

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



NOTAS SOBRE PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA

Fernando Lagares Távora
Gustavo Henrique Fidelis Taglialegna
Humberto Mendes de Sá Formiga
Marcus Peixoto

Textos para Discussão

98

Julho/2011

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

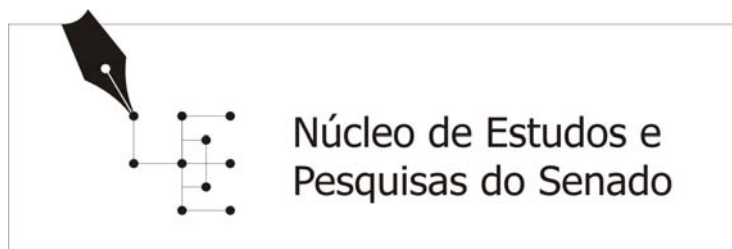
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

nepsf@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

NOTAS SOBRE PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA

Fernando Lagares Távora¹
Gustavo Henrique Fideles Taglialegra²
Humberto Mendes de Sá Formiga³
Marcus Peixoto⁴

RESUMO:

A consolidação das leis é um preceito constitucional e tem como objetivos melhorar sua compreensão pela sociedade, facilitar seu cumprimento, reduzir disputas judiciais e estabilizar os processos socioeconômicos regulados. Embora não altere o conteúdo das leis, a consolidação visa também à atualização de termos ultrapassados, valores monetários e denominação de órgãos públicos responsáveis pela sua regulamentação e execução. No Brasil, as leis de vigilância sanitária animal e vegetal e de defesa agropecuária estão dispersas. As mudanças tecnológicas impostas pelos novos padrões de consumo dos mercados interno e externo demandam maior atenção dos agentes públicos e do setor privado no aperfeiçoamento e no cumprimento dessas leis e sua regulamentação. Para lidar com essa problemática, o presente trabalho analisa a legislação sanitária e propõe, para discussão, uma minuta de consolidação.

ABSTRACT:

The law consolidation is a constitutional principle under Brazilian Constitution of 1988 and aims to improve its understanding by society, facilitates compliance, reduces litigation, and stabilizes the socioeconomic processes regulated by it. While not changing the content of laws, the law consolidation also intends to update the outdated terms, values and public agencies' names responsible for regulation and law enforcement. In Brazil the laws for animal and plant health monitoring, agriculture defense are scattered. Technological changes imposed by new patterns of domestic and external consumption demand more attention of public and private sector in attending the requirements of this law. To tackle these issues, this work analyzes the sanitary defense legislation and proposes a bill for further discussions.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal – Área de Política Agrícola e Agrária – MSc em Economia do Setor Público e MSc em *Management, Economics and Consumer Studies*. Contato: tavora@senado.gov.br.

² Consultor Legislativo do Senado Federal – Área de Política Agrícola e Agrária – MSc em Gestão do Agronegócio. Contato: taglia@senado.gov.br.

³ Consultor Legislativo do Senado Federal – Área de Política Agrícola e Agrária – Especialista em Contabilidade e em Direito Constitucional. Contato: hformiga@senado.gov.br.

⁴ Consultor Legislativo do Senado Federal – Área de Política Agrícola e Agrária – DSc em Desenvolvimento e Agricultura. Contato: marcusp@senado.gov.br.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	BREVE HISTÓRICO DAS INICIATIVAS ANTERIORES E ATUAIS	6
3	BASE LEGAL DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL ..	9
4	METODOLOGIA UTILIZADA NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA.....	13
5	AVALIAÇÃO DA JURIDICIDADE DOS DECRETOS Nº 24.114 E Nº 24.548, DE 1934	15
6	COMENTÁRIOS FINAIS	21
	ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI DE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA (LINK NO FINAL NO ARTIGO).	
	BIBLIOGRAFIA	22

NOTAS SOBRE PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA

1 INTRODUÇÃO

Na dinâmica da elaboração de novas normas jurídicas, não é raro que um comando normativo posterior entre em conflito com as disposições vigentes. Com o tempo, esses efeitos se acumulam de forma indesejável, provocando transtornos à garantia de direitos, projetando um cenário em que a existência de leis que já não produzem qualquer efeito prático sobre a organização social torne complexa a interpretação e a aplicação das normas.

Em sentido geral, o objetivo de consolidar as leis federais é evitar problemas causados por textos dispersos e, às vezes, aparentemente contraditórios, eliminar conceitos ultrapassados, revisar e organizar as normas sobre uma mesma matéria e condensá-las em uma só lei.

Na prática, a consolidação constitui a coleta, conjugação e sistematização formal das leis em vigor, sem alterações substanciais. Difere da codificação, que é caracterizada pela unificação das normas relativas à determinada matéria, com reforma substancial da disciplina até então existente, inovando no ordenamento jurídico.

