

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 170, DE 2015

Susta os efeitos da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Autor: Deputado JOSUÉ BENGSTON

Relator: Deputado ROBERTO SALES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) Nº 170, de 2015, de autoria do Deputado Josué Bengtson, susta a aplicação da Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). A referida resolução estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Para justificar a proposição, o autor argumenta que o Conama, como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), vinculado ao Poder Executivo, não tem autonomia para legislar. Afirma que *“o Conama existe para assessorar, estudar e propor ao governo as linhas de direção que devem tomar as políticas governamentais para a exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais”*.

O autor retoma as limitações estabelecidas pela Constituição Federal ao poder regulamentar do Executivo e a função do Congresso Nacional de controlar o adequado exercício desse Poder. Isso

porque tem o Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa.

Com arrimo nessa competência, estabelecida no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o autor requer a sustação da aplicação da Resolução Conama nº 1, de 1986, como forma de proteger os administrados de possível insegurança jurídica provocada pelo Poder Executivo.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989) prevê a utilização de decreto legislativo para “*propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*” (art. 24, XII), em consonância com o disposto na Constituição Federal (art. 49, V).

Trata-se de instrumento constitucional apto a defender e preservar as competências que são próprias do Congresso Nacional e que tenham sido, porventura, invadidas pelo Poder Executivo. Mesmo que as normas exorbitantes apresentem conteúdo que, no mérito, seja eivado de boas e legítimas intenções, ainda assim, cabe a este Congresso Nacional sustar a sua eficácia, em defesa das competências que constitucionalmente lhe foram reservadas.

Assim, anda bem o nobre autor do PDC nº 170, de 2015, quando propõe sustar os efeitos da Resolução Conama nº 1, de 1986, pelas razões que se passa a expor.

A competência regulamentar do Poder Executivo constitui-se na faculdade de editar normas que detalhem a aplicação de leis, por meio da apresentação de especificações e de regras de execução. Ou seja, o poder normativo deve ser exercido com arrimo na lei, não sendo permitido

inovar no mundo jurídico. A inovação da ordem jurídica é função privativa das normas primárias do Direito, ou seja, a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais.

No caso do Conselho Nacional do meio Ambiente (Conama), é a Lei nº 6.938, de 1981, que, ao dispor sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, deixa clarificado, em seu art. 8º, incisos I, VI e VII, as competências deliberativas do Conama. *In verbis*:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

(...)

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Tal competência deliberativa, no entanto, deve respeitar os ditames da lei e ser exercido em razão dela e para ela. Nunca poderá se prestar à inovação da ordem jurídica, haja vista ser esse um campo reservado à lei, como já explicitado.

Embora se reconheça a importância do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) para defesa, preservação e proteção do meio ambiente, forçoso se faz observar que, mesmo assentado em razões legítimas e sólidas, o órgão, em algumas situações, termina por exorbitar de sua competência regulamentar.

Importante frisar que não se pretende aqui desmerecer um órgão que atua de forma tão decisiva para o meio ambiente. Com mais 400 resoluções editadas nas mais diversas áreas temáticas ambientais, é elogiável

o trabalho do Conama até aqui. Entretanto, nem isso pode manter inerte o Congresso Nacional da defesa de suas atribuições.

Entende-se que a resolução Conama nº 1, de 1986, é um dos casos em que o Conama, infelizmente, exorbitou de sua competência deliberativa regulamentar. Ao estabelecer quais empreendimentos e atividades devem elaborar estudo de impacto ambiental e respectivo relatório ambiental e ao trazer regras a serem observadas pelos empreendedores sem respaldo legal, o órgão cria obrigações e inova a ordem jurídica pátria.

A resolução mencionada traz ainda artigos que criam obrigações e deveres a estados e municípios, o que, também, só poderia ser feito por meio de lei. É o caso, por exemplo, dos artigos 4º, do parágrafo único do art. 6º e do art. 10, a seguir transcritos:

Artigo 4º - Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

Art. 6º (...)

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Artigo 10 - O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.

Importante salientar ainda que regras como as dispostas na Resolução nº 1, de 1986, que importam custos financeiros e modificam ou acrescentam etapas ao processo de licenciamento ambiental, merecem ser

assentadas em bases legais também pela segurança jurídica que o tema requer. Não pode ficar exclusivamente a critério da uma resolução a definição de critérios que tanto afetam o País.

A insegurança jurídica que surge do tratamento de temas tão complexos por meio de norma infralegal prejudica também o meio ambiente. Ora, se hoje, uma extensa lista de empreendimentos são obrigados a elaborar EIA/Rima, amanhã é possível vê-la reduzida aquém do mínimo aceitável.

Ainda que se argumente que as decisões do Conama são tomadas em Plenário, composto por representantes de setores governamentais, empresariais e da sociedade civil, nada pode ser comparado ao processo democrático que envolve a aprovação de uma Lei, o que lhe confere grande legitimidade.

Assim, por todas as razões expostas, voto pela **APROVAÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo nº 170, de 2015.**

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado **ROBERTO SALES**
Relator

2015-26382