

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 270, DE 2001

Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e sobre o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.

Autor: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Relator: Deputado SIGMARINGA SEIXAS

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Complementar, de iniciativa da douta Comissão de Legislação Participativa, propõe nova redação aos arts. 3º, 4º e 5º da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que *“autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências”*.

1.2 A iniciativa daquela Comissão decorreu da aprovação, pela referida CLP, da Sugestão nº 4, de 2001, apresentada pelo Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno.

1.3 Na Justificação de sua proposta, o mencionado Fórum mostra números impressionantes sobre o crescimento demográfico descontrolado, tanto no Distrito Federal, quanto em algumas regiões do seu Entorno, bem acima da média nacional.

Para citar-se apenas um desses dados impressionantes, somente a cidade de Águas Lindas (GO) *“experimentou um crescimento que, em dez anos, partiu de algo próximo a zero para uma população próxima de 150 mil habitantes”*. Desnecessário reproduzir aqui outros números constantes da citada Justificação, semelhantes na surpresa que causam, para que se concorde, plenamente, com os signatários daquele documento, quando expressam sua grande preocupação nos seguintes termos: *“Este crescimento desenfreado em todos os municípios que participam da RIDE, além do DF, está levando a uma sucessão de problemas ambientais (sem falar dos graves problemas sociais) causados, principalmente, pela ocupação desordenada do território, que vão desde poluição de corpos d’água (rios, córregos, lagos, etc) por deposição inadequada de lixo e esgoto até o desmatamento desenfreado de áreas do cerrado”*.

1.4 Concluem, então, que *“neste contexto, o Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno entende que o desenvolvimento econômico desta região deve se dar de forma sustentável, sem que se leve a um colapso no uso dos recursos naturais da região, especialmente o recurso água. Desta forma, existe a necessidade de se formular uma Política Territorial, simultaneamente urbana e rural, para o DF e Entorno. E um instrumento como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), elaborado para a região da RIDE, pode se constituir na verdadeira base estratégica para o desenvolvimento territorial da região, já que o ZEE é um instrumento de planejamento territorial do ambiente que envolve o espaço natural, urbano e regional”*.

1.5 A douta Comissão de Legislação Participativa, pronunciando-se sobre a referida Sugestão nº 4/2001, aprovou, em dezembro de 2001, por unanimidade, o parecer do ilustre Deputado AGNELO QUEIROZ, que acolheu na íntegra a contribuição do Fórum, transformando-a no Projeto de Lei sob exame.

1.6 As alterações propostas à mencionada Lei Complementar nº 94/98 consistem, todas, em agregar o elemento e a dimensão ambiental às áreas, atividades e serviços de interesse da RIDE, consoante previstos na referida Lei Complementar, bem como em condicionar o processo de ocupação da região à prévia elaboração de zoneamento ecológico-econômico.

1.7 A matéria foi distribuída a este Relator em dezembro de 2003, quando se encontrava em fase conclusiva a análise, neste Legislativo, de marcantes alterações na legislação de proteção ambiental, que poderiam, de certa forma, apontar atualizações e-ou adequações na proposta normativa ora examinada, daí a razão por que decidi aguardar a esperada aprovação dessa nova legislação. Contudo, já que até o momento não se conseguiu finalizar o processo de discussão da matéria, no Congresso Nacional, e para que não haja mais delongas na apreciação da presente proposição, o Relator decidiu apresentar o seu parecer, para que, se for o caso, em outro momento e em novas rodadas de apreciação congressional, a matéria venha a ser modificada.

1.8 Nos termos do art. 32, III, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o exame dos aspectos constitucionais, de juridicidade e de técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara e de suas Comissões.

1.9 Por outro lado, é de salientar-se que, pelo despacho de distribuição, aplica-se ao presente parecer o disposto no art. 54, I, do Regimento Interno, sobre o caráter terminativo de sua manifestação quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade da matéria.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

2.1 Sem dúvida, trata-se de assunto da maior importância e interesse para o Distrito Federal e toda a região que integra seu Entorno. Pode-se afirmar que o desfrute de uma qualidade de vida aceitável para o futuro das próximas gerações, incluindo certamente as últimas de já nascidos nesta Região, depende do que se fizer hoje, o mais rapidamente possível, para preservar, manter e reconstruir o que ainda resta de meio ambiente não degradado na RIDE.

