

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.436, DE 2008

Declara como Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental do Brasil o rio Ribeira de Iguape e dá outras providências.

Autor: Deputado IVAN VALENTE

Relator: Deputado BRUNO COVAS

I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 3.436, de 2008**, de autoria do nobre deputado Ivan Valente, tem por escopo declarar o rio Ribeira de Iguape como patrimônio histórico, cultural e ambiental do Brasil. Além disso, a proposição proíbe a instalação de obras ou empreendimentos que, isolada ou conjuntamente, venham a alterar de forma significativa as condições naturais do rio em seus aspectos estético, físico, químico ou biológico.

O autor, em sua justificativa, traz informações acerca da localização, preservação e história de ocupação do rio, informando que, atualmente, a população da região é composta, principalmente, por comunidades quilombolas, caiçaras, índios Guarani, pescadores tradicionais e pequenos proprietários rurais. Argumenta que *“todas estas comunidades, bem como a conservação da Mata Atlântica, dependem do rio Ribeira de Iguape para sua continuidade, que, desta forma, passa a ter não só um elevado valor econômico, mas ecológico, histórico e cultural”*.

O nobre deputado assevera que *“há muitos anos a região vem sofrendo um acelerado processo de degradação de suas matas ciliares, o que vem contribuindo para o assoreamento do rio, a descaracterização de suas margens e o comprometimento de sua qualidade ambiental”*. Nesse diapasão, conclui que *“se na região não for orientado o processo de desenvolvimento, é*

possível que no futuro grandes complexos industriais queiram ali se instalar para poder se utilizar das águas do Ribeira como depósito de rejeitos contaminantes, o que seguramente acabaria com a vitalidade sociocultural e ambiental que lhe é peculiar”.

A matéria estava sujeita, originalmente, à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e foi despachada às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Minas e Energia e de Cultura, para parecer de mérito, bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto (arts. 54, I, e 139, II, “c”, ambos do RICD).

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

A **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável** considerou relevante a proposta em análise, uma vez que, ao reconhecer a importância histórica, cultural e ambiental do rio Ribeira de Iguape, o projeto propicia a preservação dos recursos naturais locais, bem como de sua história e da cultura das comunidades que dele dependem para sua subsistência. Nesse sentido, votou pela **aprovação**, no mérito, da matéria.

A **Comissão de Minas e Energia**, por sua vez, observou que a área do rio Ribeira de Iguape já teve seus atributos históricos, culturais e ambientais reconhecidos por outros instrumentos legais, haja vista que “*na região, existem várias unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*”. Além disso, destacou não apenas os efeitos positivos da construção de usinas hidrelétricas, que vão desde a geração de energia elétrica até o controle de cheias e o uso da água para abastecimento humano, irrigação e navegação, como apontou os efeitos nocivos, para a economia da região, da proibição da realização de obras na forma preconizada pelo projeto de lei em apreço. Dessa forma, votou pela **rejeição**, no mérito, do PL nº 3.436, de 2008.

Diante da **divergência de pareceres**, nos termos do art. 24, II, “g”, do RICD, **a matéria perdeu seu caráter conclusivo** e passou à apreciação do Plenário.

A **Comissão de Cultura**, por fim, ressaltou que “*não há dúvida de que o valor histórico e cultural do rio Ribeira de Iguapé é imenso e deve ser preservado. No entanto, é preciso levar em conta que reconhecer*

oficialmente determinada manifestação como patrimônio cultural brasileiro não é, em absoluto, tarefa do Poder Legislativo”, haja vista o teor do art. 216, §1º da CF/88. Nesse sentido, observou que a proposição, não obstante sua louvável preocupação, *“invade as prerrogativas do Ministério da Cultura, mais especificamente do IPHAN”* (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional).

O referido Órgão Colegiado ponderou, ainda, que a proibição de obras na região do rio *“poderia surtir o efeito perverso de prejudicar a população e a capacidade autossustentável do local”*, razão pela qual votou pela **aprovação**, no mérito, da matéria, **nos termos Emenda nº 1 que apresentou**.

A **Emenda nº 1 da Comissão de Cultura** altera o PL nº 3.436, de 2008, para estabelecer que a instalação de obras ou empreendimentos que, isolada ou conjuntamente, venham a alterar de forma significativa as condições naturais do rio Ribeira de Iguape em seus aspectos estético, físico, químico ou biológico, fica sujeita à manifestação das comunidades diretamente afetadas em audiências públicas, as quais seguirão as mesmas regras observadas no processo de licenciamento ambiental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O **Projeto de Lei nº 3.436, de 2008**, bem como a **Emenda nº 1 apresentada pela Comissão de Cultura**, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos do arts. 54, I e 139, II, “c”, ambos do RICD.

Quanto à constitucionalidade formal das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

Sobre o tema, inicialmente, registramos que a Constituição da República prevê ser de **competência concorrente** da União, dos Estados e do Distrito Federal **legislar** sobre conservação da natureza,

defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, assim como sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VI e VII da CF/88); e, ao mesmo tempo, estabelece a **competência comum** entre todos os entes da federação para **executar o tombamento**, na medida em que devem proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III da CF/88).

Quanto ao **PL nº 3.436, de 2008**, que declara o rio Ribeira de Iguape como patrimônio histórico, cultural e ambiental do Brasil, observamos que o objeto da proposta é de **competência administrativa da União**, e não legislativa.

