

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.602, DE 2010

Susta os efeitos do Decreto nº 7.154,
de 9 de abril de 2010.

Autora: Deputado SARNEY FILHO

Relator: Deputado ARNALDO JORDY

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo em análise susta os efeitos do Decreto nº 7.154, de 9 de abril de 2010. O referido Decreto confere ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, competência para autorizar a realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sobre sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica em unidades de conservação federais e estabelece critérios para esses estudos.

O citado Decreto confere também ao ICMBio competência para autorizar a instalação de sistemas de distribuição ou transmissão de energia elétrica em unidades de conservação federais de uso sustentável. O Instituto, neste caso, deverá ser remunerado pela empresa concessionária de energia elétrica. O valor da remuneração será estabelecido pela Secretaria do Patrimônio da União.

O nobre autor apresenta os seguintes argumentos principais para justificar a proposição:

a) a Lei nº 9.985, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, proíbe a realização de estudos sobre sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica em

unidades de conservação de proteção integral (Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre).

b) a instalação de sistemas de distribuição ou transmissão de energia elétrica depende, nos termos da legislação vigente (Lei nº 6.938, de 1981), de licenciamento ambiental. Não pode, portanto, ser autorizada pelo ICMBio por meio de processo administrativo próprio.

c) na Constituição Federal (art. 225, § 1º, inciso III) está dito que uma unidade de conservação só pode ser alterada ou suprimida por meio de lei. Logo, só uma lei poderia autorizar a instalação de sistemas de distribuição ou transmissão de energia elétrica em unidades de conservação.

O Projeto será apreciado ainda pelas Comissões de Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A gestão de Unidades de Conservação (UC) é regulada pela Lei nº 9.985, de 2000 (Lei do SNUC). A Lei cria um conjunto de doze categorias de UC e estabelece os objetivos de cada uma delas. A instalação de sistemas de transmissão de energia elétrica não é compatível com os objetivos de pelo menos onze das doze categorias de UC, e muito menos a construção de hidrelétricas.

Consideremos, a título de exemplo, um Parque Nacional. Antes convém dizer que a Lei do SNUC organiza as UC em dois grupos: UC de proteção integral e UC de uso sustentável. O objetivo básico das UC de proteção integral, diz a Lei, é preservar a natureza. Preservar a natureza significa mantê-la intocada, isenta o máximo possível de alterações por ação antrópica.

Um Parque Nacional é uma UC de proteção integral. O Parque Nacional tem o seguinte objetivo: “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”. As únicas atividades que a Lei autoriza em um Parque Nacional são: “pesquisas científicas,

atividades de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico”.

Ora, as pesquisas científicas a que a Lei se refere são aquelas que estão em consonância com o objetivo do Parque Nacional, que é a preservação da natureza. São, portanto, pesquisas sobre a flora e a fauna e o meio abiótico (geologia, solos, sistema hídrico) que nos ajudem a conhecer nossos ecossistemas e fundamentem ações e políticas em favor da sua preservação.

As pesquisas a que se refere o Decreto nº 7.154/2010 não servem a esse propósito. Muito ao contrário, elas têm por objetivo justificar a construção de hidrelétricas dentro das UC, assim com a instalação de linhas de transmissão. Construir uma hidrelétrica sobre um Parque Nacional significa destruir os ecossistemas protegidos pelo Parque, na área do reservatório, da barragem e de uma larga faixa no entorno da obra. O mesmo se aplica à instalação de uma linha de transmissão de energia cortando um Parque Nacional.

Portanto, pesquisas que sirvam a esse propósito não colaboram para a preservação da natureza, que é o objetivo de um Parque Nacional. Ao contrário, colaboram para a sua destruição. Não pode, portanto, um Decreto autorizar o que a Lei proíbe.

