de demarcação do Parque Nacional de São Joaquim, em Santa Catarina, uma reivindicação da população do Estado que existia desde a década de 80 do século passado. O parque havia sido criado em 1961 pelo governo federal, não havia qualquer regulamentação.

Chama a atenção de qualquer leitor pouco familiarizado com o sistema legislativo o tempo que o projeto levou até se tornar lei. O projeto chegou à Comissão de Meio Ambiente em dezembro de 2004. Só entrou em pauta no ano

¹³¹Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 14 de abril de 2017.

seguinte. A aprovação no Congresso aconteceu em 2016. Mais de uma década depois.

Embora fosse um anseio local, não encerrou o problema. Uma comissão mista foi criada já em 2016 para debater emenda para corrigir o traçado do parque. A demarcação da área feita pela lei nº 13.271/2016 (resultante do projeto de lei nº 4.589/2001) é questionada por populações situadas nas proximidades da área de preservação, sem nenhuma solução até este momento.

O projeto de lei nº 4.464/2004, apresentado na comissão pelo deputado Deley, levou menos tempo: virou lei em sete anos depois, em 16 de outubro de 2012. Estabeleceu medidas para o controle da avifauna nas imediações dos aeródromos. A lei nº 12.725, em seu artigo 3º, estabelece a Área de Segurança Aeronáutica, “onde o aproveitamento e o uso do solo são restritos e condicionados ao cumprimento de exigências normativas específicas de segurança operacional da aviação e ambientais.”

O projeto de lei nº 5.821/2005, apresentada pelo Poder Executivo, transformou-se em lei dois anos depois, em 15 de junho de 2007, alterando os limites originais do Parque Nacional de Jericoacara, no Ceará. O tempo menor para a apresentação, discussão, aprovação na Comissão, apresentação ao plenário e votação, se deve ao peso do Poder Executivo que, por controlar a máquina administrativa, consegue historicamente acelerar os projetos que são de seu interesse.

Desta forma, o mesmo não pode ser dito sobre o projeto de lei nº 3.292/2004, do deputado Júlio Lopes¹³², cujo intuito era a regulamentação e instalação de recifes artificiais no litoral brasileiro, o político apresentou sua ideia à Comissão. Aprovada, caminhou por todas as demais comissões a que dizem respeito o texto do projeto. Passou por todas. Doze anos depois, em 2017, o sítio da Câmara dos Deputados informa que o projeto está “pronto para ir ao plenário.”

Houve também três projetos de decretos legislativos apresentados na Comissão de Meio Ambiente em 2005 que se tornaram decretos legislativos de fato nos anos seguintes. A diferença para o projeto de lei é que o decreto legislativo,

¹³² Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 14 de abril de 2017.

apoiado nos artigos 49 e 62 da Constituição Federal, trata de matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional¹³³.

Um exemplo foi o projeto de decreto legislativo da Câmara nº 1.396/2004, apresentado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que aprova o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma em novembro de 2001. Virou decreto em 2006.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional apresentou o projeto de decreto legislativo nº 1.837/2005 para aprovação do texto do Acordo de Cooperação para a Conservação e o Uso Sustentável da Flora e da Fauna Silvestres dos Territórios Amazônicos da República Federativa do Brasil e da República do Peru. Tornou-se decreto em 2006.

O mesmo espírito teve outro projeto de decreto legislativo, o de nº 1.736/2005, também da Comissão de Relações Exteriores, pedindo aprovação de outro acordo com o governo peruano, na área de recursos naturais e meio ambiente ao acordo básico de cooperação técnica e científica, que também virou decreto em 2006.

Os decretos têm um alcance menor do que o projeto de lei e menos efeito prático imediato para a sociedade, mas vale ser citado por ter o mérito de ter vencido todas as barreiras até a aprovação final.

No geral, todos os projetos que chegaram à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2005 e aprovados por seus integrantes foram arquivados pela mesa diretora da Câmara dos Deputados. Sempre com a justificativa do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara: o final da legislatura. Foi esse destino de 20 projetos de lei que saíram da Comissão do Meio Ambiente. A exceção foi o projeto de lei nº 4.984/2005, do deputado Luiz Carreira, que institui a Cédula de Produto Rural. Foi arquivado baseado no artigo 58 do Regimento Interno, a incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária¹³⁴.

¹³³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1ª ed. Brasília: Editora Foco, 2017.

¹³⁴ CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. **Curso de Regimento Interno - Conhecendo o Legislativo**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

Balanço do relatório:

Requerimentos de audiências: 53
Audiências públicas realizadas: 25
Seminários: 4
Inspeções: 9
Grupos de trabalho criados: 15
Requerimentos: 82
Projetos de lei: 56
Projetos de lei aprovados: 37
Subcomissões: 3
Representações em eventos: 8
Reclamações e atendimentos à sociedade: 79

3.3 Relatório de 2006

Os trabalhos da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2006 demonstraram que ações individuais de deputados podem encontrar barreiras de difícil transposição. Mas ações que vem “de cima para baixo”, ou seja, de líderes do Congresso ou ainda provenientes de órgãos específicos do governo federal ou do próprio Executivo possuem maior probabilidade de sucesso e este pode vir mais rápido do que normalmente aconteceria com outros projetos.

Em todo o ano legislativo, apenas um projeto de lei apresentado, discutido e aprovado pelos integrantes da comissão virou lei¹³⁵. Este foi apresentado pela Comissão Especial do Vale do São Francisco, do Senado Federal. O projeto de lei nº 6.381/2005 dispunha sobre a política nacional de irrigação. Virou a lei nº 12.787/2013 em 11 de janeiro de 2013. Mesmo assim, foi vetado parcialmente pela Presidência da República.

A Comissão Especial do Vale do São Francisco era uma prioridade do governo, o que ajudou a sua aprovação. Apesar disso sua implantação não foi com a rapidez que se esperava. Após a aprovação da lei sua regulamentação foi discutida por mais três anos. Itens como da legislação, a qual determina que a

¹³⁵ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 14 de abril de 2017.

seleção dos agricultores seja efetivada por meio de processo licitatório, com pagamento pela aquisição de lotes e tarifas por uso de água e energia ainda causa polêmica, além das reclamações de que, apesar de a lei determinar o fácil acesso ao crédito para uso eficiente da água e modernização dos equipamentos.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional apresentou dois projetos de decretos legislativos, que mais tarde, aprovados, se tornaram decretos legislativos. O projeto nº 2.073/2005 determinava a aprovação do texto da proposta de Emenda à Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias. Tornou-se decreto em 26 de outubro de 2007.

O projeto de decreto nº 2.141/2006 aprovava outro texto: o da Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto-Mar em casos de Acidentes com Poluição por Óleo, de 1969. Foi transformado em decreto na mesma data do anterior, em 26 de outubro de 2007.

Dos 19 projetos de lei aprovados dentro da Comissão de Meio Ambiente e enviados para a mesa diretora da Câmara, seis estão em um jogo de paciência. O projeto de lei nº 5.222/2005, do deputado Anselmo, modifica a lei nº 9.985/2000, que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Aprovado pela Comissão do Meio Ambiente em 20 de dezembro de 2006, passou pela Câmara dos Deputados, outras comissões e foi enviado para apreciação do Senado Federal em novembro de 2007, onde está até hoje, à espera de uma definição.

O projeto de lei nº 3.220/2000, do deputado Luiz Bittencourt, teve sucesso parcial, embora não tenha se tornado lei. Este altera o artigo 10 da lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente¹³⁶. Sua alteração não foi rejeitada, mas também não foi implantada. Ele pedia que estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais colocassem placa de licenciamento ambiental contendo data de emissão e prazo de licença da instalação, licença de operação e data de aprovação do estudo prévio de impacto ambiental.

No sítio do Congresso Nacional, o status do projeto de lei é “pronto para ir ao plenário”. Sua última movimentação é de 9 de agosto de 2011¹³⁷.

¹³⁶ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 17 de abril de 2017.

¹³⁷ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19300>. Consulta em 18 de abril de 2017.

O fato é que o artigo 10 da lei foi modificado. Mas determina no parágrafo 1º que “os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como periódico regional ou local de grande circulação ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.”

Nota-se que houve uma adaptação da ideia e modificação do texto apresentado originalmente na Comissão de Meio Ambiente.

De menor impacto, atualmente no Senado Federal para apreciação, desde 2008, o projeto de lei nº 6.608/2006, do deputado Bernardo Aristin, que cria a Comenda do Mérito Ambiental.

Dois projetos apresentados em nome do Senado Federal, desde 2006, aguardam um lugar na pauta para ir a plenário para aprovação. O projeto de lei nº 5.974/2005 dispõe sobre incentivos fiscais para projetos ambientais e tem o potencial para gerar uma plêiade de recursos para projetos de preservação que servem ao escopo da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O projeto de lei nº 7.291/2006 versa sobre o registro dos circos perante o Poder Público Federal e o emprego de animais da fauna silvestre brasileira e exótica na atividade.

Em 2013, o deputado Dr. Rosinha subiu ao plenário da Câmara para pedir que seu projeto de lei nº 740/2003 fosse votado. Este propõe novas regras para aplicação de agrotóxicos em aeronaves, alterando a lei nº 7.802/1989, que “dispõe sobre a pesquisa, experimentação, produção, embalagem, rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino final dos resíduos, embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização dos agrotóxicos, componentes e afins.¹³⁸”

Aprovado na Comissão do Meio Ambiente em dezembro de 2006, passou por todos os trâmites e em 2013 estava pronto para ser levada ao plenário. Quatro anos depois, está na mesma situação.

No total 12 projetos de lei aprovados pela Comissão foram arquivados devido ao artigo 105 do Regimento Interno do Congresso. O projeto de lei nº 7.374/2006, do Senado Federal, que dispunha sobre o processo de fabricação de cal, para eliminar riscos de geração de compostos poluentes foi arquivado por inconstitucionalidade.

¹³⁸ Documento que pode ser encontrado no sítio <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 20 de abril de 2017.