Assim, a consolidação viabilizaria melhores níveis de compreensão e interpretação do campo legal, aprimorando sua eficiência. Outro objetivo seria eliminar do plano jurídico dispositivos inconstitucionais ou já revogados, tácita ou expressamente, por legislação subsequente.

Portanto, é importante frisar, nesse contexto, que a consolidação de leis representaria um processo permanente de atualização e visaria garantir ao cidadão maior compreensão das leis, que consolidadas de forma racional conferem unidade, simplicidade e coerência ao conjunto da legislação.

É muito conhecido na sociedade brasileira o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com 922 artigos. Constitui, em nossa legislação, o exemplo mais conhecido e mais bem sucedido de consolidação de leis.

Outro exemplo é o Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976, que expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). Esse Decreto foi revogado pelo Decreto nº 89.312, de 23 de janeiro de 1984, que expediu nova CLPS, e, posteriormente, foi revogado, junto com dezenas de outros decretos posteriormente editados, pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o atual Regulamento da Previdência Social. Embora esse último decreto não seja assim nominado, é de fato uma consolidação de normas legais, no âmbito do Poder Executivo federal.

O presente trabalho pretende apresentar para discussão uma minuta de projeto de lei para consolidação da legislação sanitária para a agropecuária.

Além desta introdução, o texto está dividido em mais seis seções. A segunda apresenta um breve histórico das iniciativas passadas e em curso, dos poderes Executivo e Legislativo federais, para consolidação de leis. A terceira seção apresenta o arcabouço jurídico em vigor para a consolidação das leis no nível federal, notadamente os dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 2008, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001. A quarta seção, por seu turno, apresenta breve relato do processo de elaboração da proposta de consolidação da legislação federal de defesa agropecuária. A quinta seção discute a possibilidade de inclusão ou não na consolidação de certos normativos em vigor, dado que podem ser interpretados como decreto ou lei. A sexta seção apresenta os comentários finais do trabalho. Por fim, a sétima e última seção reproduz a minuta de Projeto de Lei de Consolidação das Leis de Defesa Agropecuária, elaborada na Consultoria Legislativa do Senado Federal, entre 2009 e 2011.

2 BREVE HISTÓRICO DAS INICIATIVAS ANTERIORES E ATUAIS

Logo após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispôs *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, editada para atender ao parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal de 1988, o Governo Federal iniciou um esforço de levantamento da legislação federal existente, inserção em meio magnético, montagem do banco de dados geral, seleção das matérias consolidáveis e o próximo passo seria a consolidação propriamente dita. À época, optou-se pela postergação da consolidação dos decretos, a qual se implantaria quando o Poder Legislativo já estivesse revisando a consolidação das leis.

Segundo Relatório sobre levantamento realizado pela Casa Civil (disponível no seu sítio na Internet) acerca da legislação brasileira não expressamente revogada, promulgada até 26 de agosto de 1998, foi detectado um universo de 27.471 leis (11.508 decretos-lei, 10.014 leis, 83 leis complementares, 10 leis delegadas, 5.812 decretos do Poder Legislativo e 44 decretos do Governo Provisório). Deste total, no entanto, 17.350 leis foram consideradas de caráter pessoal (concessão de pensões, prêmios, promoções, etc.), orçamentário (concessão de créditos, etc.) ou temporário (prazo fixo de vigência), o que reduziria substancialmente o número de leis objeto do trabalho de consolidação. Verificou-se, ao cabo, a existência de um universo de 10.121 leis de caráter geral (passíveis de consolidação)⁵.

O Relatório apresenta um histórico detalhado das iniciativas tomadas no final da década passada, bem como a especificação de uma série de diretrizes e princípios que deveriam embasar a elaboração das propostas de consolidação.

À época, o PRODASEN (atual Secretaria Especial de Informática do Senado Federal) em parceria com a Presidência da República elaborou um *software*, denominado Sistema de Consolidação da Legislação Federal (SISCON), gerando via internet, uma ferramenta de trabalho para a consolidação.

A Câmara dos Deputados também tomou iniciativas no sentido de promover a consolidação de leis, através da criação do Grupo de Trabalho de Consolidação de Legislação da Câmara dos Deputados (GT-Lex), previsto no Regimento Interno da Casa em 1997. Consultores Legislativos do Senado Federal também se juntaram aos assessores legislativos integrantes do GT-Lex e com a equipe da Casa Civil para integrar os esforços das comissões de trabalho da Casa Civil, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Alguns anos depois, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, estabeleceu *normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal*, e determinou à Casa Civil que instituisse um Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, responsável pela coordenação e implantação dos trabalhos de consolidação no âmbito do Poder

⁵ **Relatório : Consolidação da Legislação Federal. 2000** – Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil – Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consolidacao/Rel_1.htm. Acesso em 25/2/2011.