O mesmo raciocínio se aplica, rigorosamente, às UC de uso sustentável. Vejamos o que diz a Lei do SNUC, por exemplo, sobre os objetivos da Floresta Nacional, uma das categorias de UC de uso sustentável:

“Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.” (grifos nossos)

Como se pode ver, a construção de hidrelétricas e a instalação de linhas de transmissão de energia não estão entre os objetivos das Florestas Nacionais. O objetivo básico de uma Floresta Nacional é o “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais”. A construção de uma hidrelétrica ou de linhas de transmissão destrói o recurso florestal. Conseqüentemente,

contraria frontalmente o objetivo básico da UC. E porque a Lei fala em objetivo básico? Porque a Floresta Nacional, sendo uma unidade de conservação, tem também o objetivo de contribuir para a conservação da natureza. Não fosse assim não seria uma unidade de conservação.

Observe-se também que a Lei, no caso das Florestas Nacionais, é ainda mais clara quando vincula as pesquisas científicas que podem ser desenvolvidas na UC ao seu objetivo básico, ou seja, fala em “métodos para exploração sustentável de florestas naturais”, métodos esses necessários para se fazer o “uso múltiplo sustentável dos recursos florestais”.

Como se vê, também no caso da Floresta Nacional, que é uma UC de uso sustentável, a Lei não autoriza a realização de “estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica”, estudos estes que servirão para justificar obras que causarão a destruição dos recursos florestais de uma Floresta Nacional, que é a razão da sua existência.

Portanto, uma autorização para estudos dessa natureza em unidades de conservação só poderia ser concedida mediante lei, jamais por um Decreto do Poder Executivo. Para autorizar este tipo de estudo em uma unidade de conservação o Poder Executivo precisaria desconstituir a unidade.

A quase totalidade das UC brasileiras foram criadas por Decreto. Em princípio, seguindo a regra jurídica segundo a qual um ato normativo pode ser alterado ou revogado por outro ato normativo de mesmo nível hierárquico, o Poder Executivo poderia, para autorizar os estudos em questão em uma UC, desconstitui-la por Decreto. Ocorre que isso não é possível, por mandamento constitucional. Diz a Carta Magna, no art. 225, § 1º, inciso III, o seguinte (grifo nosso):

“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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (grifo nosso)

Como se pode constatar, uma vez criada, uma unidade de conservação só pode ser alterada ou suprimida "através de lei".

Aqui fica claro qual foi o objetivo do Poder Executivo ao editar o Decreto em comento: retirar do Poder Legislativo, nos casos em discussão, a competência, que lhe é atribuída pela Constituição, para decidir sobre qualquer proposta de alteração ou supressão de unidades de conservação.

Note-se que o mesmo raciocínio que vimos desenvolvendo em relação aos "estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica" em unidades de conservação em geral, aplica-se, com propriedade ainda maior, à instalação sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação federais de "uso sustentável". Como já tivemos oportunidade de demonstrar com relação às Florestas Nacionais, a implantação desses sistemas não está entre os objetivos de pelo menos seis das sete categorias de unidades de conservação de uso sustentável listadas na Lei do SNUC.

A Lei do SNUC, portanto, proíbe a instalação de sistemas de transmissão de energia elétrica em quase todas as UC de uso sustentável. A instalação desses sistemas nessas UC só poderia ser realizada mediante a desafetação das áreas, algo que, como já mostramos acima, só pode ser feito por lei, conforme dita a Constituição Federal.

No caso da autorização para a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável federais, comete-se, no Decreto em comento, uma segunda ilegalidade: o Decreto confere ao ICMBio a competência para autorizar a realização da obra. Ora, a instalação de sistemas de transmissão de energia elétrica depende de licenciamento ambiental, e o órgão competente para isso,

na esfera federal, é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

O licenciamento ambiental está previsto na Lei nº 6.938, de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 10 da citada Lei exige a aplicação desse instrumento para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, no exercício de suas competências legais, relaciona a transmissão de energia elétrica na lista das obras sujeitas a licenciamento ambiental (Resolução Conama nº 237, de 1997). Além disso, a Resolução Conama nº 1, de 1986, no seu art. 2º, determina que o licenciamento ambiental de linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230KV depende de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

O Poder Executivo não pode, portanto, mediante a edição de simples Decreto, pretender dispensar do licenciamento ambiental a instalação de sistemas de transmissão de energia elétrica.

Do exposto, conclui-se que o Decreto 7.154/2010 contraria a Constituição e a legislação em vigor. Nosso voto, portanto, é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ARNALDO JORDY
Relator