No relatório de 2006 consta também a análise do projeto de lei nº 1.876/1999, do deputado Sergio Carvalho. Recebeu parecer contrário na Comissão de Meio Ambiente e em janeiro de 2007 foi arquivado. Foi uma oportunidade desperdiçada pelos parlamentares para discutir e propor soluções para o projeto que, desarquivado por vontade política do Executivo sete meses depois, seria sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 2012 e ficaria conhecido como o novo Código Florestal brasileiro.

Balanco do relatório:

Requerimentos: 31

Requerimentos aprovados: 24

Audiências públicas: 4

Seminários: 2

Projetos de lei: 33

Projeto de leis aprovados: 19

Projetos de decretos: 3

Projetos de decretos aprovados: 3

Indicação: 1

Projeto de resolução da Câmara: 1

Projeto de resolução da Câmara rejeitado: 1

Reclamações e atendimentos à sociedade: 27

Grupo de Trabalho: 1

3.4 Relatório de 2007

A análise do relatório de 2007 da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável passa a impressão de um momento de amadurecimento da comissão, seus propósitos e a compreensão pelos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado sobre as intenções dos integrantes do órgão do legislativo. Dos 33 projetos de lei aprovados e encaminhados à Mesa Diretora da Câmara, sete se transformaram em leis ordinárias. Dos quatro projetos de lei complementar, um se transformou em lei complementar.

Era o recorde de legislação a sair da Comissão do Meio Ambiente e o número não foi superado ou igualado até o momento da redação deste trabalho.

O projeto de deputado Magela, que altera o caput do artigo 65 da lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre a comercialização de tintas spray para menores de 18 anos se transformou em lei ordinária em 26/5/2011¹³⁹.

Pela nova redação dada, ficou determinado que pichar ou conspurcar edificação ou monumento público torna o infrator sujeito a pena de três a um ano de prisão, e multa. Se acontecer em um monumento tombado pelo valor histórico, arqueológico ou histórico, a pena passará a ser de seis meses a um ano. Mas ficou determinado que:

“Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional.”¹⁴⁰

A nova redação da lei e a iniciativa da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável fez parte de um movimento de não criminalizar o grafite e o grafiteiro em qualquer circunstância, estabelecendo as regras para que isso não aconteça.

Até pode acontecer a discussão, e isso realmente ocorreu durante os debates na comissão, pelo fato de estar a mudança inserida ou não no escopo da Comissão do Meio Ambiente, mas os argumentos de que a lei em si (venda de spray para menores) se incluiria na discussão e se tratava de um movimento progressivo de mentalidade e de aspecto social.

O deputado Cassio Taniguchi apresentou o projeto de lei nº 34/2007 alterando os artigos 32 e 33 da lei nº 10.257/2001, conhecido como Estatuto da Cidade. Transformou-se esta na lei ordinária nº 12.836/2013 em 5 de julho de 2013.

As alterações foram feitas na seção X do Estatuto, no que diz respeito às “operações urbanas consorciadas”. O artigo 32 diz que leis municipais específicas

¹³⁹ Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Consulta feita em 20 de abril de 2017.

¹⁴⁰ Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Consulta feita em 20 de abril de 2017.

podem delimitar área para operação consorciada, de acordo com plano diretor. A lei nº 12.836 inseriu que poderão ser previstas nas operações urbanas “a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.¹⁴¹”

A intenção estava efetivamente dentro do escopo da Comissão de Meio Ambiente, mas não há registro, após pesquisa, pelo menos nas capitais do país, de impacto desta medida. Mas não há como culpar a legislação que, ao contrário, abre as portas para atitudes de desenvolvimento sustentável. As questões, neste caso, devem ser endereçadas aos governos municipais.

Também muda trecho do artigo 33 (“Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo”), para incluir a exigência de contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e investidores beneficiados pelo texto do artigo, assim como deve estar especificada a natureza dos benefícios concedidos aos usuários.

O Senado Federal apresentou o projeto de lei nº 1.462/2007, idealizado pelo senador Marcelo Crivella. Transformou-se em lei ordinária nº 13.233/2015 e tem caráter educativo. Entrou em vigor em 4 de fevereiro de 2016. Obriga o uso da mensagem “Água: pode faltar. Não desperdice”, em todas as embalagens e rótulos de equipamentos e produtos de limpeza que impliquem em consumo de água¹⁴².

O projeto de lei nº 1.181/2003 foi apresentado pelo deputado Leonardo Monteiro após o rompimento da barragem de empresa mineradora em Cataguases, Minas Gerais. Como resultado, resíduos industriais foram espalhados no rio Pomba, deixando 600 mil pessoas sem água em regiões de Minas e do Rio de Janeiro, além de provocar danos ambientais.

O projeto foi aprovado e se transformou na lei ordinária nº 12.334/2010, sancionada em setembro de 2010. O texto sancionado definiu a construção de barragens de água e aterros de contenção de resíduos líquidos industriais. A lei

¹⁴¹ Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12836.htm. Consulta feita em 21 de abril de 2017.

¹⁴² Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13233.htm. Consulta feita em 23 de abril de 2017.

passou a determinar o empreendedor como responsável legal pela segurança do empreendimento e pelas inspeções e manutenções periódicas. Obrigou o governo federal a criar o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, sendo este obrigado a armazenar dados de todos os reservatórios e as medidas de segurança adotadas em cada um deles¹⁴³.

O Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens saiu do papel em 2012, criado pela Resolução 144 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, subordinado à Agência Nacional de Águas.

Em 11 de dezembro de 2014 foi sancionada a lei ordinária nº 13.052, nascida a partir do projeto de lei nº 2.162/2007, do deputado Antônio Carlos Mendes Thame, integrante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Deu nova redação ao artigo 25 da lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre “sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.¹⁴⁴”

A alteração é no capítulo III da lei, sobre a apreensão de produtos ou animais em posse ilegais de terceiros e que sejam apreendidos. Pela lei nº 13.052, os animais deverão ser prioritariamente libertados em seu habitat natural e apenas quando isso não for possível, que sejam entregues a zoológicos ou entidades semelhantes. Até que isso aconteça, a entidade que esteja com a guarda dos animais deve garantir o bem-estar e o transporte com segurança. Determina também que se forem produtos perecíveis ou madeiras, devem ser doados a instituições científicas, hospitalares, penais “e outras com fins beneficentes.¹⁴⁵”

O projeto de lei complementar nº 12/2003, de Sarney Filho, apensou outros dois projetos semelhantes que estavam na Comissão de Meio Ambiente: o 127/2007 e 388/2007. Este transformou-se na lei complementar nº 140 de 2011, que fixa normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no que refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal.

O artigo 23 da Lei Maior delimita o que é competência da União Estados e Municípios e os incisos VI e VII especificam “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e preservar as florestas, a fauna e a flora. ”

¹⁴³ Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm. Consulta feita em 24 de abril de 2017.

¹⁴⁴ Documento encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13052.htm. Consulta feita em 25 de abril de 2017.

¹⁴⁵ Ibid.

Determinou-se que a coordenação ficaria a cargo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), coordenado nacionalmente pelo ministro responsável pela área ambiental e montado com um órgão colegiado com integrantes de todos os níveis das esferas governamentais. O SISNAMA foi criado por lei em 1980 e regulamentado dez anos depois¹⁴⁶.

Um órgão tão abrangente só poderia ser encarregado de um amplo leque de funções, como exigir estudos prévios ambientais a empreendimentos diversos, aprovar relações de espécies animais sob o risco de extinção, autorizar ou não a caça amadora, decidir multas e sanções, homologar acordos, assessorar órgãos federais e, por fim, decidir um item genérico, que ficou com a rubrica: “desempenhar outras competências previstas em lei. ”

Três projetos de decretos legislativos apresentados à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável se transformaram em decretos legislativos. Apresentados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional pediam, como de hábito, a ratificação de textos de acordos de cooperação: um acordo de cooperação com o Paraguai para o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada da bacia hidrográfica do Rio Apa; a Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo; e o Acordo para Conservação de Albatrozes e Petréis.

Há ainda sete projetos de lei que, no momento da redação deste trabalho, estão com a situação indefinida. Um deles, o projeto de lei nº 19/2007, de Sarney Filho, vai ao encontro dos que já legislam nacionalmente governos de outros países: dispõe sobre o estabelecimento de metas para a redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa. No sítio do Congresso Nacional, o projeto aparece como “pronto para ir a plenário”. Assim como o projeto de lei complementar nº 311/2005, do Senado Federal, que estabelece normas para a atuação das Forças Armadas e Polícia Federal em unidades de conservação.

Balanco do relatório:

Requerimentos: 150

Requerimentos aprovados: 140

Projetos de lei: 42

¹⁴⁶ Texto encontrado no sítio do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>. Consulta feita em 15 de abril de 2017.

Projetos de lei aprovados: 33
Projetos de decretos: 4
Projetos de decretos aprovados: 4
Projeto de lei complementar: 4
Projeto de lei complementar aprovado: 4
Mensagem de acórdãos: 1
Mensagem de acórdãos aprovadas: 1
Audiências públicas realizadas: 45
Seminários realizados: 31
Recepção a autoridades estrangeiras: 5
Subcomissões constituídas: 7
Grupos de trabalho constituídos: 8
Reclamações e atendimentos à sociedade: 165

3.5 Relatório de 2008

No ritmo próprio da vida legislativa no Brasil, um relatório de 2008 (nove anos de diferença em relação ao ano de redação deste trabalho) pode dificultar os projetos saídos da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que tenham se transformado em leis. No documento produzido naquele ano, apenas um dos 38 projetos aprovados para serem levados à Mesa Diretora da Câmara ou do Senado se transformou em lei ordinária.

O projeto de lei nº 6.409/2005, da senadora Serys Slhessarenko foi aprovado em plenário. Sancionado pelo Executivo transformou-se na lei nº 11.799/2008. É um exemplo que serve para mostrar que, quando há interesse político para que uma ideia vá adiante no Congresso, esta não fica presa nos corredores da burocracia. O parecer da relatora da Comissão do Meio Ambiente, deputada Rebecca Garcia, foi aprovado por unanimidade em 18 de março de 2008. O Diário Oficial da União publicou o texto da lei ordinária nº 11.799/2008 na edição de 30 de outubro do mesmo ano. Sete meses e 12 dias de tramitação¹⁴⁷.