Executivo, e composto de um total de cerca de 160 juristas e técnicos. Em cada ministério e nos órgãos da estrutura da Presidência da República foi determinada a instituição de Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos composta por no mínimo quatro membros, podendo ainda ser instituídas comissões de especialistas e mistas⁶.

Apesar do número de envolvidos, o trabalho revelou-se por demais complexo. A perspectiva da Casa Civil da Presidência da República era de que o Poder Executivo enviasse para o Congresso Nacional os principais projetos de lei de consolidação elaborados pelas comissões nos ministérios, até o fim do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2002. O trabalho do Grupo resultou na instituição na Internet de um inédito portal⁷ de pesquisa sobre a legislação federal em vigor, no site da Casa Civil.

O trabalho da Casa Civil não chegou a ser concluído, gerando, no entanto, 11 projetos, dos quais três estão efetivamente tramitando na Câmara, todos de 2001: Projeto de Lei (PL) nº 4.000, que *declara revogada a Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957 e os demais atos que menciona, afetos ao Setor Transportes*; PL nº 4.202, que *declara revogado o Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, e os demais atos que menciona, relativos à matéria previdenciária*; e PL nº 4.402, que *declara revogado o Decreto-Lei nº 20, de 14 de setembro de 1966, e os demais atos que menciona, relativos a matéria trabalhista*. Os três PLs, entretanto, embora não tenham sido arquivados, têm seu último movimento registrado em 2007.

A Câmara retomou o trabalho de consolidação das leis brasileiras em 2007, com a renovação do GT-Lex. A pretensão do GT-Lex era dividir a atual legislação brasileira em 20 áreas temáticas para fazer sua organização: leis políticas; leis administrativas; leis trabalhistas; leis cíveis; processual civil; processual penal; leis sociais (seguridade social, saúde); leis penais; leis agrárias, agrícolas e de terras; meio ambiente; mineração, subsolo, água e energia; comunicação, telecomunicação, informática; sistema financeiro e fiscalização; sistema tributário; legislação militar e defesa nacional; leis econômicas e

⁶ SILVA, Célia Cristina dos Santos. **A Importância da Consolidação da Legislação Federal para o Cidadão. Revista Jurídica Virtual.** Volume 4, número 38, julho/2002, ISSN1518-8876. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_38/artigos/Art_Celia.htm. Acesso em: 25/2/2011.

⁷ Acessível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

comerciais; leis relativas a finanças públicas e orçamento; leis culturais e educação; leis de trânsito; e leis de direito internacional público e privado⁸.

Além daqueles projetos de lei, o Senado Federal aprovou, em 2008, o Projeto de Lei do Senado nº 619, de 2007, de autoria do então Senador Tião Viana, *que consolida a legislação sanitária federal*. Atualmente o Projeto, sob a denominação de PL nº 4.247, de 2008, tramita na Câmara dos Deputados, e aguarda votação pelo Plenário da Casa.

Também tramitam na Câmara dos Deputados dois outros projetos de consolidação de leis: PL nº 3.692, de 2008, que *consolida a legislação brasileira relativa ao crédito rural e dá outras providências*, do deputado Néelson Marquezelli; PL nº 3.800, de 2008, que *consolida a legislação relativa à Assistência Social*, da deputada Rita Camata. Outro PL tratando de consolidação chegou a tramitar: o PL nº 3.516, de 2008, que *consolida a legislação brasileira de telecomunicações e de radiodifusão*, do deputado Bruno Rodrigues foi arquivado e seu desarquivamento, embora possível pelo Regimento, ainda não foi requerido.

A título de registro, há exemplos também de normas de consolidação de leis no âmbito estadual, como a Lei Complementar nº 78, de 9 de julho de 2004, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do estado, conforme o previsto no parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Esse, no entanto, não será objeto de discussão neste texto.

3 BASE LEGAL DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Processo Legislativo definiu no art. 59, parágrafo único, que lei complementar⁹ disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

⁸ **Câmara reinstala grupo de consolidação de leis.** 9/10/2007, Agência Câmara. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/NAO-INFORMADO/111612-CAMARA-REINSTALA-GRUPO-DE-CONSOLIDACAO-DE-LEIS.html>

⁹ Lei complementar difere de lei ordinária, entre outros aspectos, por ter seus condicionantes (matéria tratada e processo legislativo) estabelecidos na Constituição Federal. Além disso, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta (Art. 69 da CF de 1988).