2.2 Todas as Comissões desta Casa, incluindo a de mérito, aprovaram a proposição.

2.3 Nesta, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o parecer do ilustre Deputado LUIZ BITTENCOURT conclui pelo acolhimento da medida proposta, com o aditamento de uma oportuníssima emenda, igualmente aprovada por aquele Colegiado. Tal emenda se resume no seguinte: pela redação original de um dispositivo do Projeto, que se propõe modificar, no caso o §2º do art. 4º da Lei Complementar nº 94/98, nenhuma ação de política pública, com impacto ambiental, poderá ser executada antes da conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de toda a RIDE. Portanto, a forma original do Projeto sob exame somente exige a prévia conclusão do ZEE para a execução de ações de política pública.

2.3.1 Sobre isso, diz o relator daquela Comissão: *“não se sustenta a pretensão de impor essa restrição apenas às políticas públicas, uma vez que o ZEE deve orientar não apenas as atividades desenvolvidas pelo Poder Público relativas a determinado*

território, mas também as iniciativas desenvolvidas pelos empreendedores privados e pela população em geral”.

2.3.2 Toda a razão está com o referido Relator, cuja Emenda foi aprovada por unanimidade naquela Comissão de mérito, igualmente acatada pelas demais Comissões que se seguiram na apreciação da presente matéria.

2.3.3 Eis o texto original do mencionado §2º, do art. 4º, da Lei Complementar nº 94, de 1998, seguido daquele que resultou da citada Emenda modificativa:

“Art. 4º.....

.....
 §2º *Nenhuma ação de política pública que cause impacto ambiental poderá ser executada antes da conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de toda a RIDE ou, quando se tratar de política pública de abrangência limitada a uma área específica, do zoneamento da respectiva área (AC)”*
(sic)

*“§2º As ações de política pública **ou empreendimentos privados** que causem impacto ambiental não poderão ser executados antes da conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de toda a RIDE ou, quando se tratar de política pública **ou empreendimento privado** de impacto limitado a uma área específica, do zoneamento da respectiva área (AC)”* **(sic)** (os trechos, em português, negritados nesta transcrição destacam a parte essencial do texto inovado pela Emenda do Relator).

2.4 A douta Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior aprovou a matéria, na forma do parecer do ilustre Deputado JOÃO SAMPAIO, o qual, embora não tenha feito menção à Emenda da Comissão que o antecedeu, ao aprovar a proposição o fez com o pressuposto da incorporação da citada redação modificativa aprovada pela Comissão de mérito.

2.5 Em 20.05.2003 foi deferido, pelo ilustre Presidente da Casa, o pedido de desarquivamento do Projeto, ao que se seguiu a manifestação da douta Comissão de Finanças e Tributação. Com parecer do ilustre Deputado WASNY DE ROURE, a matéria foi aprovada por unanimidade, com a Emenda da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias.

2.6 Nessa Comissão de Finanças e Tributação, durante a discussão da matéria, houve sugestões de alteração redacional, *“no sentido de excluir, do texto original do projeto de lei sob exame, os dispositivos não modificados integrantes da Lei Complementar nº 94, de 1998”*, o que foi acolhido pelo ilustre citado Relator, em sua complementação de voto, do que resultou o seu Substitutivo, aprovado por unanimidade naquela Comissão.

2.6.1 Não consta do processado que contém toda a documentação relativa à tramitação do presente Projeto, a ata, ou mesmo um resumo, mediante a qual seja possível conhecer o contexto da discussão referida no item anterior, que resultou no mencionado Substitutivo.

2.6.2 Certo é que, em se tratando de redação normativa formal, a competência regimental para sua análise pertence exclusivamente a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Esta observação não tem o propósito de lembrar a vigência e aplicabilidade do art. 55 e seu parágrafo único do Regimento Interno da Casa, no presente caso. Quer-se, isto sim, consignar a suposição das razões de ordem técnica que devem ter levado aquela Comissão a realizar a mudança da redação formal e da proposição sob exame.

2.6.3 O que este Relator deseja mesmo é agradecer à Comissão de Finanças e Tributação a antecipação do trabalho que cabe a ele e a esta CCJR. Do ponto de vista estritamente formal, o Substitutivo apresentado pelo Relator e aprovado naquele Colegiado está, em princípio, correto. Mas, faltou justificá-lo. Esta lacuna é que se tentará preencher aqui.