A lei transformou a Estação Ecológica de Anavilhanas em Parque Nacional de Anavilhanas, no Estado do Amazonas. Pela definição ambiental, a estação ecológica

¹⁴⁷ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11799.htm. Consulta feita em 28 de abril de 2017.

tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, sendo a visita pública proibida a não ser em casos excepcionais. O parque nacional tem como meta a preservação de ecossistemas de grande relevância biológica e beleza natural e a pesquisa científica não é livre. Depende das condições impostas pelo responsável da administração da área.

Dois projetos de decreto legislativo se transformaram em decreto. Como se tornou comum, foram sugestões da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e pediam ratificações de textos de acordos. O projeto 348/2007 resultou no decreto legislativo nº 499/2009, que aprovou o texto consolidado da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios adotada pela Organização Marítima Internacional, em 1973 e o seu protocolo de 1978. O projeto de decreto legislativo nº 1.053/2008 se tornou o decreto legislativo nº 148/2010 aprovou o texto da Convenção Internacional para Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimento de Navios¹⁴⁸.

Há dez projetos aprovados em diferentes estágios no Congresso Nacional. O de nº 5.972/2005, do senador Teotônio Vilela Filho, que dispõe sobre proteção e estímulos à pesca, está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para analisar, entre outras coisas, sua constitucionalidade. Mesmo lugar em que está o projeto de lei nº 2.897/2008, de Miguel Martini, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Logo, vale para o de nº 3.436/2008 do deputado Ivan Valente, que declara como patrimônio histórico, cultural e ambiental do Brasil o rio Ribeira do Iguape.

O projeto de lei nº 2.027/2007, do deputado Antônio Carlos Mendes Thame regulamenta créditos de carbono e certificados e redução de emissões e a titularidade exclusiva deles em empreendimentos para geração de energia elétrica a partir de fontes alternativas. Está desde agosto do ano passado esperando parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação¹⁴⁹.

O deputado Carlos Melles quer, por meio do projeto de lei nº 1.448/2007, alterar os limites do Parque Nacional da Serra da Canastra e aguarda a apreciação do Senado Federal, o que significa estar mais perto de se tornar lei que os demais citados neste capítulo. Não que seja de muita serventia, porque está nesta situação

¹⁴⁸ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 23 de abril de 2017.

¹⁴⁹ Ibid.

há sete anos, assim como o Projeto 1.517/2007, do mesmo deputado, que cria a área de proteção ambiental da Serra da Canastra.

É impossível detectar uma regra para determinar o tempo que uma propositura precisa para ser levada ao plenário da Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Há regras de tramitação, como estabelecido no Regimento Interno do Congresso Nacional, mas para que isso aconteça, entram em jogo uma série de fatores que não podem ser mensurados cientificamente. Como os planos governamentais do Executivo, as prioridades de momento do próprio Congresso, se a oposição tem capacidade ou não para barrar um projeto amparado pelo governo, as negociações de líderes ou até o peso político do autor da proposta.

Resumo do relatório:

Projetos de lei: 65

Projetos de lei aprovados: 38

Requerimentos: 83

Seminários: 4

Audiência pública: 25

Evento realizado: 2

Participação em congresso: 1

Moção de protesto: 1

Pedido de informações: 8

Recepções a parlamentares estrangeiros: 2

Subcomissões constituídas: 4

Grupos de trabalho constituídos: 3

Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 180

Emendas apresentadas ao orçamento da União: 4

3.6 Relatório de 2009

No total, 25 projetos de lei apresentados à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foram aprovados e encaminhados ao Congresso. Desses, dois percorreram todo o trajeto para se tornarem leis ordinárias. Um desses

casos foi o projeto de lei nº 2.223/2007, do senador Sebastião Bala Rocha, que alterou o artigo 50, inciso II, da lei nº 9.478/1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.

Este projeto apensou outros três projetos: 2.635/2007, o PL 3.570/2008 e o PL 3.820/2008, que mudavam outros itens da mesma legislação. Foi transformado na lei ordinária nº 12.114/2009 em 9 de dezembro de 2009¹⁵⁰.

Um aspecto que o projeto mudou na lei foi o escopo da regulamentação. Incluiu “a cadeia produtiva do petróleo: sistema de produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e seus derivados, incluindo a distribuição, revenda e estocagem, bem como seu consumo”. Determina também, entre outros aspectos, que o Fundo Nacional para a Mudança do Clima, criado a partir de projeto de lei apensado nº 2.223/2007, terá até 60% dos recursos da participação especial aplicada sobre a receita bruta da produção de petróleo, deduzidos royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos previstos na legislação.

Apesar da importância eminente de um fundo para financiar projetos sobre as mudanças climáticas no país, uma pesquisa sobre iniciativas, projetos e resultados práticos de sua criação revelam que muito pouco foi feito. Administrado por um comitê gestor, o órgão é colegiado e estabelece as diretrizes e prioridades de investimento com frequência bienal. O que, em si, já revela a necessidade de um planejamento de longo prazo.

Neste caso, se trata de situação clara em que a Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável cumpriu sua finalidade, o Congresso concordou com ela, mas falta a execução apropriada.

O Conselho Nacional de Política Energética é um órgão de assessoramento do ministro de Minas e Energia. A Agência Nacional de Petróleo se transformou em uma das autarquias mais importantes do governo federal, já que por ela passam todos os aspectos regulatórios, consultivos, de licença e editais, o que, se lembrarmos da questão do pré-sal, já mostra sua relevância.

Com todo o poder político que quem está no poder é capaz de oferecer o Executivo apresentou o projeto de lei nº 5.665/2009 para instituir a Política Nacional

¹⁵⁰ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 23 de abril de 2017.

de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária, criando o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária”. Transformou-se, assim, na lei nº 12.188/2010 em 11 de janeiro de 2010¹⁵¹.

O relatório de 2009 tem um erro. Refere-se à transformação em lei ordinária do projeto de lei nº 34/2007, do deputado Cassio Taniguchi, alterando os artigos 32 e 33 do Estatuto das Cidades. Mas este projeto se transformou em lei em 2009 e já constava no relatório de 2007. Foi contabilizado de maneira errada.

Três projetos de decreto legislativo se transformaram em decretos. Como de hábito, todos apresentados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. O 1.804/2004 “aprova o texto da Convenção Internacional sobre Controle de Sistemas Antiincrustrantes Danosos em Navios, adotada pela Organização Marítima Internacional”. O Projeto 1.144/2008 “aprova a proposta de participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente – Global Environment Facility – GEF, instituição financeira internacional” e o 1.618/2009 “aprova os textos de resoluções adotadas nas sessões do Comitê de Proteção ao Ambiente Marinho”.

Há projetos relevantes que, em 2017, esperam uma definição. Como o projeto de lei nº 3.226/2008, do senador Papaleo Paes, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente, dando prioridade aos projetos que tenham área de atuação em municípios que possuam parte de suas áreas dentro de parques nacionais ou reservas indígenas. O projeto está desde 2016 à espera para entrar na pauta da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania. Ou o projeto de lei nº 2.630/2008, de José Carlos Vieira, que exige a adoção de providências para otimizar o uso de água em instalações hidráulicas e sanitárias de edifícios que estejam sob responsabilidade da administração pública federal. O projeto espera para ser apreciado pelo Senado Federal¹⁵².

¹⁵¹ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm. Consulta feita em 29 de abril de 2017.

¹⁵² Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 27 de abril de 2017.

Resumo do relatório:

Projetos de lei apresentados: 34
Projetos de lei aprovados: 25
Projeto de decretos: 5
Requerimentos: 20
Audiência pública: 24
Representação em debates: 4
Seminário: 3
Recepções a parlamentares estrangeiros: 2
Subcomissões constituídas: 3
Grupos de trabalho constituídos: 5
Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 83
Emendas apresentadas ao orçamento da União: 3

3.7 Relatório de 2010

O ano de 2010 foi pouco produtivo para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Foram 25 projetos de lei apresentados e destes, 15 foram aprovados e enviados ao Congresso na esperança de que se transformassem em leis. Apenas um teve sucesso até o momento.

O projeto de lei nº 7.173/2010, apresentado pelo senador Garibaldi Alves Filho alterou a lei 11.442/2007, dispendo sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração. Tornou-se a lei ordinária 12.667/2012, aprovada em 15 de junho de 2012¹⁵³. Revogou a lei 6.813/1980 para determinar, em caso de transporte de produtos perigosos, a observância de legislação federal específica. Por esta última parte, se entenda as atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres, autarquia federal criada em junho de 2001.

É de 2010 um dos projetos de lei mais ambiciosos apresentados e aprovados pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Apresentado pelo deputado Anselmo de Jesus, dispõe sobre a definição de serviços ambientais:

¹⁵³ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12667.htm. Consulta feita em 1 de maio de 2017.

O primeiro artigo diz que “consideram-se serviços ambientais aqueles que se apresentam como fluxos de matéria, energia e informação de estoque de capital natural, que combinados com serviços do capital construído e humano produzem benefícios aos seres humanos, tais como:

I - os bens produzidos e proporcionados pelos ecossistemas, incluindo alimentos, água, combustíveis, fibras, recursos genéticos, medicinas naturais;

II - serviços obtidos da regulação dos processos ecossistêmicos, como a qualidade do ar, regulação do clima, regulação da água, purificação da água, controle de erosão, regulação enfermidades humanas, controle biológico e mitigação de riscos;

III - benefícios não materiais que enriquecem a qualidade de vida, tais como a diversidade cultural, os valores religiosos e espirituais, conhecimento – tradicional e formal –, inspirações, valores estéticos, relações sociais, sentido de lugar, valor de patrimônio cultural, recreação e ecoturismo;

V - serviços necessários para produzir todos os outros serviços, incluindo a produção primária, a formação do solo, a produção de oxigênio, retenção de solos, polinização, provisão de habitat e reciclagem de nutrientes.¹⁵⁴”

É tão abrangente que apensou outros dez projetos de lei dentro da comissão. Em abril de 2017, foi designado ao deputado Carlos Melles ser o relator do projeto na Comissão de Finanças e Tributação, um dos passos necessários para que se torne lei.