Dez anos depois, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispôs *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*, foi aprovada para atender ao ditame do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, foi alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Ela contém o Capítulo III, dedicado especificamente à consolidação das leis e outros atos normativos. O art. 13 determina que as leis federais sejam reunidas em codificações (os Códigos) e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, e constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

Conforme o § 1º, a consolidação consiste na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, **sem modificação do seu alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.**

O § 2º manda preservar o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, mas admite que poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação¹⁰:

- I – introdução de novas divisões¹¹ do texto legal base;
- II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;
- III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;
- IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;
- V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;
- VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;
- VII – eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo;
- VIII – homogeneização terminológica do texto;
- IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;
- X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;
- XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

¹⁰ Conforme o § 3º *as providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base.*

¹¹ Trata-se da possibilidade de rearranjar a consolidação em títulos, capítulos e seções diferentes das existentes nas leis consolidadas.

Para a consolidação pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo das normas de que trata o art. 13 devem ser observados os seguintes procedimentos (art. 14):

1. levantamento da legislação federal em vigor e formulação de projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados;
2. apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos.

Cabe destacar que medidas provisórias ainda não convertidas em lei não podem ser objeto de consolidação (art. 14 § 1º).

Um projeto de lei de consolidação pode ser formulado pela mesa diretora e por qualquer parlamentar ou Comissão do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 14 § 2º).

Pode também ser admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à (art. 14 § 3º):

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada;

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.

O art. 15 da Lei Complementar nº 95, de 1998, determina ainda que na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promova a atualização da consolidação das leis federais brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Além das disposições acima mencionadas, a Lei Complementar nº 95, de 1998, também prevê a necessidade da consolidação de outros atos normativos. Assim, o art. 16 dispõe que os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os ministérios, assim como as entidades da administração indireta,

adotarão, em prazo estabelecido em decreto¹² do Presidente, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores (portarias, instruções normativas, resoluções, etc.) em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

O art. 17 da Lei em questão determina ainda que o Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o art. 16, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

Em 2007, o Senado alterou seu Regimento Interno, com a inclusão dos arts. 213-A a 213-E, para dispor especificamente sobre a tramitação dos projetos de lei de consolidação. Segundo os novos dispositivos, é facultado a qualquer Senador ou Comissão oferecer projeto de lei de consolidação, vedada a alteração do mérito das normas que serviram de base para a consolidação,

Ainda de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, o projeto de consolidação será analisado pela Comissão que guardar maior pertinência com a matéria, que se pronunciará sobre o princípio de preservação do conteúdo original das normas consolidadas, bem como sobre as sugestões apresentadas pelos Senadores ou por outras Comissões. Posteriormente o Projeto será encaminhado ao Plenário, onde poderá receber emendas de redação, que serão submetidas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Por fim, o Regimento determina que os dispositivos da Lei de Consolidação devam fazer referência a seus correspondentes revogados.

¹² Conforme a Constituição Federal, decretos são normas legais editadas e publicadas pelo Poder Executivo, sem existência de um processo legislativo no Poder Legislativo, conforme depreende-se do art. 59 da Constituição Federal. O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções.

4 METODOLOGIA UTILIZADA NA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS DE DEFESA AGROPECUÁRIA

Em 2009, por solicitação do Senador Augusto Botelho, os autores deste trabalho iniciaram estudos para identificação da legislação agropecuária que fosse passível de consolidação.

Inicialmente, o grupo se reuniu com consultores legislativos da Câmara dos Deputados para identificar matérias que estavam sendo alvo de consolidação naquela Casa. Foram identificadas duas áreas que poderiam ser objeto de consolidação: a) a legislação agrária e b) a legislação fitossanitária vegetal e animal. O parlamentar solicitou ao grupo que iniciasse planejamento visando à consolidação das leis de vigilância sanitária animal e vegetal e de defesa agropecuária.

A consolidação da legislação de defesa sanitária vegetal e animal é necessária pela importância destas ações na garantia da sanidade do meio ambiente e dos produtos consumidos pela população, e para a redução dos riscos relacionados a barreiras não tarifárias na exportação de commodities agrícolas e produtos industrializados de origem agropecuária, que podem ser impostas pelos países importadores.

É nesse contexto que se insere o debate sobre a consolidação das leis federais sobre sanidade animal e vegetal, que ora propomos. Para alcançar os objetivos insculpidos na Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001, algumas diretrizes norteiam a técnica legislativa aplicada ao presente trabalho: estruturação do conteúdo em títulos e capítulos; redução do número de disposições normativas dispersas relativas à sanidade animal e vegetal na legislação federal, minimizando o esforço de consulta e identificação de conteúdos correlatos; aplicação, quando pertinente, de redação direta, oferecendo maior concisão e clareza ao texto, sem lhe alterar o sentido; atualização dos valores monetários presentes no texto consolidado; identificação ao final de cada artigo da norma de origem; e expressa revogação das normas consolidadas.

