

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.138, DE 2008

Determina a sustação do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, do Poder Executivo, por exorbitar do poder regulamentar.

Autor: Deputado ANTÔNIO CARLOS
MENDES THAME

Relator: Deputado IRINY LOPES

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, pretende suspender a eficácia do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, que dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 3º e 4º e acrescenta os arts. 5-A e 5-B ao Decreto nº 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Argumenta o autor, em sua justificção, que o referido ato do Poder Executivo faz alterções significativas no regime de proteção ao patrimônio espeleológico nacional, possibilitando que cavidades naturais subterrâneas, em todo território nacional, sejam objeto de impactos negativos irreversíveis, mediante licenciamento ambiental. Segundo o autor, o eufemismo utilizado pelo Poder Executivo autoriza a destruição irreversível de cavidades naturais subterrâneas ou a alteração de suas condições morfológicas, ecológicas, ambientais, paisagísticas e cênicas.

Acrescenta o autor diversos argumentos da Sociedade Brasileira de Espeleologia contra as alterações implementadas pelo decreto presidencial que quer sustar, entre eles, não haver qualquer indício de que as

cavernas estejam dificultando o desenvolvimento de nenhum setor da economia brasileira; não haver consenso sobre a possibilidade de classificar cavernas de acordo com seu grau de relevância e o fato de o processo de licenciamento ambiental atual não ser eficaz para garantir a conservação da natureza.

Por fim, ressalta o autor que o referido decreto é inconstitucional na medida em que extrapola a competência regulamentar do Poder Executivo, imiscuindo-se em temática de exclusiva competência legislativa da União, prescindindo, assim, da necessária elaboração de lei pela via congressual.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e foi distribuída para análise do mérito às Comissões de Minas e Energia e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que opinaram pela rejeição do projeto de decreto legislativo ora analisado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme preceitua o art. 32, IV, *a e e*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronuncie acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da proposição em epígrafe.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008, atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar, não havendo qualquer reparo a ser feito quanto à sua juridicidade e à técnica legislativa empregadas na sua elaboração.

O art. 49, inciso V da Constituição Federal assegura:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

A questão, portanto, é saber se o Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008 – que se pretende ora sustar – exorbita ou não do poder regulamentar do Chefe do Executivo. E, caso exorbite, se é ou não conveniente e oportuna a sua sustação.

De pronto, observamos que tanto a Comissão de Minas e Energia quanto a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável rejeitaram a proposição por considerarem que, no mérito, o Decreto nº 6.640/08 não exorbita do poder regulamentar do Chefe do Executivo.

O Deputado José Otávio Germano, relator da matéria na Comissão de Minas e Energia informa que:

“Em verdade, o que se buscou com todo esse monumental esforço para prover-se a melhor roupagem legal da questão das cavidades foi o equilíbrio dos interesses, a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, de modo que se pudesse alcançar o desenvolvimento sustentável, inquietação que tem permeado a realidade das atividades de hidrelétricas e de mineração adequadamente desenvolvidas.”

Prossegue afirmando que *“foi exatamente com essa preocupação e esse desígnio que nasceu o indigitado Decreto nº 6.640, de 2008, fruto de diuturnas negociações no Governo Federal e fora dele, que lograram harmonizar posições discrepantes e construir entendimentos capazes de viabilizar o equilíbrio dos interesses, no afã de propiciar o desenvolvimento sem descuidar a integral proteção do meio ambiente.”*

Ressalta, por fim, que *“o exercício do poder regulamentar do Chefe do Executivo, deu-se de modo perfeitamente compatível com o princípio da legalidade, já que atendeu, de sobra, a algum ou alguns dos principais propósitos apontados na lição brilhante do nosso festejado administrativista, professor Celso Antônio Bandeira de Mello, como condição dessa compatibilidade: ‘limitar a discricionariedade administrativa’, ou ‘dispor sobre o modus procedendi da Administração’, ou ‘caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos’.* (Mello, Celso^a Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores. São Paulo. 2007. P. 350)”

No mesmo sentido, opinou o Deputado Antônio Roberto, autor do parecer vencedor na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Lembra que o decreto mencionado apenas altera outro de mesma natureza e grau hierárquico – o Decreto nº 99.556, de 1990. Estranha que somente agora se queira impugnar *“a conformidade constitucional de um decreto modificativo, quando o decreto por ele alterado, na verdade, é que havia originariamente disciplinado e estabelecido as diretrizes gerais sobre o assunto.”*