Resumo do relatório:

Projetos de lei apresentados: 25

Projetos de lei aprovados: 15

Projeto de decreto legislativo: 2

Requerimentos: 14

Audiência pública: 12

Seminários: 3

Participação em debates: 9

Recepções a parlamentares estrangeiros: 2

Subcomissões constituídas: 3

Grupos de trabalho constituídos: 6

¹⁵⁴ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 1 de abril de 2017.

Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 69

Emendas ao orçamento da União: 3

3.8 Relatório de 2011

O ano legislativo de 2011 também não foi produtivo na quantidade de projetos de lei apresentados à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (17) e os aprovados (10, contando uma Mensagem do Poder Executivo). Na contagem dos projetos de decreto legislativo, apenas dois foram aprovados. Um foi encaminhado para o Congresso. São menos projetos apresentados e aprovados do que em 2010, ano de eleição para deputados federais e senadores.

Poderia ser possível creditar o baixo número ao fato de ser o primeiro ano legislativo de um “novo Congresso”, mas a tese não se apoia por dois fatores: mais da metade dos componentes da Comissão de Meio ambiente já estava nela no ano anterior. Em 2007, ano também posterior a eleições legislativas, foram apresentados 42 projetos de lei.

Mesmo assim, duas ideias saídas da Comissão se transformaram em leis ordinárias. O projeto de lei nº 6.466/2009 foi aprovado pelo Congresso em 17 de setembro de 2009, se transformando na lei ordinária nº 12.862/2013. Apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares, altera a lei nº 11.445/2007, “que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com objetivo de incentivar a economia no consumo de água”.¹⁵⁵

A lei nascida da proposta do senador Antônio Carlos Valadares não tem efeito prático. Não obriga nenhuma medida concreta e não estabelece qualquer meta. Diante do caráter heterogêneo do Congresso Nacional brasileiro, não é demais pensar que por isso tenha sido aprovada, após sair da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em pouco mais de dois anos, já que foi aprovada pela Comissão em maio de 2011.

São alterados três artigos da lei 11.445/2007. Coloca “adoção de medidas de fomento à moderação no consumo da água” ao artigo 2º (“Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais”). Introduce o “estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de

155 Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12862.htm. Consulta feita em 2 de maio de 2017.

equipamentos e métodos economizadores da água” no artigo 48 (“A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:”). Também altera o artigo 49 e diz que um dos objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico passa a ser “incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água”¹⁵⁶.

O projeto de lei nº 18/2011, dos deputados Maurício Rands e Weliton Prado, “fomenta ações de reflorestamento em assentamentos rurais, áreas degradadas ou desapropriadas pelo poder público”. Transformou-se em 26 de agosto de 2014 na lei ordinária nº 12.854/2013¹⁵⁷.

A lei determina que o governo deve usar os programas ambientais já existentes para empregar ações de recuperação florestal e implantação de sistemas agroflorestais em áreas de assentamento rural desapropriadas pelo Poder Público, buscando alternativas econômicas aos agricultores familiares.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional aparece mais uma vez com a aprovação de um projeto de decreto legislativo, o de nº 2.862/2010, que “aprova o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura”. No Congresso, terminou como o decreto legislativo nº 297/2011¹⁵⁸.

Apenas um projeto de lei que saiu da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em 2010 foi arquivado até o momento de realização deste trabalho. Outros sete ainda estão em tramitação, variando entre a espera pela formação de comissão temporária pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ou pareceres pendentes em comissões como de Finanças e Tributação ou de Constituição e Justiça.

A Mensagem do Poder Executivo 928/2008, do Poder Executivo, que cede ao Estado de Rondônia espaço da União que possibilitará a regularização da Estação Ecológica Estadual Serra dos Três Irmãos. Transformou-se no projeto de decreto legislativo nº 322/2011, que foi posteriormente arquivado¹⁵⁹.

156 Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12862.htm. Consulta feita em 2 de maio de 2017.

157 Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12854.htm. Consulta feita em 2 de maio de 2017.

158 Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 3 de maio de 2017.

159 Ibid.

Resumo do relatório:

Projetos de lei apresentados: 17
Projeto de lei aprovados: 10
Projetos de decreto legislativos apresentados: 4
Projeto de decreto legislativo aprovados: 1
Audiência pública: 30
Requerimentos: 29
Participação em debates: 2
Seminário: 3
Subcomissões constituídas: 4
Grupos de trabalho constituídos: 1
Emendas ao orçamento da União: 3

3.9 Relatório de 2012

O número de projetos de lei que passou pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável disparou em 2012. Foram 102 e 52 foram aprovados e enviados para a Mesa Diretora da Câmara. Quatro se transformaram em leis ordinárias. Mas há um detalhe, três já haviam sido mencionadas em relatórios anteriores. Não há uma explicação para isso em qualquer dos documentos produzidos anteriormente pela Comissão do Meio Ambiente.

É certo que este expediente ajudou a inflar os números de projetos apresentados e aprovados pela Comissão.

O único projeto de lei “inédito”, que aparece pela primeira vez no relatório de 2012 e se transformou em lei ordinária foi o de nº 244/2007, do senador Inácio Arruda. Aprovada em 31 de julho de 2015, a lei ordinária nº 13.153/2015¹⁶⁰, sancionada pela Presidência da República, institui a “Política Nacional de Combate e Prevenção a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca”. Prevê também a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação. Instituída, a Comissão instituiu a Câmara Técnica Temporária de Regulamentação da Política Nacional,

160 Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13153.htm. Consulta feita em 4 de maio de 2017.

para elaborar minutas de decretos de regulamentação. A Comissão é composta por 42 representantes escolhidos na sociedade civil e dos governos estaduais e federal.

A lei determina que são instrumentos da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação:

*“I - o Plano de Ação Brasileiro de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, alinhado às diretrizes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - UNCCD;
II - os Planos de Ação Estaduais de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca;
III - o Relatório Anual de Implementação da UNCCD no Brasil.^{161”}*

Há também o quase anual projeto de decreto legislativo apresentado pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e aprovado pela Comissão do Meio Ambiente. O de 2012 foi o de nº 560/2012, que “aprova o texto do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais”. Virou o decreto legislativo nº 325/2013¹⁶².

Restam 48 projetos de lei, mas 11 foram apensados a outros projetos por semelhanças nas proposições. Apenas quatro foram arquivados. Os restantes ainda estão em tramitação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Vinte deles esperam a designação de relatores em diferentes comissões ou pareceres destes.

Há os que chamam a atenção e causam espécie pelo motivo da espera na tramitação. Como o projeto de lei nº 3.693/2012, do deputado Eliene Lima. Ele altera o artigo 42 da lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ela agrava a pena prevista para quem for apanhado fabricando ou vendendo balões. Passaria ser de dois a cinco anos de reclusão e multa.

O projeto aguarda designação de relator na Comissão de Viação e Transporte.

¹⁶¹ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13153.htm. Consulta feita em 4 de maio de 2017.

¹⁶² Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 4 de maio de 2017.

3.10 Relatório de 2013

Houve uma redução sensível no número de projetos de lei que passaram pela Comissão do Meio Ambiente em Desenvolvimento Sustentável em 2013, se comparado com o ano anterior. Foram 35 apresentados e 29 tiveram pareceres de relatores recomendando uma aprovação que foi acatada pelos demais membros¹⁶³.

Apenas um transformou-se em lei ordinária. Dentro dos caminhos que um projeto deve percorrer no Congresso Nacional e o tempo que permanecem nas comissões, surpreende até que um deles tenha conseguido passar por todo este périplo.

O projeto de lei nº 2.618/2011, do deputado Nelson Marquezelli, propôs-se a mudança dos limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, nos Estados de Piauí, Maranhão, Bahia e Tocantins. Transformou-se na lei ordinária nº 13.090/2015 em 12 de janeiro de 2015¹⁶⁴.

É uma lei de texto extenso e de caráter meramente regulatório, mas sobre área importante para a biodiversidade do Nordeste. Com 724 mil hectares, o parque abriga as nascentes do Rio Parnaíba, que formam a segunda maior bacia hidrográfica da região. Área ameaçada pelo processo de utilização desordenada de seus recursos naturais. O Rio Parnaíba passa por 50 cidades nordestinas.

Além desta lei, o único texto a sair da Comissão de Meio Ambiente e ser efetivado foi o projeto de decreto legislativo nº 808/2012, proposto pela Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Após aprovação na Mesa Diretora da Casa, foi transformado no decreto legislativo nº 387/2013. Ratificou o texto da Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres¹⁶⁵.

Entre as demais, quem está mais perto de ser aprovada e se transformar em lei é o projeto nº 4.899/2012. Proposto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acrescenta e altera dispositivo da lei nº 9.605/1998, que aplica sanções penais e administrativas causadas por atitudes lesivas ao meio ambiente.

¹⁶³ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 7 de maio de 2017.

¹⁶⁴ Texto encontrado no sítio do Palácio do Planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13090.htm. Consulta feita em 7 de maio de 2017.

¹⁶⁵ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 10 de maio de 2017.

É possível notar que o interesse dos legisladores pode ir do abrangente ao específico e isso se reflete nos projetos de lei que apresentam e muitas vezes são aprovados pela Comissão de Meio Ambiente. No aguardo de apreciação do Senado Federal desde 2014, o projeto de lei nº 4.995/2009, do deputado Geraldo Simões, institui a política de conservação das áreas de cultivo tradicional de cacau no sistema cabruca. Não chega perto da abrangência e ambição do projeto de lei nº 4.095/2012, do deputado Bohn Gass. Quer alterar a lei nº 10.257/2011 e estabelecer diretrizes gerais da política urbana no país e dá providências para promover o equilíbrio ambiental e das cidades sustentáveis. No momento, em maio de 2017, está parado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania¹⁶⁶.

Resumo do relatório:

Projeto de lei apresentado: 35

Projeto de lei aprovado: 29

Projeto de decreto legislativo apresentado: 3

Projeto de decreto legislativo aprovado: 1

Projeto de fiscalização e controle apresentados: 2

Requerimentos: 17

Audiência pública: 40

Seminários: 3

Participação em debates: 5

Representações externas: 6

Subcomissões implantadas: 6

Grupos de trabalho implantados: 6

Emendas ao orçamento da União: 5

Emendas aprovadas: 3

Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 32

¹⁶⁶ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 10 de maio de 2017.