É importante ainda destacar que alguns normativos, como o Decreto nº 24.144, de 1934, editado sob a égide da Constituição de 1891, que está ainda em vigor e trata da Defesa Sanitária Vegetal, foram recepcionados em constituições passadas com *status* de lei federal. No nosso entendimento, a maior parte desse Decreto versa sobre assuntos

que devem ser objeto de lei federal conforme o disposto pela atual Constituição Federal, razão por que preferimos incluí-lo na Consolidação.

Como passo inicial, objetivando a definição do escopo da consolidação, foi realizado um levantamento da legislação existente a partir de pesquisas por palavras-chave.

O universo inicial da pesquisa incluía todas as leis em que estivessem contidas as expressões: propriedade, rural, rurais, campo, floresta, pasto, animal, animais, vegetais, pecuário, pecuária, agropecuário, agropecuária, agricultura, produtor, agrícola e agrário.

No refinamento da pesquisa, em cada instrumento normativo foram executadas buscas textuais das palavras: ambiente, defesa, fiscalização, controle, saúde, sanidade, sanitário, sanitária, doença e praga. A legislação selecionada, para análise, foi aquela em que houve pelo menos uma ocorrência das palavras buscadas.

A análise do conteúdo selecionado levou à observação de que alguns textos tratavam apenas de forma tangencial o tema *defesa sanitária agropecuária*. Fez-se necessária a ponderação da razoabilidade de trazer à consolidação uma lei cuja maior extensão se dedica a temas diversos. Ao se analisar o papel estruturante de alguns desses instrumentos, dentro do ordenamento jurídico das matérias atinentes à agropecuária nacional, concluiu-se pela não consolidação de referidos textos.

A partir da definição precisa do escopo das matérias a consolidar, elaborou-se uma estrutura temática para a nova lei, que deverá abrigar todos os comandos da legislação em consolidação.

O próximo passo consistiu em distribuir o conteúdo, até então justaposto, pela estrutura temática elaborada. No final dessa etapa do trabalho, o texto em consolidação representava literalmente a legislação original e o conteúdo de cada lei pertencia integralmente a um tópico da estrutura.

Em seguida, antevendo-se a dinâmica das mudanças no texto e objetivando guardar a referência à origem de cada artigo do texto consolidado, o conteúdo em consolidação foi transferido para ambiente de planilha eletrônica, ficando o texto de cada título, capítulo, seção, subseção, artigo, parágrafo, inciso, alínea e item em célula própria na planilha elaborada.

Na ordem das colunas, as primeiras ficaram reservadas para a numeração do novo texto, em seguida vinha a coluna que continha a redação original e, por fim, a referência ao instrumento legal de origem.

A sistemática adotada permitiu a redistribuição, por afinidade temática, de qualquer conteúdo, desde que, ao mover o texto, as duas últimas células de cada coluna estivessem juntas, na linha de destino. Ficaram assim asseguradas a rastreabilidade da origem de cada parte do novo texto e a renumeração automática.

Findo o trabalho de redistribuição do texto no ambiente de planilha, transportou-se o conteúdo de volta ao ambiente de processador de texto. Procederam-se, inicialmente, a eliminação dos comandos sem sentido no novo texto, como repetidas cláusulas de vigência e de determinações transitórias. Em seguida, foram promovidas as atualizações ortográfica e de nomenclatura de órgãos da estrutura do Poder Executivo.

O próximo desafio foi a atualização dos valores monetários contidos no texto. Nessa tarefa, a dificuldade inicial foi encontrar índices de atualização que se aplicassem a todos os valores monetários, uma vez que estes provinham de diferentes momentos econômicos, cada qual com sua moeda própria. Optou-se, como regra, pelos índices de série histórica mais longa, objetivando padronizar os critérios de atualização.

As revisões, presentes em todas as etapas, cumpriram o papel fundamental de harmonizar gradualmente a redação, com vistas à manutenção semântica e à atualização ortográfica.

Finalmente, procedeu-se a renumeração dos comandos, em obediência à nova ordem adotada e a atualização das remissões internas no novo texto.

5 AVALIAÇÃO DA JURIDICIDADE DOS DECRETOS Nº 24.114 E Nº 24.548, DE 1934

Como regra, uma consolidação de leis no âmbito federal deve agregar apenas leis e normativos equivalentes (decretos-leis, principalmente). Decretos presidenciais não podem integrar a consolidação, pois são hierarquicamente inferiores às leis. Mas há situações mais complexas, como veremos a seguir.

A Constituição Federal (CF) de 1934 foi promulgada em 16 de julho de 1934, alguns dias depois que o Presidente Getúlio Vargas editou os Decretos nº 24.114, de 12

de abril de 1934, que *aprova o regulamento de Defesa Sanitária Vegetal*, e nº 24.548, de 3 de julho de 1934, que *aprova Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal*.