2.7 Nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26.02.98, que *“dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”*, no que concerne à alteração das leis, o art. 12 dessa Lei dispõe que isso pode ocorrer por uma de três formas previstas em seus incisos:

“I) mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II) mediante revogação parcial;

III) nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

.....”

2.8 A hipótese que estamos examinando enquadra-se exatamente na previsão do inciso III, do referido art. 12, porque se trata de redação substitutiva, no próprio texto legal, de dispositivo parcialmente alterado. Ora, isto se faz mediante reprodução do dispositivo modificado, sem necessidade de repetir-se dispositivos outros que, embora articulados a esse (modificado), não foram objeto da alteração redacional.

2.9 Assim, o art. 3º do Projeto de Lei original há de ser conservado com a redação inicialmente proposta pela Comissão de Legislação Participativa, porque contém modificação em relação ao mesmo dispositivo da Lei Complementar nº 94/98. O Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação o reproduz, nesses termos:

*“Art. 3º. Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infra-estrutura, de geração de empregos e **de proteção ambiental**”* (o trecho negrito, nesta transcrição, corresponde à modificação aditiva feita pelo Projeto original e pelo Substitutivo da CFT).

2.10 Já o *caput* do art. 4º da citada Lei Complementar nº 94/98, repetido no Projeto original, ora examinado, como não contém modificação em relação ao texto legal, não precisa ser repetido no texto projetado, daí que sua omissão, representada por uma linha pontilhada, como consignado no Substitutivo da CFT, é a maneira correta de formalizar-se a alteração pretendida, a qual diz respeito somente aos parágrafos desse art. 4º.

2.10.1 Na realidade, o texto original dessa Lei contempla um parágrafo único do art. 4º, renumerado, com o Projeto, para §1º em razão do acréscimo de um §2º, este sim contendo dispositivo novo. Também aí o Substitutivo adotado pela CFT está correto.

2.10.2 Parece-me que o grande um cochilo redacional, tanto do Projeto, quanto do Substitutivo, que pode confundir ligeiramente o leitor, caso se queira seguir, rigorosamente, as normas de elaboração legislativa da mencionada Lei Complementar nº 95/98 (conforme destacado no item 2.7 acima), sem perda do contexto legal que se está a modificar, é a deficiência do art. 1º do Projeto, que não especifica com precisão o objeto das alterações pretendidas. A meu ver, suprida essa pequena deficiência, o Projeto original e o Substitutivo da CFT se tornam adequados às exigências da legislação concernente à elaboração das leis, na forma como se estará propondo adiante.

2.11 Equívoco mesmo é o que se encontra, desde a primeira redação do anteprojeto (Sugestão nº 4/2001) do Fórum, em todas as redações adotadas, no curso da tramitação do presente Projeto de Lei. Refiro-me à sigla contendo as letras “AC”, entre parênteses, logo a seguir a um dispositivo novo. Tudo indica que dita sigla significa “acrécimo”, ou “acrescido”. De onde surgiu essa novidade?

2.11.1 A impressão que tenho é de que, como ao final de um dispositivo alterado se põe entre parênteses as iniciais, em maiúsculo, “NR”, significando “nova redação”, entendeu-se, até aqui, em todo o curso da apreciação da presente proposição, que o mesmo deveria ser feito com os dispositivos novos. Daí, o “(AC)”, inscrito logo após a redação do inciso IV do novo §1º, do art. 4º da Lei Complementar que instituiu a RIDE, ora com proposta de alteração; e logo após o novo §2º do mesmo art. 4º.

2.11.2 Ocorre que, em relação à sigla “NR”, esta é determinada pela alínea a, do art. 12, da Lei Complementar nº 95/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.04.2001). Trata-se, portanto, de uma permissão legal, determinada nos seguintes termos:

“Art. 12. A alteração das leis será feita:

*.....
III.....
d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, s prescrições da alínea “c” (redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)”.*

2.12 Mas, com referência à tal sigla “AC”, nada existe na legislação específica que a mencione sequer. Por isso, a surpresa da novidade a que me referi no item 2.11 acima. Portanto, toda vez que a redação original da proposição, bem assim o Substitutivo da CFT registram esse “AC” após dispositivo novo, ou seja, após dispositivo antes inexistente na Lei que se está a alterar, isto é um erro, é uma impropriedade redacional, porque não está previsto na legislação própria sobre a elaboração das leis. Antes do advento dessa legislação própria, havia uma certa liberdade formal para a redação normativa. Agora, face à referida Lei Complementar nº 95/98, com as alterações produzidas pela Lei nº 107, de 2001, desapareceu aquela margem de liberdade.