3.11 Relatório de 2014

O trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no ano legislativo de 2014 teve uma particularidade. Seis projetos aprovados por seus integrantes e enviados para o Congresso legislavam (ou ainda tentam legislar) sobre questões tributárias, um tema que costuma ser sensível ao Executivo, não importa a postura ideológica. Das seis, três foram arquivadas. As outras estão em comissões da Casa, à espera de pareceres de relatores.

O deputado Onofre Martins, por exemplo, teve a ideia de que, para fomentar a indústria plástica nacional a fabricar produtos biodegradáveis, estas deveriam ter isenção no COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e do PIS (Programa de Integração Social). O projeto circulou pelo Congresso até janeiro de 2015, até ser arquivada pelo fim da legislatura, de acordo com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, já mencionado neste trabalho. Foi exatamente igual ao fim do projeto de lei nº 4.611/2012, do deputado Junji Abe, que estabelecia redução de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para produtos que se adequassem à política de baixa emissão de carbono.

Mas há os que ainda podem se transformar em lei ordinária. O projeto nº 2.883/2011, do deputado Ricardo Izar, dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Defesa Animal e autoriza a dedução no Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas que fizerem doações a esse fundo. Está na Comissão de Finanças e Tributação. O referido deputado é autor do Projeto que, entre os apresentados à Comissão de Meio Ambiente em 2014 ou que passaram por ela naquele ano, está mais próximo de se transformar em lei. O 6.267/2013 proíbe o uso de animais em filmes pornográficos. O Projeto está pronto para ir ao plenário. Mas está na situação desde o ano passado¹⁶⁷.

Períodos de turbulência política no país ou de crises não ajudam em nada os projetos que dormem nas gavetas de diferentes comissões.

O número de projetos de lei não foi elevado, mas manteve um padrão em relação anterior. Se 24 foram aprovados, 12 acabaram rejeitados e sequer foram enviados à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Nenhum, até este momento (maio de 2017), se transformou em lei ordinária.

¹⁶⁷ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 11 de maio de 2017.

Além dos já citados, três projetos foram apensados a outros e ainda tramitam no Congresso. Oito foram arquivados. Os demais estão nas comissões de Constituição e Justiça e Cidadania, na de Viação e Transportes e na de Finanças e Tributação.

Resumo do relatório:

Projeto de lei apresentado: 36
Projeto de lei aprovados: 24
Seminário: 3
Audiência pública: 14
Requerimentos: 7
Participações em debates: 3
Visita de delegações estrangeiras: 1
Subcomissões implantadas: 1
Grupos de trabalhos implantados: 6
Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 52
Emendas ao orçamento da União: 3

3.12 Relatório de 2015

O ano legislativo de 2015 foi movimentado, mas em parte pela falta de memória ou de informação dos parlamentares. Dos 99 projetos de lei apresentados à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ou que passaram por ela, 60 foram aprovados e enviados ao Congresso. Mas 24 deles foram apensados a outros projetos. No caso, foram colocados em outro projeto semelhante e mais antigo, o que revela o desconhecimento dos deputados e senadores que os apresentaram a respeito dos relatórios anteriores publicados pela Comissão.

Cinco projetos que passaram pela Comissão de Meio Ambiente em 2015 foram apensados ao projeto de lei nº 7.199/2010¹⁶⁸, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Uma

¹⁶⁸ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 13 de maio de 2017.

ideia abrangente que, para agilizar o trabalho parlamentar e poupar trabalho em outras comissões abarcou outros projetos semelhantes.

Pela forma como os projetos tramitam no Congresso brasileiro, apesar do alto número de projetos, nenhum se transformou em lei ordinária até o momento (agosto de 2017). No total, 37 projetos de lei estão em alguma outra Comissão do Congresso, à espera de parecer do relator ou que este seja aprovado, como determina o trâmite dos projetos apresentados à Casa Legislativa. Um deles é o 369/2015, da deputada Conceição Sampaio, que inclui combustíveis e inflamáveis entre os produtos ou substâncias que acarretarão aumento de pena no artigo 56 da lei 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais.

Não houve definição de aprovação, mas houve de arquivamento. O Projeto de Resolução 204/2013, do deputado Ricardo Izar, pela instituição de Comissão de Parlamentar de Inquérito para investigar os fatos determinados de maus tratos de animais.

O projeto de lei que está mais perto de ser aprovado no caminho para se transformar em lei ordinária é o de nº 654/2015, do deputado Luiz Nishimori, que trata da proibição do uso de amálgama dentária para restauração composta por mercúrio. Está pronta para ser discutida e votada pelo plenário.

Resumo do relatório:

Projeto de lei apresentados: 99

Projetos de lei aprovados: 60

Projeto de decreto legislativo apresentados: 7

Projetos de decreto legislativo apresentados: 5

Audiência pública: 37

Requerimentos: 21

Participações em debates: 2

Seminário: 6

Curso realizado: 1

Visitas de delegações estrangeiras: 2

Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 56

3.13 Relatório de 2016

Como era de se esperar em um modelo de tramitação de leis como a do Legislativo brasileiro, nenhum dos 35 projetos apresentados ou que passaram pela Comissão do Meio Ambiente em 2016 foram aprovados e, conseqüentemente, se transformaram em leis ordinária. Também houve tempo para que qualquer um deles seja arquivado, uma ocorrência comum no histórico dos projetos¹⁶⁹.

Na melhor das hipóteses, considerado os relatórios anteriores, estes devem voltar a aparecer no relatório de 2017, mas embora não exista um número exato da quantidade de meses (ou anos) que qualquer projeto passa em diferentes comissões, é razoável imaginar que a maioria deles deverão ser citados novamente nos relatórios a partir de 2018.

Entre os projetos que estão em tramitação, há os que querem iniciar um trabalho que pode ser chamado de mudança de mentalidade do brasileiro. Como o 2.156/2015, do deputado Marcelo Belinati, que deseja instituir aulas itinerantes para o uso sustentável de recursos hídricos e energéticos. Está na Comissão de Educação do Congresso à espera de um parecer sobre o assunto. Ou o 3.070/2015, do deputado Givaldo Vieira, que estabelece regras para evitar o desperdício de alimentos.

Como costuma acontecer, há outros projetos mais abrangentes, que se preocupam com políticas nacionais de determinado aspecto ambiental. É o caso do projeto de lei nº 2.095/2015, do deputado Domingos Neto, que “define políticas públicas voltadas para redução de desigualdades regionais”. Para isso, quer incentivar métodos e pesquisas para combater a desertificação. Assim como o projeto nº 2.156/2015, este também está na Comissão de Educação.

Os únicos projetos de lei que não estão em comissões são o de nº 4.273/2016, do deputado Arnaldo Faria de Sá, e o de nº 3.490/2012, do deputado Ricardo Izar. O primeiro, altera artigo da lei nº 13.233/2015, que obriga veiculação de mensagem de advertência sobre o risco de escassez e o incentivo ao consumo moderado de água. O segundo dispõe sobre a proibição da matança de cães e

¹⁶⁹ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 15 de maio de 2017.

gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos semelhantes. Ambos estão no Senado Federal¹⁷⁰.

Resumo do relatório

Projetos de lei apresentados: 49

Projetos de lei aprovados: 35

Projetos de decreto legislativo apresentados: 2

Projetos de decretos legislativo aprovados: 1

Audiência pública: 11

Seminários: 8

Requerimentos: 2

Participação em debates: 2

Curso realizado: 1

Reclamações recebidas e atendimentos à sociedade: 24

Emendas ao orçamento da União: 4

3.14 Outros itens dos relatórios

A apresentação de projetos de lei, embora seja o aspecto mais visível e de maior impacto do trabalho da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, não é a única atividade dos parlamentares que a integram. Há o papel de discussão, da proposição de temas à sociedade e da resposta a demandas da população, que entra em contato diretamente com a Comissão. Entre 2004 e 2016, foram 76 seminários pedidos por integrantes da Comissão e que foram organizados. Aconteceram 310 audiências públicas.

Alguns assuntos podem fazer o pesquisador pensar, a princípio, que seria necessária uma reunião discussão menos elaborada ou uma consulta do Executivo para resolver o problema. Em 2004, o deputado Luiz Alberto relacionou sete autoridades para comparecerem a uma audiência pública para debater a transferência de 3.600 toneladas de resíduos químicos de São Paulo para a Bahia. Mas há a introdução de assuntos e esclarecimentos que são relevantes para os

¹⁷⁰ Documento encontrado no sítio da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Consulta em 15 de maio de 2017.

próprios parlamentares. Como em 2015, quando o Greenpeace foi convocado para apresentar aos parlamentares o resultado de investigação sobre a exploração ilegal de madeira na Amazônia.

São debates que servem até mesmo para dar satisfação à sociedade. Os resultados dos debates sobre a apresentação do Greenpeace foram enviados ao cidadão Davi Fagundes Silva que, por mensagem eletrônica, pediu à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável providências quanto ao desmatamento da Amazônia.

O recebimento das reclamações feitas por entidades do terceiro setor ou cidadãos são outro aspecto. Em 13 relatórios apresentados, estão registradas 881 reclamações ou pedidos de esclarecimentos e as respectivas respostas apresentadas.

Como se fosse uma cascata, as demandas da sociedade ajudaram a aumentar o pedido de requerimentos feitos pelos parlamentares dentro da Comissão. Foram 528 apresentados, que vão desde o pedido de documentos a um Ministério até a solicitação para que um evento tenha a data modificada.

Há o aspecto “diplomático” de estar em uma comissão como a do Meio Ambiente. Existem recepções para parlamentares estrangeiros em visita ao Brasil e participações em eventos fora da área física do Congresso.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DOS RELATÓRIOS

Ignacio Walker, com muita clareza definiu o que seria a democracia na América Latina. Para ele nada mais é que a soma de injustiças e impaciências, uma corrida entre a esperança e a desesperança, uma corrida que desconfia das soluções ou promessas de soluções imediatas, de curto prazo, da noite para o dia¹⁷¹. É um exercício de paciência que precisa ser praticado no Congresso Nacional brasileiro, por qualquer um que apresente um projeto de lei e deseje vê-lo aprovado em um curto espaço de tempo. Entre a apresentação do projeto, a tramitação, aprovação e sanção, um projeto pode levar 20 anos para se transformar em lei.