Esses decretos foram editados, portanto, ainda sob a égide da CF de 1891, a qual tratava superficialmente de agricultura, ao dispor sobre o tema apenas entre as atribuições de regulamentação não privativas do Congresso:

Art. 35. Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

.....
2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

Entretanto, esses decretos foram editados pelo Presidente Vargas no exercício das atribuições a ele próprio concedidas pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que *instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil*. Em seu art. 1º esse decreto dispunha que:

Art. 1º O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país;

Cabe destacar que o art. 4º do mesmo Decreto manteve em vigor todo o aparato legal existente, bem como suas alterações:

Art. 4º Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos; porém, inclusive os próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um.

Além disso, logo após a edição dos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, a CF de 1934, no art. 18 das disposições transitórias, reconheceu todos os decretos e atos do Governo Provisório, inclusive esses emitidos pelo Presidente Vargas:

Art. 18. Ficam aprovados os atos do Governo Provisório, dos interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos.

Os decretos em questão continuaram em vigor e atravessaram mais duas constituições (as de 1946 e de 1967). Importa, no entanto, saber como a atual Constituição Federal de 1988 os recepiona.

O art. 187 da CF de 1988 dispõe que a política agrícola será planejada e executada na **forma da lei**, levando em conta, **especialmente**:

- I – os instrumentos creditícios e fiscais;
- II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV – a assistência técnica e extensão rural;
- V – o seguro agrícola;
- VI – o cooperativismo;
- VII – a eletrificação rural e irrigação;
- VIII – a habitação para o trabalhador rural.

Portanto, o art. 187 da atual Constituição Federal não trata especificamente de defesa agropecuária, mas não exclui a possibilidade (ou a conveniência) de tratá-lo por lei. É a Lei n° 8.171, de 17 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Agrícola, que trata de defesa agropecuária.

Os arts. 27, 28 e 29 da Lei Agrícola, integrantes do Capítulo VII, que dispõe sobre Defesa Agropecuária, foram vetados pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, antes de sua promulgação. Somente após quase oito anos, através da Lei n° 9.172, de 20 de novembro de 1998, a Lei Agrícola foi alterada para incluir artigos que passaram a tratar da defesa agropecuária.

O art. 27-A da Lei Agrícola estabelece em seu § 1° que o Poder Público desenvolverá, permanentemente, atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal e animal. E o §2° complementa o 1º, ao dispor que tais atividades *serão organizadas de forma a garantir o **cumprimento das legislações vigentes que tratem da defesa agropecuária e dos compromissos internacionais firmados pela União.***

Ressalte-se que os artigos que integram o Capítulo VII da Lei Agrícola não dispõem que as atividades de vigilância e defesa sanitária vegetal e animal devam ser regulamentadas complementarmente. Não obstante, essa regulamentação era necessária e foi alvo do Decreto n° 5.741, de 30 de março de 2006, que *regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organizando o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária.*¹³

¹³ Tal Decreto não traz nenhuma referência aos Decretos n° 24.114 e n° 24.548, ambos de 1934.

Seriam então os Decretos n° 24.114 e n° 24.548, como parte da legislação vigente¹⁴, recepcionados na forma de lei, como preconiza o art. 187 da CF de 1988? Devem eles, então, nortear a política agrícola de organização das atividades de vigilância sanitária? É uma interpretação possível.

É importante frisar que, em uma interpretação sistêmica, o regulamento da inspeção sanitária animal, teria previsão de regulamentação, mas o de defesa vegetal, não. Por meio do art. 9º da Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, *que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal*, o Poder Executivo foi autorizado a tratar dessa matéria por Decreto:

Art. 9º O poder Executivo da União baixará, dentro do prazo máximo de cento e oitenta (180) dias, contados a partir da data da publicação desta lei, o regulamento ou regulamentos e atos complementares sobre inspeção industrial e sanitária dos estabelecimentos referidos na alínea a do art. 4º citado.

§ 1º A regulamentação de que trata este dispositivo abrangerá:

- a) a classificação dos estabelecimentos;
- b) as condições e exigências para registro e relacionamento, como também para as respectivas transferências de propriedade;
- c) a higiene dos estabelecimentos;
- d) as obrigações dos proprietários, responsáveis ou seus prepostos;
- e) a inspeção *ante e post mortem* dos animais destinados à matança;
- f) a inspeção e reinspeção de todos os produtos, subprodutos e matérias primas de origem animal durante as diferentes fases da industrialização e transporte;
- g) a fixação dos tipos e padrões e aprovação de fórmulas de produtos de origem animal;
- h) o registro de rótulos e marcas;
- i) as penalidades a serem aplicadas por infrações cometidas;
- j) a inspeção e reinspeção de produtos e subprodutos nos portos marítimos e fluviais e postos de fronteiras;
- k) as análises de laboratórios;
- l) o trânsito de produtos e subprodutos e matérias primas de origem animal;
- m) quaisquer outros detalhes, que se tornarem necessários para maior eficiência dos trabalhos de fiscalização sanitária.