2.13 Assim, pode-se concluir que, no âmbito da competência regimental desta Comissão, a matéria ora examinada, quanto aos aspectos de constitucionalidade: **(1)**

está conforme os ditames da Constituição, primeiro, porque, na forma do seu art. 43, *caput*, e correspondente §1º, cabe à União articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, mediante lei complementar que disponha sobre as condições para integração dessas regiões; **(2)** que essa lei, no caso da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE – é a Lei Complementar nº 94, de 26.02.98; **(3)** que esse texto legal está sendo objeto de proposta de alteração normativa, por meio do presente Projeto de Lei Complementar, versando matéria relativa a proteção do meio ambiente, matéria esta que se inclui no âmbito de competência legislativa concorrente, de acordo com o disposto no art. 24, inciso VI, da Constituição, onde a competência da União se limita, materialmente, a editar normas gerais, mas formalmente tal competência se amplia, no caso específico, face ao disposto no há pouco referido art. 43 do texto constitucional.

2.13.1 Logo, no campo da constitucionalidade, a matéria não apresenta qualquer deficiência que lhe iniba a aprovação.

2.14 O mesmo se diga com relação aos aspectos de juridicidade, eis que, tanto substancial, quanto formalmente, as medidas propostas se ajustam com adequação ao sistema jurídico vigente, em particular no que tange ao conceito de desenvolvimento sustentável.

2.15 Quanto aos aspectos de regimentalidade da matéria, de igual sorte o presente Projeto se encontra de acordo com as normas pertinentes, não obstante as observações feitas no subitem 2.6.2 e 2.6.3 acima, que, todavia, não dizem respeito à proposição sob exame, em si.

2.16 Relativamente às questões de ordem redacional, estas sim, no plano formal e legal, apresentam pequenos senões, inclusive em relação à ementa do presente Projeto, os quais, conquanto não constituam impedimentos insuperáveis, carecem de reparos que justificam redação substitutiva, como proponho a abaixo.

2.17 Isto posto, inexistindo óbices que inviabilizem seu acolhimento, opino pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 270, de 2001, acatando a emenda apresentada e aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e opinando pelo não-acolhimento do Substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, eis que ele fica prejudicado face à Emenda que formulo e apresento a esta CCJR, na forma do seguinte:

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que “autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do entorno do Distrito Federal, e dá outras providências”

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei tem por objeto dar nova redação ao art. 3º, renumerar o atual parágrafo único para §1º e acrescentar um §2º, ambos ao art. 4º, e dar nova redação ao art. 5º, todos eles dispositivos da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

Art. 2º. O art. 3º da Lei complementar nº 94, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º. Consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infra-estrutura, de geração de empregos e de proteção ambiental.” (NR)

Art. 3º. O art. 4º da Lei Complementar nº 94, de 1998, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte §2º, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º, nos seguintes termos:

“Art. 4º.....

 § 1º O Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênio,

normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos, abrangidos tanto os federais e aqueles de responsabilidade de entes federais, como aqueles de responsabilidade de entes federados referidos no art. 1º, especialmente em relação a:

- I -
- II -
- III -
- IV – Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da área de abrangência da RIDE.” (NR)

“§ 2º As ações de política pública ou empreendimentos privados que causem impacto ambiental não poderão ser executados antes da conclusão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de toda a RIDE ou, quando se tratar de política pública ou empreendimento privado de impacto limitado a uma área específica, do zoneamento da respectiva área”

Art. 4º. O art. 5º da Lei Complementar nº 94, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º. Os programas e projetos prioritários para a região, com especial ênfase para os relativos à infraestrutura básica, geração de empregos e proteção ambiental, serão financiados com recursos: (NR)

- I -
- II -
- III -

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado SIGMARINGA SEIXAS
Relator