O volume de propostas é grande. Entre 2015 e 2016 foram apresentados 6.799 projetos de lei no Congresso brasileiro¹⁷². Foram 170 leis sancionadas, sendo que 93 delas partiram do Poder Executivo¹⁷³.

O caminho é tortuoso para o parlamentar que quiser apresentar um projeto e espera vê-lo se transformar em lei. Mesmo que este seja de uma das comissões permanentes, como é o caso da do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que possuem poder conclusivo e podem aprovar um projeto e apresentá-lo à sanção presidencial sem que seja necessária votação em plenário. A Constituição Federal que deu essa prerrogativa às comissões permanentes, também deu poder ainda maior para o Executivo na legislação, o que diminuiu o poder de pressão para legislar. E de certa forma, esvaziou o poder de fogo das mesmas comissões que procurou fortalecer.

De acordo com Constituição, promulgada em 1988, o presidente da República pode propor leis, apresentar projetos, vetar leis aprovadas pelo Congresso e apresentar Medidas Provisórias, que são decretos com força de leis. Esta última dá ao Executivo a prerrogativa de exercer poder considerável sobre o Legislativo. Como os parlamentares quase nunca votavam a aprovação das Medidas Provisórias no prazo constitucional estipulado, o Supremo Tribunal Federal, em decisão de 1989,

¹⁷¹ CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (editores). **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento – Governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise**, Volume 1. Elsevier Editora. São Paulo: 2009.

¹⁷² **Informe Legislativo – 2016**. Assessoria de relações institucionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CNTC). Encontrado no sítio <http://www.feaac.org.br/Download.aspx?Arquivo=mo0icJQKv251k+zwStskGw==>. Consulta feita em 31 de maio de 2017.

¹⁷³ Ibid.

aumentou ainda mais o poder legislador do presidente ao autorizar a reedição das Medidas Provisórias que não tivessem passado por votação¹⁷⁴.

Não joga a favor dos parlamentares e das comissões por onde passam os projetos de lei o fato de que o Executivo tem o poder do dinheiro, da liberação de verbas, um instrumento antigo de realizar acordos e dar prioridade a assuntos que são interesses do presidente de plantão. O que serve também a deputados e senadores que colocam o apoio à venda:

“A opinião geral dos observadores é que, no Brasil, a ânsia dos deputados por benefícios clientelistas entrava a elaboração de políticas em todos os tipos de questões”¹⁷⁵”

Ainda segundo Ames, o Brasil apresenta um nó górdio na forma do número de partidos, o que poderia dificultar ainda mais que projetos se transformassem em leis pelas diferentes vertentes ideológicas representadas no Congresso Nacional. E isso apenas não acontece pelo que seria, em situações normais, um problema partidário do país. Os partidos não são disciplinados e coerentes e isso facilita que leis sejam aprovadas. Assim como facilita também a pressão exercida pelo Executivo na busca de seus interesses¹⁷⁶.

A atuação da sociedade civil pode acontecer pelos canais de comunicação com a comissão, como é registrado nos relatórios de todos os anos. Sejam sugestões, reclamações ou pedidos de esclarecimentos, os documentos anuais mostram tudo o que aconteceu no âmbito da comissão. Mas esse expediente é pouco efetivo como forma de influenciar o trabalho dos parlamentares e, por consequência das políticas públicas. Expediente mais efetivo é a pressão sobre os próprios deputados ou senadores e o estabelecimento de relações com eles no decorrer do período de trabalho parlamentar. Por causa disso que a comissão aprovou projeto de lei n° 4573/04, do deputado Sarney Filho, regulamentou o partilhamento de gestão de unidades de conservação ambiental entre Organizações de Sociedade Civil e Interesse Público e o Poder Público.

Não que o alto número de projetos seja um problema exclusivo do Brasil. Entre 2010 e 2014, 3.020 leis foram apresentadas no Senado norte-americano e 5.884 na Câmara dos Deputados. Apenas 857 chegaram a ser discutidas nesta

¹⁷⁴ AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Editora Unesp. São Paulo: 2004.

¹⁷⁵ AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Editora FGV. Rio de Janeiro: 2001.

¹⁷⁶ Ibid.

última e 377 no Senado. No total, somadas as duas casas, 296 projetos se transformaram em leis¹⁷⁷.

É bem verdade que o processo nos Estados Unidos é mais enxuto. Se é considerado que o projeto de lei não “serve” (ou não atende aos interesses de um grupo majoritário) é logo descartado. O tempo de tramitação é menor que no Brasil. A média é de 263 dias. O máximo registrado na última legislatura foi de 712. Pouco menos de dois anos¹⁷⁸.

Mesmo em um sistema presidencialista como o vigente no Brasil, o Parlamento é um órgão que, para o bem ou para o mal, reflete a vontade de povo para que os eleitos possam legislar. A própria origem do Parlamento foi de instituição limitadora dos poderes do rei inglês, como determinado pela Constituição de 1215, por mais que em determinados momentos nos séculos seguintes tenha caído na irrelevância pela predominância de governos autocráticos. Mas a intenção já estava registrada e viria, eventualmente, a prevalecer. Esta é uma visão anglo-saxônica que a prática mostra não ter sido seguida à risca em colônias de metrópoles de origem latina, como o Brasil.

A colonização do Brasil tem como origem uma monarquia absolutista, onde a palavra do monarca era lei incontestável e esta foi a base das relações políticas e sociais da formação do Brasil. Barroso notou que isso levou à predisposição ao paternalismo, ineficiência e corrupção. As ligações não se baseavam na capacidade, mas na subserviência ao detentor do poder e esta era a base da gestão pública no país¹⁷⁹.

Espera-se em uma democracia representativa, modelo adotado no Brasil, que o Parlamento seja, já que são formados por integrantes de partidos políticos, propositor de modelos de Estado. Que assumam o papel de atores da política pública ou que pelo menos sejam uma voz na contramão do que propõe o Executivo, quando este não vai de encontro ao pensamento do Legislativo. O Parlamento é um poder, no sentido defendido por Hannah Arendt: a capacidade de abrir um novo começo, de tomar iniciativas e fazer as coisas acontecerem¹⁸⁰.

¹⁷⁷ ***How long does it take to pass a bill in the US?*** Matéria encontrada no sítio: <https://www.quora.com/How-long-does-it-take-to-pass-a-bill-in-the-US>. Consultada em 1 de junho.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹⁸⁰ ARENDT, Hannah. **Sobre a violência. Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: 2009.

Dentro das mutações políticas e sociais que são inerentes às mudanças pelas quais passam o mundo, o meio ambiente ganhou protagonismo como parte de um processo de preocupação mundial, mas não apenas isso. É um modelo de desenvolvimento nacional, de construção de uma identidade. Ao contrário do que um fenômeno que podemos chamar de “onda ambientalista” sugere nos últimos 30 anos, é mais antigo que isso no Brasil. Pádua constatou que o problema ambiental permeia o pensamento brasileiro mesmo quando o país ainda era uma colônia portuguesa. Ele verifica que “há uma reflexão profunda e consistente sobre a destruição do ambiente natural por parte de pensadores que atuaram no Brasil entre 1786 e 1888¹⁸¹”.

Há uma tradição ambiental no Brasil que é desconhecida, inclusive por nossos parlamentares, a julgar pela atuação da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O que não surpreende porque, como observou o jornalista Alberto Dines, o brasileiro conhece muito pouco de si mesmo¹⁸² e usa arquétipos que são importados, muitas vezes como simulacro.

A criação das comissões permanentes e sua possibilidade de acelerar o processo legislativo e aprovar uma lei sem que esta passe pelo plenário da Câmara ou do Senado tem em seu bojo a possibilidade de influenciar políticas públicas. Pensar no macro, não no micro. Era que se transformasse em um fórum apropriado para discussão de temas específicos e se esperava que seus integrantes tivessem capacidade de fazer esta leitura dos papéis a que foram investidos. Nas proposituras e nas análises de projetos que passassem por eles e elas. Neste sentido, a análise crítica dos relatórios produzidos pela Comissão de Meio Ambiente entre 2004 e 2016 revela uma oportunidade desperdiçada até o momento.

É preciso usar a palavra desperdiçada porque, se a criação de comissões permanentes teve como um dos principais objetivos emitir “opiniões técnicas sobre o assunto”, como está escrito no sítio da Câmara Federal sobre a “atividade legislativa”¹⁸³, é preciso que os parlamentares que compõem a comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (alvo deste trabalho) sejam técnicos ou pelo menos tenham conhecimento profundo sobre a questão.

¹⁸¹ PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição – pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro: 2002.

¹⁸² DINES, Alberto. **O papel do jornal**. Summus Editorial. São Paulo: 2009.

¹⁸³ **O papel das comissões permanentes**. Texto encontrado no sítio da Câmara dos Deputados, no endereço: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes>. Consulta feita em 1 de junho de 2017.

Isso não acontece porque dentro do sistema de governo, o presidente da República precisa do que Abranches definiu como "presidencialismo de coalizão". Uma ferramenta necessária para conseguir governar por não conseguir ocupar todos os espaços para o preenchimento de cargos. Seja os de primeiro escalão, segundos e nomeações dentro do Congresso. Aí se encaixam as comissões permanentes¹⁸⁴.

O modelo de governo faz com que o presidente governe sem um norte político e tenha de adaptar suas convicções às conveniências. O loteamento se torna uma resposta reativa do Executivo ao Congresso e mesmo entre parlamentares de maior poder para os de menor. Uma forma de atendimento de pressões, interesses, lobbies, grupos de interesse em um sistema de ocupação de poder. Veloso define isso como uma questão cultural. O clientelismo e o atendimento de reivindicações é um resquício histórico-cultural.