§ 2º Enquanto não for baixada a regulamentação estabelecida neste artigo, continua em vigor a existente à data desta lei.

¹⁴ Observe-se que decretos presidenciais também fazem parte da legislação vigente.

Lembre-se que, por outro lado, a CF autoriza o Presidente da República a expedir decretos autônomos (que criam nova norma jurídica) apenas para dispor sobre (art. 84, VI):

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Fora esses casos, somente é possível a expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução de Leis (art. 84, IV). Os Decretos nº 24.114 e nº 24.548 não podem ser autônomos porque não se enquadram na primeira hipótese. Podem, no entanto, ser decretos regulamentadores, desde que haja previsão para isto em lei vigente.

Entretanto, a Lei Agrícola, quando alterada pela Lei nº 9.172, de 1998, não fez menção aos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934, como regulamentadores do disposto em seu Capítulo VII sobre a Defesa Agropecuária. Apenas o Decreto nº 5.741, de 2006, é apontado como regulamento.

Por outro lado, foi clara a posição do Governo do Presidente Lula em relação a essa questão, uma vez que os Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934, foram alterados pelo Decreto nº 6.946, de 21 de agosto de 2009. Embora seja curiosa a observação no texto do Decreto nº 24.548, de 1934, constante do site da Casa Civil: *este texto não substitui o publicado na Coleção de Leis do Brasil de 1934 (grifo nosso)*.

A questão está longe de ser elucidada com o posicionamento anterior. A revogação de decretos do período provisório por decretos do Poder Executivo já foi levada para o Poder Judiciário. De acordo com fontes não formais, o Poder Judiciário sinalizou que a matéria merecia reserva. Entendia aquele Poder, em análise expedita, que parte do Decreto nº 99.999, 11 de janeiro de 1991, que revogava centenas de outros anteriores, dentre os quais diversos do período do governo Provisório, poderia ser declarada inconstitucional, justamente porque alguns normativos teriam sido recepcionados como lei. Em parte, por causa dessa celeuma, o Poder Executivo, antecipando-se à decisão desfavorável da justiça, revogou o Decreto nº 99.999, de 1991, por meio do Decreto de 5 de setembro de 1991.

Além disso, não se pode olvidar que o próprio Presidente Getúlio Vargas, quando precisou alterar o Decreto nº 24.114, de 1934, utilizou o decreto-lei, que é

recepcionado como lei ordinária pela CF de 1988. Foi o que ocorreu quando da expedição do Decreto-Lei nº 574, de 12 de maio de 1943, que *modifica o art. 20 e seus parágrafos, do Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal, baixado com o Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934*:

Art. 1º O art. 20 e seus parágrafos, do Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal, aprovado pelo decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934, passam a ter a seguinte redação:

“Art. 20. É livre, em todo o território nacional, o trânsito de plantas, partes de vegetais ou produtos de origem vegetal. Parágrafo único. O Ministério da Agricultura, verificada a irrupção, no país, de pragas ou doenças reconhecidamente nocivas às culturas, poderá, em qualquer tempo, mediante portaria, proibir, restringir ou estabelecer condições para o trânsito de que trata o presente artigo”.

Art. 2º Continuam em vigor as portarias já expedidas pelo Ministério da Agricultura sobre o assunto, desde que não colidam com o disposto no presente decreto-lei.

Art. 3º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Observe-se que há ainda a possibilidade da interpretação de que partes dos Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934, sejam consideradas objeto de lei, em conformidade com a CF de 1988, e parte seja considerada regulamentadora da Lei Agrícola, por exemplo.

Tal análise daria respaldo para classificar o Decreto nº 24.114, de 1934, como lei e passível do processo de consolidação. Assim, esse ponto é elucidativo da dificuldade de se aceitar prontamente a interpretação adotada quando da modificação promovida pelo Presidente Lula. Para melhor ilustrar a contradição existente, basta que se imagine que, por hipótese, seja necessário alterar parte do Decreto-Lei nº 5.478, de 1943. Pela metodologia adotada, o Governo enviaria um projeto de lei (ou uma Medida Provisória, quando estivessem presentes os pressupostos de relevância e urgência). Mas se fosse outra parte do Decreto nº 24.114, de 1934, bastaria a expedição de um decreto presidencial.

Sobre a questão, somente uma discussão em concreto poderia ensejar, eventualmente, uma provocação ao Supremo Tribunal Federal, que seria o fórum adequado para eliminar eventuais contradições dessa questão.

Como a consolidação em discussão nesse trabalho trata de ampla análise da Defesa Agropecuária, a fim de manter a integridade do tratamento do tema, optamos por nela incluir os Decretos nº 24.114 e nº 24.548, ambos de 1934.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

A Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 59, parágrafo único, a iniciativa de lei complementar sobre *a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*. O Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelecendo normas gerais e definindo padrões para o cumprimento do comando constitucional.

