



DECISÃO

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por **LUIZ FERNANDO MAINARDI e OUTROS** contra ato atribuído ao **EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**.

Narram os impetrantes inicialmente, sua legitimidade para a figurar no polo ativo do presente mandado de segurança, na condição de parlamentares integrantes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Referem que estão sendo instados à apreciação do Projeto de Lei n. 431/2019, originário do Poder Executivo, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, em regime de urgência, previsto no art. 62, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Argumentam que o ato da nobre autoridade coatora em imprimir urgência no trâmite de relevante e complexa matéria, desborda a previsão constante do art. 64, § 4º, da Constituição Federal, violando o processo legislativo. Ressaltam a legitimidade da autoridade coatora apontada. No mérito, sustentam que a autoridade coatora violou, de forma comissiva, as disposições constitucionais federais que vedam a apreciação de projeto de códigos em regime de urgência (art. 64, § 4º) e, de outro lado, as normas garantidoras do devido processo legislativo. Afirmam que sob o regime de urgência, no prazo exíguo de 30 (trinta) dias corridos, se torna impossível qualquer análise preventiva do procedimento e do próprio mérito do seu conteúdo pelas Comissões

permanentes da Assembleia. Defendem a violação do direito constitucional previsto do devido processo legislativo. Requerem o deferimento imediato da medida liminar para sustar a tramitação do Projeto de Lei n. 431/2019, em regime de urgência. Ao final, pugnam pelo deferimento da ordem de segurança, *"de forma que seja invalidado o ato da nobre autoridade coatora, consubstanciado na decisão de imprimir regime de urgência para o Parlamento apreciar o Projeto de Lei n. 431/2019, determinando-se sua tramitação normal, ordinária"*.

Foi determinada a notificação da autoridade coatora para, querendo, se manifestar, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), para após ser apreciado o pedido liminar.

Em suas informações, a autoridade coatora sustenta, resumidamente, que a não aplicabilidade do regime de urgência aos projetos de código não se constitui regra de reprodução obrigatória pela Constituição Estadual, não havendo previsão no art. 62 da Carta do Estado, da limitação constante na esfera federal. Alega que como se cuida de norma secundária, compete à cada Estado, por seu Poder Constituinte, fixar as regras, de acordo com as especificidades locais. Ressalta o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Argumenta, que mesmo que assim não se entendesse, o projeto de código em discussão não apresenta óbice para sua tramitação sob o regime de urgência, pois *"em razão da técnica legislativa de visualização da matéria ambiental, que se pretende seja sistematizada em instrumento legislativo único, uma vez que seria extremamente complexo alterar individualmente cada lei estadual que verse sobre a matéria ambiental"*. Defende não se tratar da instituição de regramento totalmente novo de direito ambiental

através de um "código". Salienta ser uma organização compilada da matéria, embora estejam previstas algumas regras que atualmente não existem, não versando sobre alterações legislativas de grande envergadura. Requer o indeferimento da medida liminar.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Para a concessão de liminar nos autos de mandado de segurança, essencial a ocorrência dos dois requisitos previstos no inciso III do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, quais sejam, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Na valiosa lição de Márcio Louzada Carpena "o ***fumus boni juris*** significa fumaça de bom direito, ou seja, a probabilidade de exercício presente ou futuro do direito de ação, pela ocorrência da plausibilidade, verossimilhança, do direito material posto em jogo. A fumaça do bom direito tem que ser apenas verossímil, provável, não há a necessidade de demonstrar que o direito existe, nem o julgador deve se entreter, a princípio, em buscá-lo, bastando uma mera probabilidade. No entanto, a parte tem que apresentar, no mínimo, indícios daquilo que afirma para bem merecer a tutela pretendida; vale dizer, simples alegações de direito e fatos não comprovados nos autos não demonstram o *fumus boni juris* nem tampouco comportam o julgamento procedente da demanda. (...) Já o ***periculum in mora*** significa o fundado temor de que, enquanto se aguarda a tutela definitiva, venham a ocorrer fatos que prejudiquem a apreciação da ação principal ou frustrem sua execução."

No caso em apreço, entendo que presentes tais requisitos.

O EXMO. SR. GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, encaminhou à Assembleia Legislativa Estadual, o Projeto de Lei n. 431/2019, que institui o

Código Estadual do Meio Ambiente do Estado, para apreciação sob o regime de urgência, com base no art. 62 da Constituição Estadual, justificando as razões e finalidade da proposta (fl. 151).

Contudo, como noticiado pelos impetrantes e comprovado pela documentação acostada aos autos, verifica-se que além dos parlamentares, várias entidades manifestaram contrariedade à proposição de urgência na apreciação do mencionado projeto.

Os empregados da FEPAM, em Assembleia Geral realizada em 01/10/2019, emitiram nota técnica, em que sustentam seu direito de se manifestar quanto à elaboração do texto do novo código, assim como demais setores da sociedade (fls. 152-160).

O Ministério Público apresentou uma proposta com mais de 60 laudas, com sugestões de alterações, pedindo a retirada da urgência (fls. 163-257).

O Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (CEDH-RS), instituído pelo art. 8º da Lei Estadual n. 14.481/2014, recomendou ao EXMO. SR. GOVERNADOR, a retirada do regime de tramitação e a promoção de amplo debate com a população gaúcha, garantida principalmente a análise do projeto pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, do corpo técnico da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) e da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), bem como das universidades e das entidades de defesa do meio ambiente (fls. 258-259).

E, ainda, os participantes do evento “O FUTURO DO FUTURO:

as perspectivas da legislação ambiental e estadual”, coorganizado pela OAB/RS, AJURIS, AJUFERGS, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RS, ABRAMPA, AMPRGS e INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, realizado em Porto Alegre, em 14/10/2019, também concluem pela necessidade da retirada do regime de urgência, a fim de viabilizar a efetiva participação da sociedade em sua discussão (fl. 261).

Saliento também, a notícia do manifesto encaminhado ao EXMO. SR. GOVERNADOR, de alguns ex-Secretários da pasta ambiental do Estado e ex-Presidente da FEPAM, contrários à tramitação emergencial.

Pois bem.

Inicialmente, destaco que é entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme denota o julgamento exarado pelo eminente Ministro Carlos Velloso, no MS 24667 AgR/DF¹, de que legítimos os parlamentares *“para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de projeto de lei ou emenda constitucionais*

¹ CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido. (MS 24667 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003, DJ 23-04-2004 PP-00038 EMENT VOL-02148-04 PP-00714)

incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo, como assentado pelo Supremo Tribunal Federal", como no caso.

No mesmo alinhamento, o entendimento recente desta Corte de Justiça, no MS nº 70083107334², sob a relatoria do nobre Desembargador Jorge Luís Dall'Agnol, ao reconhecer a ilegitimidade do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul – SENGERS, para se contrapor igualmente, ao regime de urgência discutido nestes autos.

No que tange à possibilidade de solicitação de tramitação de urgência em projetos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevê a Constituição Federal, no que importa:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

101º. O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

(...)

² MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. TRAMITAÇÃO. REGIME DE URGÊNCIA. CONTROLE JUDICIAL. LEGITIMIDADE LIMITADA. PARLAMENTARES. PRECEDENTES STF. SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE CARECE DE LEGITIMIDADE ATIVA. INDEFERIMENTO DA INICIAL. 1. Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente é admitido o controle jurisdicional sobre o processo legislativo em trâmite, no que se refere a observância das normas constitucionais do referido processo legislativo. A legitimidade para impetrar mandado de segurança com tal finalidade, contudo, é restrita aos parlamentares, os quais possuem direito líquido e certo ao devido processo legislativo. 2. Hipótese em que sindicato impetrante carece de legitimidade ativa para instaurar controle jurisdicional impugnando a tramitação de projeto de lei. Precedentes do STF. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA EM DECISÃO MONOCRÁTICA. MANDADO DE SEGURANÇA EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.(Mandado de Segurança Cível, Nº 70083107334, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 24-10-2019)

114º. Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código. (grifei)

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece:

Art. 62. Nos projetos de sua iniciativa o Governador poderá solicitar à Assembléia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.

§ 1.º Recebida a solicitação do Governador, a Assembléia Legislativa terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido.

§ 2.º Não havendo deliberação sobre o projeto no prazo previsto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação de qualquer outro assunto até que se ultime a votação.

§ 3.º O prazo de que trata este artigo será suspenso durante o recesso parlamentar. (grifei)

Sobre o tema, a obra "A Constituição e o Supremo", considera que os projetos de código, por sua complexidade, não podem ser votados no regime de urgência, dispondo:

"Assim, questão que ainda está a merecer melhor exame diz respeito à inertia deliberandi (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas. Enquanto a sanção e o veto estão disciplinados, de forma relativamente precisa, no texto constitucional, inclusive no que concerne a prazos (art. 66), a deliberação não mereceu do constituinte, no tocante a esse aspecto, uma disciplina mais minuciosa. Ressalvada a hipótese de utilização do

*procedimento abreviado previsto no art. 64, §§ 1º e 2º, da Constituição, não se estabeleceram prazos para a apreciação dos projetos de lei. Observe-se que, mesmo nos casos desse procedimento abreviado, não há garantia quanto à aprovação dentro de determinado prazo, uma vez que o modelo de processo legislativo estabelecido pela Constituição não contempla a aprovação por decurso de prazo. Quid juris, então, se os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação? Ter-se-ia aqui uma omissão passível de vir a ser considerada morosa no processo de controle abstrato da omissão? O STF tem considerado que, desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador. Essa orientação há de ser adotada com temperamento. **A complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo. O próprio constituinte houve por bem excluir do procedimento abreviado os projetos de código (CF, art. 64, § 4º), reconhecendo expressamente que obra dessa envergadura não poderia ser realizada de afogadilho. Haverá trabalhos legislativos de igual ou maior complexidade. Não se deve olvidar, outrossim, que as atividades parlamentares são caracterizadas por veementes discussões e difíceis negociações, que decorrem mesmo do processo democrático e do pluralismo político reconhecido e consagrado pela ordem constitucional (art. 1º, caput, I). Orlando Bitar, distinguindo os Poderes, dizia que o Legislativo é intermitente, o Executivo, permanente, e o Judiciário só age provocado. Ou seja, o Legislativo pode parar por algum tempo, isto é, entrar em recesso. Essas peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou***

desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. Não tenho dúvida, portanto, em admitir que também a 'inertia deliberandi' das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, pode o STF reconhecer a mora do legislador em deliberar sobre a questão, declarando, assim, a inconstitucionalidade da omissão.