"A cultura é um importante fator que condiciona o comportamento das pessoas que por ela estão envolvidas. Todavia, dentro de um quadro institucional-legal existem outros fatores também capazes de induzir o comportamento dos atores, e mais do que isso estimular uma mudança de comportamento, como os incentivos econômicos, políticos e normativos. Contudo, o que se percebe no cenário político brasileiro atual, é um descompasso entre as instâncias legais, que dão ciência sobre o campo jurídico formal, e os arranjos políticos rotinizados cotidianamente que passam ao seu largo, e por promover alguma certeza de retorno nas trocas entre os atores, diminui a insegurança, tendendo a se institucionalizar. Portanto, ao se propor pensar as relações clientelistas em nosso país não se pode desconsiderar a força das instituições informais que veem sendo construídas e reafirmadas por gerações e com tal peso e estabilidade que se observa que o clientelismo é uma instituição no Brasil."¹⁸⁵

Na primeira composição da Comissão, formada em 2004, com 21 integrantes, apenas seis podem ser considerados especialistas na questão ambiental. O 2º vice-presidente, Cesar Medeiros, é pedagogo, mas com extensão em assuntos rurais; o 3º vice, João Alfredo, é professor de Direito Ambiental; Edson Duarte é técnico agropecuário e ambientalista; Renato Casagrande é engenheiro florestal; Osvaldo

¹⁸⁴ ABRANCHES, Sérgio Augusto de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** Texto encontrado no sítio da Unifesp, no endereço: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Consulta feita em 1 de junho de 2017.

¹⁸⁵ VELOSO, Giovana. **A força da tradição: clientelismo uma instituição político brasileira.** Texto publicado no sítio do Brazilian Studies Association. Encontrado no endereço: http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_IX/Giovana-Rocha-Veloso.pdf. Consulta feita em 2 de junho de 2017.

Reis é pecuarista, assim como a deputada Teté Bezerra. Estes dois últimos fazendo parte da bancada ruralista da Câmara. Mas como se espera que uma comissão seja composta pela diversidade de representações da sociedade brasileira, é aceitável que ruralistas tenham interesse no assunto e tenham vozes.

Nos outros, 15, as especialidades são diversas. O presidente da Comissão no primeiro ano de funcionamento foi o médico Paulo Baltazar. Havia também comerciantes (Givaldo Carimbão), administrador (Antônio Joaquim), metalúrgico (Ivo José), bancário (Luciano Zica), veterinário (Wellington Fagundes) e pastor evangélico (Jorge Pinheiro). Como é comum no Congresso, a maioria é de advogados. Um deles, Sarney Filho, foi o responsável por apresentar a maioria das requisições, pedidos de seminários e audiências públicas.

Seria possível imaginar que, nos anos seguintes, mais especialistas na questão do Meio Ambiente tiveram vez na Comissão, mas isso não aconteceu. Na média, 30% das vagas foram ocupadas por parlamentares com ligação ao tema.

No trabalho desenvolvido pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável há a questão matemática. Em 13 relatórios anuais, fica demonstrado que passaram pela Comissão 621 projetos de lei, apresentados por seus integrantes ou analisados por eles. No total, 393 foram aprovados. Tiveram parecer favorável de um relator, este foi aprovado e o Projeto, encaminhado para a Mesa Diretora ou para outra Comissão. Uma média de 48 e 30, respectivamente, por relatório.

Vinte e duas leis ordinárias passaram pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no período. Menos de duas por ano (1,7).

Entre os projetos aprovados (e já citados neste trabalho), há os que regulamentam, alteram uma lei já existente ou simplesmente demarcam território ao fixar os limites de parques. A eficácia ou o cumprimento dessa lei é de difícil mensuração, já que envolve discussões sobre a quem elas interessam (espera-se que à maioria da população), quem vai tirar proveito desta (vale o mesmo pressuposto) e o seu cumprimento vai além dos poderes legisladores dos deputados e senadores. O cumprimento e a fiscalização são deveres do Poder Público em suas diferentes esferas.

Mas é possível analisar se elas têm o objetivo de influenciar a política nacional para o tema ou atende interesses muito específicos de uma comunidade. Não se trata de desvalorizar esta última possibilidade e os parlamentares sempre

têm em mente (para o bem ou para o mal) privilegiar as regiões que lhe renderam votos. Mas o Congresso, como o próprio nome diz, é Nacional. Uma de suas prerrogativas mais importantes é influenciar a vida de todos os brasileiros para melhor com leis e fiscalizações.

A análise dos relatórios mostra uma dificuldade dos parlamentares em discutir, em projetos de lei, a conciliação entre as próprias premissas que dão nome à Comissão: o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Algo que o Supremo Tribunal Federal já definiu como um justo equilíbrio. Para a Corte, o desenvolvimento sustentável é um princípio constitucional apoiado nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal. A definição é que é preciso haver um equilíbrio, tão perfeito quanto possível, entre as duas vertentes. A decisão do STF é que o desenvolvimento sustentável é um princípio jurídico em si mesmo e não precisa de uma regulamentação específica¹⁸⁶.

O histórico das leis que passaram ou saíram da Comissão, relacionadas em capítulo anterior deste trabalho, é uma mostra de que os projetos a conseguirem ser aprovados e posteriormente se transformarem em leis, legislam no micro, não no macro. Não determinam, em sua maioria, ou influem na política nacional. A não ser que tenham saído do Executivo, que tem poder de pressão sobre os parlamentares e é capaz de impor suas prioridades sobre a Casa Legislativa.

Basta citar que o novo Código Ambiental brasileiro, a mais importante legislação sobre o assunto aprovada desde a criação da Comissão, teve parecer pela rejeição aprovada pelos seus integrantes.

A Comissão tem prerrogativa para realizar debates e eles foram feitos, com o nome de “seminário”, “audiência pública” ou mesmo cafés da manhã para outros deputados, senadores ou convidados. Mas ministros não foram chamados para dar esclarecimentos sobre políticas públicas do governo na área do Meio Ambiente. Se aconteceu, não há registro nos relatórios, fonte primária para avaliar os trabalhos da Comissão. No atendimento aos cidadãos, realizada por funcionários do Congresso cedidos à Comissão, as denúncias de crimes cometidos que tiveram como consequência o acionamento das autoridades para que providências fossem tomadas, cumpriram seu papel. Na média, estas são 13% das mensagens

¹⁸⁶ SILVA, Maria Beatriz de Oliveira da (organizadora). **Direito e Sustentabilidade, diálogos e conflitos**. Editora Max Limonad. Indaiatuba: 2015.

recebidas. As demais são pedidos de informações sobre projetos, reclamações ou pedidos de congratulações a autoridades.

A prestação de contas de todas as mensagens recebidas pela Comissão, não importando sua origem ou o assunto tratado, reflete uma vontade de mostrar trabalho, de justificar a própria existência. Algo que Sigmund Freud definiu como reação formativa, um desejo subconsciente de, usando uma expressão popular, “mostrar serviço”. Algo que não seria necessário se as decisões tomadas pela Comissão conseguissem influir as políticas públicas. Nas palavras de Oliveira, o Congresso sabe a percepção que a população brasileira tem dele e que o grau de confiança dos cidadãos na sua mais alta instância legislativa causa preocupação, já que se trata de uma das instituições mais diretamente ligadas ao regime democrático¹⁸⁷.

Pegue-se como exemplo do que já chamamos neste trabalho de preocupação com o micro e não com o macro, o relatório de 2005. Dos três projetos de lei que se tornaram leis ordinárias, nenhum busca influir na política pública brasileira do Meio Ambiente. Duas delimitam áreas de parques nacionais e a terceira toma providências para o controle da avifauna nas imediações dos aeródromos. Não se trata, naturalmente, de afirmar que essas leis são inúteis ou que o assunto não merece ser legislado. Estão dentro do escopo do que é o trabalho da comissão. Mas na mesma medida em que leis específicas devem ser discutidas, votadas, aprovadas e colocadas em práticas, com isto, pode ser visto como as mais abrangentes.

Apenas um trabalho que analisasse todas as comissões poderia avaliar o trabalho geral das comissões permanentes criadas pela Constituição Federal de 1988. É possível perceber que a Comissão do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável esbarra em uma mistura de cultura parlamentar do Brasil, o excesso de burocracia na tramitação, as vontades políticas que são prioridades do Executivo (sempre com preferência) e, não se pode deixar de observar, a falta de vocação de seus integrantes, que são colocados ali não pela especialidade no assunto, mas por indicações políticas.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Fátima Bayma de. **Política de gestão pública integrada**. Editora FGV. Rio de Janeiro: 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal propósito deste trabalho, é estabelecer uma visão jurídica sobre um assunto pautado por questões políticas, econômicas e sociais. Para isso se sistematizou a análise dos relatórios anuais da comissão, pontuando, assim, qual a finalidade prática da Comissão de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Câmara dos Deputados brasileira. Analisa-se os atos da Comissão em si e das propostas normativas criadas em seu seio e, e sua capacidade de contribuir politicamente.

Como os relatórios são abrangentes e englobam todos os detalhes da produção dos seus integrantes, eles são documentos importantes como registro histórico. Podemos apenas especular, já que não se trata do objetivo deste texto, mas é provável que o acadêmico que quiser estudar os trabalhos desenvolvidos pelas outras comissões em atividade no Congresso Nacional, vai encontrar matéria-prima semelhante.

Sendo o assunto que norteia o trabalho da Comissão um dos que mais ganharam relevância desde a promulgação da Constituição de 1988, quando se tornou uma das comissões permanentes da Casa, a análise esperançosa era encontrar como os deputados e senadores conseguiram influenciar as políticas do setor dentro do conceito de macropolítica, no relacionamento do Brasil entre outras nações, na atuação institucional e de organização que abarcam um grande número de pessoas. Pelo Congresso Nacional ser o local onde leis são concebidas, votadas e aprovadas (ou rejeitadas), quem inicia uma pesquisa como a proposta nesta dissertação tem na cabeça este tipo de atuação.

A comissão que sai da análise dos relatórios, é uma mais voltada para a micropolítica, na definição desta como aquela que influi na vida de um restrito número de pessoas e faz relações institucionais que não podem ser identificadas como políticas públicas de grande abrangência. Quando desmembrada da antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, em 2004, a Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ganhou autonomia para legislar sobre a política nacional do meio ambiente, direito ambiental, defesa ecológica, recursos renováveis, flora, fauna, solo, edafologia e desertificação e desenvolvimento sustentável.

Quem pensar na macropolítica e analisar o que foi produzido pela Comissão, usando os relatórios como parâmetro, poderá constatar que os objetivos ainda não foram atingidos.