Seguindo as diretrizes da mencionada Lei Complementar, a consolidação das leis se apresenta como instrumento essencial para sintetizar o conteúdo das normas, dando maior sistematização e harmonizando o teor com o conjunto de comandos em vigor, referentes a um dado assunto. A técnica consiste em extinguir dispositivos repetitivos, contraditórios, sobrepostos e desatualizados, dirimindo dúvidas, sem a alteração do conteúdo das leis.

Em síntese, elaborar uma minuta em que estivesse contemplada a consolidação de leis de defesa agropecuária, no plano da legislação federal, demandou:

- a) a definição precisa do objeto da tarefa;
- b) a identificação das leis que atendiam aos critérios técnicos de seleção adotados;
- c) a justaposição inicial de todos os comandos normativos identificados;
- d) a subsequente organização temática dos conteúdos justapostos;
- e) a eliminação dos comandos desnecessários (relativos à definição de início da vigência de cada instrumento, à supressão de determinações que perderam o sentido semântico, a determinações transitórias, entre outros);
- f) atualização da nomenclatura dos órgãos mencionados na legislação em análise;
- g) a atualização dos valores monetários existentes no texto;
- h) a harmonização da redação dos comandos não revogados tacitamente, com vistas à manutenção semântica e atualização ortográfica;
- i) a renumeração dos comandos, em obediência à nova ordem adotada; e, finalmente,
- j) a atualização das remissões internas no novo texto.

Por outro lado, entende-se que esse mesmo processo de consolidação reveste-se de incontestável complexidade. Em primeiro lugar, a simples identificação das leis ainda em vigor já constitui tarefa hercúlea. Uma vez adotada esse conjunto de leis válidas, a

sistematização e organização dos comandos reveste-se, igualmente, de grande desafio, haja vista sua abrangência, extensão e aspectos de temporalidade e oportunidade.

Mas o problema não se exaure com a adoção de várias definições práticas. Infundáveis discussões jurídicas podem emergir. Por exemplo, não seria um absurdo se a nova disposição pudesse gerar interpretações pela simples disposição topográfica dos dispositivos. A nova lei advinda da consolidação substitui *de jure* todas as leis consolidadas e as revoga.

Passando para um exemplo prático, o trabalho discutiu a complexidade de consolidação de normativos do período do Governo Provisório do Brasil (vide seção 5). Não se fala aqui do período imperial, mas sim da legislação produzida aos auspícios da Constituição de 1891, durante o Governo do Presidente Vargas. Como exposto anteriormente, o chefe do Poder Executivo emitiu dois decretos em 1934 tratando de defesa sanitária vegetal e animal. À época, o presidente dispunha dessa prerrogativa com base na CF de 1891. Em seguida, com a promulgação da Constituição de 1934, o mesmo presidente convalidou esses decretos. Em 1943, houve necessidade de alteração dos decretos, o que ocorreu com a edição de decretos-lei, que são recepcionados como lei pela Constituição de 1988. Ocorre que o presidente Lula alterou ambos os decretos de 1934 por meio de decreto presidencial. Assim, os decretos de 1934 seriam considerados recepcionados como leis ou como simples decretos?

Em face dessa polêmica, há uma consistente discussão se tais decretos deveriam ou não ser consolidados em nível de legislação federal. Como a matéria não foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, e reside ampla controvérsia sobre qual seria a maneira correta de lidar com tais normativos, decidiu-se que tais decretos seriam englobados na minuta de projeto de lei de consolidação e submetidos à discussão da sociedade (ver seção 5 para maiores detalhes).

Portanto, em conformidade com a metodologia descrita, com as peculiaridades das opções adotadas, apresenta-se como produto – para avaliação de estudantes, acadêmicos, professores, advogados, profissionais e outros membros da sociedade civil – texto sistematizado contendo minuta de consolidação da legislação sanitária vegetal e animal federal. A minuta está disponível para acesso público no seguinte endereço da internet:

Acesse o link: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-anexo-minuta-de-projeto-de-lei-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria>

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil e diversas leis**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: maio/2011.

Câmara reinstala grupo de consolidação de leis. 9/10/2007, Agência Câmara. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/NAO-INFORMADO/111612-CAMARA-REINSTALA-GRUPO-DE-CONSOLIDACAO-DE-LEIS.html>

Relatório: Consolidação da Legislação Federal. 2000 – Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil – Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consolidacao/Rel_1.htm. Acesso em 25/2/2011.

SILVA, Célia Cristina dos Santos. **A Importância da Consolidação da Legislação Federal para o Cidadão**. Revista Jurídica Virtual. Volume 4, número 38, julho/2002 ISSN1518-8876. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_38/artigos/Art_Celia.htm Acesso em: 25/2/2011.