[ADI 3.682, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJ de 6-9-2007.]” (grifei)

Portanto, **há vedação constitucional expressa do envio de proposição de codificação em regime de urgência.**

Tal fato decorre da complexidade e importância da matéria veiculada na proposição de um projeto de código, onde se objetiva sistematizar um determinado ramo do direito ou algum tema fundamental. **Assim, para sua apreciação, necessário um procedimento legislativo mais longo, que demanda mais tempo e uma discussão diferenciada por parte dos parlamentares.**

De igual forma, o art. 25 da Constituição Federal prevê a capacidade de auto-organização e normatização dos Estados-membros, através de seu poder constituinte derivado-decorrente, com a edição de suas respectivas constituições e, também, pela elaboração de legislação própria, **desde que observado o preceituado pela Constituição Federal.**

Segundo Alexandre de Moraes³, *“como consagrou o Supremo Tribunal Federal, que o respeito ao Princípio da Simetria não significa a necessidade de o legislador constituinte estadual, especialmente em assuntos de organização do próprio Estado, simplesmente repetir o mesmo enunciado das normas constitucionais federais”*.

Todavia, **o delineamento básico do processo legislativo é de reprodução obrigatória, não podendo a Constituição Estadual contrariar a previsão constitucional federal.**

Nesse sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1 – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê

^{3 3} Direito Constitucional. 32^a ed. rev. atual. até a EC/91, de 18 de fevereiro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2016. p. 298.

o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí. (ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001) (grifei)

Ressalto ainda, em que pese os argumentos trazidos pela autoridade coatora, tenho que efetivamente o projeto encaminhado se cuida de um código, seja pela sua extensão como pelo teor da matéria discutida.

Por fim, importante salientar a Convenção de Aarhus – Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambientais -, que foi adotada em 1998, durante a 4ª Conferência Ministerial “ambiente para a Europa”, entrando em vigor em 2001, cujo objetivo é garantir o direito de acesso à informação, à participação do público em processo de decisão e acesso à justiça.

Ao garantir os direitos dos cidadãos em matéria ambiental, ela estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, preconizando que o desenvolvimento sustentável só poderá acontecer se houver

a participação de todos os cidadãos, estabelecendo a essencial conexão entre a sociedade e às autoridades, como demanda um contexto democrático.

A respeito da atuação pública e a influência dos cidadãos nos diferentes assuntos políticos, na Convenção, destacam as autoras Rafaela Teixeira Neves e Eliane Cristina Pinto Moreira⁴: "*(1) a participação do público nas decisões relativas a atividades específicas, disposta no art. 6º da Convenção; (2) a participação do público nos planos, programas e políticas relativos, ao meio ambiente, segundo o art. 7º; (3) a participação do público durante a fase de elaboração de disposições regulamentares ou de instrumentos normativos juridicamente obrigatórios de aplicação geral, conforme o art. 8º.*"

Veja-se, que a Convenção, acaba por prever a necessidade de os Estados adotarem medidas práticas que concretizem a efetivação da participação cidadã, no processo legislativo ambiental.

Nessa senda, apesar de a referida legislação ainda não ter sido ratificada pelo Brasil, considerando a situação narrada nestes autos, tenho que a ponderação sobre os pilares por ela trazidos - direito de acesso à informação, à participação pública no processo de decisão e o acesso à justiça – em matéria ambiental, se mostra extremamente pertinente, pois a manutenção do regime de urgência

⁴ Artigo. "Os Princípios da Participação e Informação Ambientais e a Aplicação da Convenção de Aarhus no Direito Brasileiro". Revista de Direito Ambiental. Ano 20. Vol. 77. Janeiro-Março de 2015. Coordenação Eladio Lecey e Sílvia Cappelli. Ed. Thomson Reuters. Revista dos Tribunais.

para a tramitação do projeto de lei que institui novo Código Ambiental Estadual, vai de encontro a tais premissas e, por consequência, da preocupação de proteção do meio ambiente, inclusive prevista no âmbito constitucional.

Deste modo, na hipótese, a proposição em regime de urgência, do Código Estadual do Meio Ambiente, está em dissonância com o disposto no art. 64, § 4º, da Constituição Federal, ofendendo direito líquido e certo dos impetrantes ao devido processo legislativo.

Assim, **DEFIRO O PEDIDO LIMINAR**, para sustar a tramitação do Projeto de Lei n. 431/2019, em regime de urgência.

Intime-se a parte impetrante.

Notifique-se a autoridade coatora, com urgência.

Dê-se ciência do presente feito à Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.

Após, ao Ministério Público.

Porto Alegre, 30 de outubro de 2019.

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH,

Relator