Os integrantes da Comissão possuem dois mandatos. O primeiro é o popular. Eles foram eleitos democraticamente para integrarem o Legislativo por quatro anos. O segundo é o das próprias lideranças dos partidos, que os escolhem para debater, propor, votar, relatar proposições. É uma oportunidade que esses parlamentares têm de contribuir ainda mais com o país em face da relevante posição que ocupam.

As escolhas para a composição seguem critérios políticos e não técnicos. As indicações são feitas por lideranças e atendem a diferentes composições de acordo com interesses das bancadas. Pela estrutura de funcionamento das comissões, o caminho é longo no número de comissões e no tempo de tramitação, até que um projeto se torne lei. Não importa a sua “qualidade” ou interesse da sociedade que esta desperte. Ao mesmo tempo que tantos obstáculos, estágios, discussões, emendas, mudanças e aprovações ou reprovações atrapalham o caminho de uma proposta útil, serve também como filtro contra as que não são praticáveis. Não se vislumbra dentro da sistemática atual outra maneira de que a comissão possa ser realmente importante em termos técnicos, já que nossa Constituição Federal exige unicamente sejam esses elementos alfabetizados.

A comissão desperdiça ainda tempo em aprovações protocolares de resoluções, declarações ou protocolos já sancionados pelo governo federal e que são mais atos diplomáticos do que legislações nacionais. E se há algum efeito prático no meio ambiente, estas resoluções internacionais não podem ser alteradas pelo Congresso brasileiro. A passagem pela Comissão do Meio Ambiente é apenas burocrática, que deve acontecer porque consta nas regras de funcionamento do Congresso Nacional, mas que não tem em si nenhum sentido prático para os parlamentares que a integram.

O conteúdo das propostas têm como finalidade questões específicas, que invariavelmente têm como objetivo atender a interesses da região onde está o colégio eleitoral do deputado ou senador que apresenta o projeto. Seja demarcação de áreas, regulamentação de reservas florestais ou ideias correlatas, estas têm um alcance local. No máximo, estadual. Não se trata de não dar valor a este tipo de iniciativa porque, afinal, as pessoas vivem em cidades antes de viverem em um país. O sentimento de comunidade é muitas vezes mais forte do que o de nação. Mas

como já mencionado, se esperava ver nos parlamentares que compõem a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a disposição de influir nas políticas públicas. Em pensar também no macro, não apenas no micro.

É possível relacionar isso à própria natureza do parlamento brasileiro, onde deputados passam legislaturas sem conseguir aprovar um projeto de lei, em parte pelo longo processo necessário para isso, e se preocupam apenas (e isso, mais uma vez, não é desmerecimento) em conseguir verbas para suas regiões de origem para atender problemas pontuais. É quase uma falta de cultura coletiva de pensar em influir nos destinos do país, algo que se restringe a um limitado número de parlamentares e aqui cabe usar mais uma vez o termo já citado neste trabalho: os “caciques”.

Não é explicação, já que o mandato popular dá ao deputado ou senador a prerrogativa de lutar contra esse sistema e influir no pensamento nacional a respeito do meio ambiente, mas a análise dos relatórios mostra que os parlamentares apresentam mais propostas e, se não conseguem sempre torná-las leis, é capaz de monopolizar a discussão dentro da comissão. Um caso que aparece constantemente é o do Deputado Sarney Filho (PMDB). Há também o papel desempenhado pelo Executivo. As matérias que são de seu interesse recebem prioridade e são analisadas em prazo de poucos meses, ao contrário de outras apresentadas por parlamentares, que podem ficar anos em pauta na comissão ou presa em outras instâncias do Congresso. Mais uma vez, se trata de uma cultura do Congresso Nacional brasileiro, em que o governo federal, por ter a máquina pública na mão e por não ter problema em fazer um jogo fisiológico, é capaz de pressionar por uma decisão de maneira mais rápida do que o parlamentar “comum”.

Quando há interesse do Executivo, mesmo a opinião da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que, na teoria, é especializada sobre o tema, pode ser ignorada. O novo código ambiental teve parecer pela reprovação, mas foi adiante pela vontade do Governo Federal e acabou transformando-se na Lei 12.651, de 2012.

Há outros componentes externos que podem pesar contra o trabalho da Comissão. Problemas esses que são mais amplos e interferem no trabalho de todo o Congresso Nacional. Um deles está o conceito estabelecido por Sérgio Abranches que a classe política se sente na obrigação de reagir à opinião pública. Por uma questão de sobrevivência política, em estilo maquiavélico, navegam de acordo com

a maré do humor dos eleitores, como se disso dependesse sua sobrevivência política. Isso se torna mais grave em anos eleitorais.

Essa consciência atrapalha a atividade do Congresso, que seleciona com cuidado o que deve ser votado, como deve ser votado, além da frase "não há clima político", que determina a paralisia parlamentar até que determinado assunto saia de pauta ou deixe o radar da opinião pública. Tudo isso torna mais lento um sistema que, por si só, já não preza pela agilidade: o dos trabalhos das comissões.

Uma maneira que a Comissão do Meio Ambiente poderia encontrar para se manter em contato com movimentos populares, sociais e a população em geral seria ouvir o que esses têm a dizer. De fato, na estrutura da comissão há ferramentas para isso. Mas como já demonstrado neste trabalho, o canal de comunicações dos cidadãos com a Comissão serve, sim, para denúncias, mas principalmente para pedidos de informações específicas, felicitações ou reclamações. Não é usado como fórum de debate. Isso reflete o que se passa nas discussões e projetos no âmbito da própria comissão.

As audiências públicas, seminários, cafés da manhã, da mesma forma, não têm efeito concreto. Até porque a análise de suas composições e dos convidados mostram debatedores sempre da mesma vertente ou corrente política, o que torna impossível uma discussão pluralista.

Na micropolítica, no atendimento de demandas específicas, a análise dos relatórios anuais da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável indicam que logra cumprir certa função social por conta da prática clientelista de seus integrantes no suposto atendimento de algumas demandas de seu eleitorado. Contudo falha em sua atividade maior a de influenciar, legislar e ser um fórum decisivo na formulação de políticas nacionais que se relacionem com o meio ambiente brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Augusto de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Texto encontrado no sítio da Unifesp, no endereço: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Consulta feita em 1 de junho de 2017.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Editora FGV. Rio de Janeiro: 2001.

ANTONIO, Angel Luís Alonso de. **As Relatorias no Procedimento Legislativo**. Belo Horizonte: Cadernos Legislativos, 1995.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência. Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: 2009.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Editora Unesp. São Paulo: 2004.

BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares; Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEÇAK, Rubens. **Processo Legislativo Colaborativo: A Participatividade pela internet no Trâmite do Projeto de Lei nº 2.126/2011 (Marco Civil da Internet)**. Disponível em http://www.nupps.usp.br/downloads/relatorio/Anexo_39_BECAK-_LONGHI_-_COM_IDENTIFICAO_CONPEDI_2012-UFF_-_participatividade_no_projeto_de_lei_do_marco_civil_na_camara_-_responsabilidade_pelo_conteudo_de_terceiros._vers_o_final.pdf Acesso em ago 2017.

BERONI, Margaret. **Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável.** Revista de Administração de Empresas. Abr./Jun. de 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** Malheiros. São Paulo: 2017.

BRANCO, Paulo, G. G; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 46 ed. Brasília: Edições Câmara, 2015.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: 1823-2004.** Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 2006.

CAGGIANO, Monica H. S. **Direito parlamentar e Direito Eleitoral.** Manole. Barueri: 2004.

CAMPANHOLE, A. (org.). **Todas as Constituições do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro (editores). **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento – Governabilidade, globalização e políticas econômicas além da crise.** São Paulo: Elsevier Editora, 2009.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos Santos. **Conhecendo o Legislativo – Curso de Regimento Interno.** Brasília: Edições Câmara, 2014.

CASSEB, Paulo A. **Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias.** RT. São Paulo: 2008.

DE VITA, Álvaro. **Nossa Constituição: História das Constituições Brasileiras.** São Paulo: Ática, 1989.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**. São Paulo: SENAC Editora, 2001.

DINES, Alberto. **O papel do jornal**. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

FERREIRA FILHO; Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERRI, Cristiano. **Fatores Internos da Câmara dos Deputados e a Conferência das Leis Federais**. Artigo no Cadernos da Escola do Legislativo - Vol. 9, número 14.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GOMES, Fabiano de Barros. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados: 2013.

GOMES, Laurentino. **1808**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2014.

IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene; RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (organizadores). **O Direito e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

LIMA, José Edmilson de Souza; Oliveira, Gilson Batista de (organizadores). **O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

MENDES, Gilmar. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MULLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. **O que importa no recrutamento para as comissões permanentes Partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994-2010)**. IX Encontro da ABCP, Brasília: 2014.

MULLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo - O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 15, número 43.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. **Política de gestão pública integrada**. Editora FGV. Rio de Janeiro: 2008.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição – pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro: 2002.

PINHEIRO, Ana Claudia Duarte. **Desenvolvimento Sustentável: aspectos jurídicos e econômicos**. Londrina: Revista Jurídica do Centro Universitário Filadélfia, ano 1, número 1, 2004.

ROMANO, Santi. **Princípios do Direito Constitucional Geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. Barueri: Editora Manole, 2011.

SILVA, José Afonso. **Processo constitucional de formação das leis**. Malheiros: São Paulo: 2007.

SILVA, José Antônio da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Beatriz de Oliveira da (organizadora). **Direito e Sustentabilidade, diálogos e conflitos**. Editora Max Limonad. Indaiatuba: 2015.

TEMER, Michel. **Elementos do Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TORRES, Miguel Angel del. **O tributo como instrumento de proteção ambiental**. Granada: Lael Ed. 1998.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamon Universitária, 2005.

VELOSO, Giovana. **A força da tradição: clientelismo uma instituição política brasileira**. Texto publicado no sítio do Brazilian Studies Association. Encontrado no endereço: http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_IX/Giovana-Rocha-Veloso.pdf.

VILLA, Marco Antônio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

ZANCANER, Gabriela. **As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares**. São Paulo: Malheiros, 2009.