Acrescenta *“não parecer acertado o entendimento de que o Decreto nº 6.640, de 2008, inovaria o ordenamento jurídico brasileiro, constituindo, portanto, um decreto autônomo, sendo certo que, ao se referir à Lei nº 6.938, de 31.08.1981, o texto regulamentar em apreço serve apenas a operacionalizar objetivos fundamentais há muito reconhecidos e amparados pela Política Nacional do Meio Ambiente, principalmente no tocante à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, inciso I).”*

Enfatiza, que o projeto de decreto legislativo ora analisado *“apenas susta, em abstrato, os efeitos do ato questionado, não derogando o diploma regulamentar editado, o que escaparia às suas atribuições constitucionais.”* Alerta, por fim, que *“aprovada a proposição em exame, estaríamos diante de uma situação inusitada e de absoluto vazio jurídico no tratamento desse tema, uma vez que praticamente todos os artigos do Decreto nº 99.556, de 1990 foram modificados pelo Decreto nº 6.640, de 2008.”*

Ademais, a matéria foi discutida no Supremo Tribunal Federal em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 4218, proposta pelo Procurador Geral da República. O Tribunal Pleno daquela Corte Superior decidiu unanimemente pelo não provimento do Agravo Regimental, *in verbis*:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO). DECRETO QUE ESTABELECE PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA O

LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS AO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO. FARTA DISCIPLINA LEGAL. EVENTUAL OFENSA CONSTITUCIONAL MERAMENTE REFLEXA OU INDIRETA. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ART. 225, § 1º, III, DA CARTA MAGNA. EXIGÊNCIA DE LEI APENAS PARA A ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, SITUAÇÃO DIVERSA DO CASO SUB JUDICE. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O patrimônio espeleológico nacional goza de proteção legal, assim como encontra farta regulamentação em Lei o licenciamento ambiental de atividades potencialmente nocivas às cavidades naturais subterrâneas. Artigos 3º, 16, 17 e 19 da Lei nº 7.805/89. Lei nº 8.876/94. Artigos 2º, II e IX, 3º, V, 4º, III, e 10 da Lei nº 6.938/81. Art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Artigos 2º, IV, 3º, V, 4º, VII, 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L da Lei nº 6.938/81. 2. É cediço na doutrina que “a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336). 3. O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. 4. O thema iudicandum sub judice revela: (i) a Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por fito a impugnação de Decreto Presidencial que determina a classificação das cavidades naturais subterrâneas

brasileiras de acordo com o seu grau de relevância, definindo parâmetros para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar tais recursos naturais; (ii) o próprio Decreto nº 99.556/90, nos seus consideranda, registra ser editado tendo em vista o disposto na Lei nº 6.938/81, a qual define que são recursos ambientais o subsolo e o solo, tratando do licenciamento ambiental para a proteção desses recursos nos artigos 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L; (iii) nenhum dispositivo do Decreto atacado realiza a alteração ou supressão de um espaço territorial especialmente protegido, bem como não se determina que as Unidades de Conservação existentes devem ser desprezadas no bojo do licenciamento ambiental de que trata o mencionado regulamento; (iv) conforme dispõe o art. 28 da Lei nº 9.985/2000, “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos”, sendo que eventual descumprimento dessa proibição no caso concreto deverá ser combatido pelas vias ordinárias, e não em sede abstrata. 5. A alegação de que o Executivo desbordou dos limites da sua competência regulamentar resolve-se no plano da legalidade, não avançando à seara constitucional senão reflexa ou indiretamente. Precedentes (ADI 2243, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2000, DJ 06-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02113-02 PP-00255; ADI 1900 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00157; ADI 2626, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2004, DJ 05-03-2004 PP-00013 EMENT VOL-02142-03 PP-00354; ADI 1670, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2002, DJ 08-11-2002 PP-00021 EMENT VOL-02090-02 PP-00315). 6. Agravo conhecido e desprovido.

Nesse sentido, parece-nos claro que não houve a exorbitância do Chefe do Poder Executivo ao regulamentar a matéria relativa à proteção das cavidades naturais subterrâneas. O Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008 está legitimamente inserido dentro do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo e não invade a competência legislativa do Congresso Nacional.

Portanto, a consequência direta da conclusão da não exorbitância é a inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008. Embora seja formalmente constitucional dentro dos aspectos da competência legislativa, atribuições do Congresso Nacional e iniciativa parlamentar, afronta a nossa Lei Maior, na medida em que propõe a sustação de ato que não exorbita do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

Assim sendo, nosso voto é pela inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.138, de 2008, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado IRINY LOPES
Relator