



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.602, DE 2010

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

Autor: Deputado SARNEY FILHO

Relator: Deputado ALCEU MOREIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, de autoria do Deputado Sarney Filho, susta os efeitos do Decreto nº 7.154, de 9 de abril de 2010, que “sistematiza e regulamenta a atuação de órgãos públicos federais, estabelecendo procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de aproveitamentos de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação bem como para autorizar a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável”.

O referido Decreto estabelece, em resumo, que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes poderá autorizar a realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica em unidades de conservação federais mediante processo administrativo próprio.

Em linhas gerais, o autor argumenta que o Decreto nº 7.154/2010 “é inconstitucional e exorbita do poder regulamentar, tendo em vista que fere a Constituição Federal, art. 225, § 1º, III, ao possibilitar a abertura de linhas de transmissão na UC sem alteração da lei que a criou”. Segue afirmando que “o referido Decreto também afronta a Lei do Snuc, ao estabelecer normas para a execução de atividades não previstas legalmente em unidades de proteção integral e ao admitir a realização de estudos sobre potenciais de energia hidráulica em APAs e RPPNs, sem autorização do órgão responsável por sua gestão”. Por fim, ressalta que o Decreto 7.154/2010 fere a Lei 6.938/1981, ao possibilitar a implantação de linhas de transmissão em UCs sem licenciamento ambiental.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime ordinário. Foi distribuída, para análise do mérito, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010, nos termos do parecer do relator, Deputado Arnaldo Jordy, e à Comissão de Minas e Energia, que, ao contrário, opinou pela rejeição da proposição, nos termos do parecer do relator, Deputado Ronaldo Benedet.

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.

No que diz respeito à constitucionalidade formal, nenhuma objeção pode ser feita ao Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010, uma vez que atende aos requisitos constitucionais formais relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar.

A questão da constitucionalidade material, portanto, é saber se o Decreto nº 7.154, de 9 de abril de 2010 – que se pretende sustar – exorbita ou não o poder regulamentar do Poder Executivo.

Não se trata aqui de analisar o mérito em si do citado Decreto, se é conveniente, adequado ou não. Trata-se unicamente de verificar se os seus dispositivos ultrapassam os mandamentos da lei que regulamenta e, em consequência, se deve ou não ser sustado em razão de ter exorbitado de sua competência regulamentar.

Então, vejamos.

Em alentado parecer de mérito, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável defende que o referido Decreto contraria a Constituição Federal e a legislação em vigor e, portanto, exorbita do poder regulamentar.

No parecer aprovado naquela Comissão, o relator aponta que as pesquisas a que se refere o Decreto nº 7.154/2010 são incompatíveis com os objetivos das unidades de conservação propostos na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que seriam a preservação e a conservação do meio-ambiente e não a sua destruição para a construção de hidrelétricas e a instalação de linhas de transmissão de energia.

Argumenta também que a autorização para estudos dessa natureza só poderia ser feita mediante lei, pois seria necessário, primeiro, desconstituir a unidade de conservação para, depois, autorizar este tipo de estudo. A desconstituição, segundo o parecer, exige lei, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Assevera ainda que a Lei do Snuc proíbe a instalação de sistemas de transmissão de energia elétrica em quase todas as unidades de conservação de uso sustentável e que a instalação desses sistemas só poderia ser realizada mediante a desafetação das áreas, nos mesmos termos acima expostos.

Por fim, o parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aponta:

“No caso de 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 capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental’.”

Em sentido oposto, o parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável conclui pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010, por entender que o Decreto nº 7.154, de 2010 está embasado e atende criteriosamente aos dispositivos das Leis nº 9.985, de 2000, e nº 11.516, de 2007.

Argumenta o relator:

“A Lei nº 15.516, de 2007, efetivamente, atribui ao ICMBio a gestão das unidades de conservação instituídas pela União.” Prossegue ele, “observando que a Lei nº 9.985, de 2000, estabelece que empreendimentos que afetem unidade de conservação devem ter seu licenciamento autorizado pelo órgão responsável pela administração da unidade de conservação afetada e como a Lei nº 11.516, de 2010, apenas regulamentou a atuação do ICMBio, estabelecendo procedimentos a serem observados pela autarquia para autorizar e realizar estudos de aproveitamentos de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação, bem como para autorizar a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável. Tudo dentro dos limites legais.”

Observe-se que a análise feita pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável entra no mérito do que

dispõe o mencionado Decreto. Conclui pela exorbitância do poder regulamentar por considerar que o disposto no Decreto nº 7.154, de 2010, vai de encontro aos objetivos previstos na Lei nº 9.985, de 2000.

No entanto, em que pesem as embasadas razões de mérito largamente expostas no parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o exame que cabe à Câmara dos Deputados acerca do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010 deve cingir-se aos aspectos estritamente relacionados à competência regulamentar.

Nesse sentido, a análise feita na Comissão de Minas e Energia foi precisa.

De fato, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, em seus artigos 36, § 3º e 46, estabelece competir privativamente ao órgão responsável pela gestão da unidade de conservação o licenciamento de empreendimento que afete unidade de conservação específica. Confira:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

.....

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

.....
 ...

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

.....
 (grifamos)”

De outra parte, a Lei nº 11.516, de 27 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, determina, no seu art. 1º, que:

“Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I – executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

.....
”

Assim, diante da análise da Constituição Federal e da legislação ordinária pertinente ao tema, resta claro que o Decreto nº 7.154, de 2010 está legitimamente inserido no ordenamento jurídico em vigor do País, na medida em que se ateuve aos limites do poder regulamentar do Poder Executivo e não invadiu a competência legislativa do Congresso Nacional.

Portanto, embora o projeto de decreto legislativo em análise seja formalmente constitucional dentro dos aspectos da competência legislativa, das atribuições do Congresso Nacional e da iniciativa parlamentar, é materialmente inconstitucional, na medida em que afronta a nossa Lei Maior, ao propor a sustação de ato que não exorbita o poder regulamentar do Poder Executivo.

Isto posto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, do Projeto de Decreto Legislativo nº 2.602, de 2010, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em 03 de maio de 2016.

Deputado **ALCEU MOREIRA**
Relator