



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CMADS**

### **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 287, DE 2015**

Susta a Licença de Operação Nº 1317/2015, da Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

**Autor:** Deputado Ivan Valente e Edmilson Rodrigues

**Relator:** Deputado Rodrigo Martins

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de decreto legislativo que susta a Licença de Operação nº 1317/2015, da Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, relativa à Usina Hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, nos municípios de Vitória do Xingu, Altamira e Brasil Novo, no Estado do Pará.

Os autores fundamentam a iniciativa com fulcro no artigo 49, inciso V da Constituição Federal, segundo o qual é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa.

Argumentam que, como o Consórcio Norte Energia descumpriu 36 dos 40 condicionantes impostas no licenciamento da obra, patenteou-se a dificuldade do órgão de fiscalização de fazer cumprir o que ele mesmo já havia definido como condições prévias para a operação do



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

2

empreendimento. Caracterizar-se-ia, assim, a referida exorbitância do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, cf. referido acima.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Antes de tudo, há que se registrar o mérito indiscutível das razões aduzidas pelos ilustres parlamentares autores da proposição legislativa ora em exame.

Entretanto, é-nos forçoso examinar, de início, o preenchimento dos requisitos enunciados no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, citado como fundamentação constitucional do Decreto Legislativo pelos próprios autores da proposta.

Segundo esse dispositivo constitucional, compete ao Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O citado dispositivo constitui uma exceção no sistema constitucional brasileiro, em que a regra é a separação dos Poderes, com a proibição de atos que interfiram na esfera de competência privativa de cada Poder de Estado (CF, art. 2º). Comentando o art. 49, V do texto constitucional, eminentes doutrinadores como Celso Bastos observam que o direito brasileiro nega ao Legislativo, em regra, o poder para apreciar eventual abuso do poder regulamentar, atribuindo essa competência ao Poder Judiciário.

Entretanto, conforme pontifica o ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello (RE 318.873-AgR/SC), face ao princípio da reserva legal, tamanha é a gravidade do abuso do poder regulamentar quando restringe direitos ou cria obrigações *contra* ou *praeter legem*, que é conferida ao Poder Legislativo competência extraordinária para suspender a eficácia dos atos normativos abusivos. Tal faculdade prevista na espécie é excepcional e deve, portanto, ser interpretada restritivamente, a fim de se preservarem os limites impostos a cada Poder de Estado em sua atuação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

3

Mas absolutamente não é disso que se trata na proposição ora em exame. O art. 49, V, fala em “atos *normativos*”, que como tal devem possuir a generalidade e a abstração próprias das normas jurídicas, sem dirigir-se a situações individuais e concretas.

Conforme definição de Hely Lopes Meirelles, os *atos administrativos normativos* “são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. (...) Esses atos, por serem *gerais e abstratos*, têm a mesma normatividade da lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial”<sup>1</sup>. Daí resulta que generalidade e abstração são requisitos para caracterizar o ato normativo referido no art. 49, V, da Constituição Federal.

Nesse sentido a manifestação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem o qualificativo “normativos” significa que tais atos deverão estabelecer “*normas gerais*, suscetíveis de aplicação a uma generalidade de casos. Ato individual, portanto, não pode ser sustado pelo Congresso Nacional”<sup>2</sup>, diz o mestre.

Ora, é precisamente esse o regime jurídico de uma licença ambiental: um ato administrativo *individual*, dirigido a pessoa certa e determinada. É, ademais, ato administrativo *negocial* - ainda para usar classificação de Hely Lopes Meirelles – ou seja, contem uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a vontade do particular; visa a concretizar negócios públicos ou atribuir certos direitos ou vantagens ao particular. Não se pode confundir de modo algum, portanto, com um ato administrativo normativo, de que trata o inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

Com efeito, é precisamente isso que se constata da definição mesma de licença de operação, nos termos do artigo 8.º, III, da Resolução CONAMA 237/1997: “Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. – 29. ed. atualizada – São Paulo: Malheiros Editores, p. 176.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. – 3. ed. atualizada – São Paulo: Saraiva, 2000, vol. 1, p. 310.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO MARTINS

4

cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.”.

De todo o exposto não se deve inferir, naturalmente, que tal ato não possa – e, no caso em tela, mesmo deva – ser objeto de controle de constitucionalidade jurisdicional.

Pedimos, portanto, o apoio dos nobres pares para a **rejeição** deste Decreto Legislativo.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2016

Deputado RODRIGO MARTINS  
Relator