Com efeito, o Decreto-Lei nº 25, de 1937, trata do tombamento como instrumento jurídico de proteção ao patrimônio natural, histórico e cultural nacionais, com o escopo evitar alterações ou mesmo a destruição de áreas de interesse paisagístico ou de bens cuja conservação seja de interesse público *“quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”* (art. 1º caput e §2º).

No mesmo sentido, o tombamento é previsto no art. 216, §1º da Lei Maior como um dos meios de que dispõe o Poder Público para proteção do patrimônio cultural brasileiro. Carvalho Filho destaca que a natureza jurídica do instituto é de ato administrativo e rechaça a possibilidade de tratamento da matéria por meio de lei, conforme se depreende do trecho abaixo transcrito:

*“O tombamento é ato tipicamente administrativo, através do qual o Poder Público, depois de concluir formalmente no sentido de que o bem integra o patrimônio público nacional, intervém na propriedade para protegê-lo de mutilações e destruições. **Trata-se de atividade administrativa, e não legislativa. Além do mais, o tombamento só é definido após processo administrativo no qual, frequentemente, há conflito de interesses entre o Estado e o particular. Resulta daí que o ato de tombamento é passível de exame quanto à legalidade de seus vários elementos, como o motivo, a finalidade, a forma e etc. Ora, a lei que decreta um tombamento não pressupõe qualquer procedimento prévio, de modo que fica trancada***

para o proprietário qualquer possibilidade de controle desse ato, o que seria absurdo mesmo diante da circunstância de ser a lei, nesse caso, qualificada como lei de efeitos concretos, ou seja, a lei que, embora tenha a forma de lei, representa materialmente um mero ato administrativo¹. (grifo nosso)

Além disso, há que se considerar a questão sob a ótica do princípio da separação dos poderes, uma vez que, conforme bem salientado pela Comissão de Cultura, em sua Súmula nº 1/2013², o reconhecimento oficial de determinado bem como patrimônio histórico e cultural produz efeitos diretos em âmbito administrativo, *“na medida em que estabelece, para o IPHAN – um órgão do Poder Executivo – uma série de obrigações relativas à salvaguarda do bem registrado”*.

Nesse diapasão, temos que a competência do Legislativo é afeta ao estabelecimento de regras que regulam o instituto, seu âmbito de aplicação e procedimentos gerais, ficando a cargo do administrador o ato concreto de intervenção, avaliado caso a caso, para fins de proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural.

Concluimos, pois, que o objeto do PL nº 3.436, de 2008, qual seja, de declarar o rio Ribeira de Iguape como patrimônio histórico, cultural e ambiental do Brasil, é atribuição do Poder Executivo, mais especificamente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgão afeto ao Ministério da Cultura, razão pela qual não se revela legítima a iniciativa parlamentar nesse sentido, tampouco se considera adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária. Destarte, consideramos **inconstitucional**, por vício formal e material (violação ao princípio da separação dos poderes) **o art. 1º do PL nº 3.436, de 2008**.

Da mesma forma, a **Emenda nº 1 apresentada pela Comissão de Cultura** incide em vício de iniciativa, ao impor ao Executivo uma nova atribuição, qual seja a obrigação de realizar audiências públicas, para consulta das comunidades diretamente afetadas, sempre que se pretender instalar qualquer obra ou empreendimento que possa alterar de forma significativa as condições naturais do rio Ribeira de Iguape.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 840

² Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccult/documentos/normas-e-sumulas>. Acesso em 25/08/2016.

A referida Emenda assevera que as audiências públicas realizadas na hipótese acima explicitada sujeitar-se-ão às mesmas regras observadas no processo de Licenciamento Ambiental.

No que tange às normas de Licenciamento Ambiental, a Resolução nº 9, de 1987, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) assevera que o Órgão de Meio Ambiente, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por cinquenta ou mais cidadãos, promoverá a realização de audiência pública, a qual terá por finalidade expor aos interessados o conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito.

Nesse sentido, a Emenda nº 1 da Comissão de Cultura acaba por obrigar o Órgão do Meio Ambiente, integrante da Administração Pública, ou seja, do Poder Executivo, a realizar audiências públicas sempre que se verificar a hipótese que especifica, o que viola o princípio da separação dos poderes, já que uma norma de tal conteúdo é de iniciativa privativa do Executivo (art. 61 §1º, II, “e” da CF/88).

Temos, portanto, que a definição de atribuições dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta é matéria da alçada privativa do Poder Executivo, seja por meio de decretos seja por meio de lei de sua iniciativa. Nessa mesma linha já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades, conforme se aduz do julgado a seguir colacionado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI VETADO - VETO GOVERNAMENTAL REJEITADO - CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CLÁUSULA DE RESERVA - USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de

processo legislativo. *Precedentes do STF. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF. (ADI 1.391 MC/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/02/1996, DJ 28/11/1997) (Grifo nosso)*

Isto posto, além da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (art. 61 §1º, II, “e” da CF/88), a Emenda nº 1 em análise é inquinada de inconstitucionalidade material, por desrespeito ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88).

Quanto ao **exame da constitucionalidade formal do art. 2º do PL nº 3.436, de 2008**, que proíbe a instalação de obras ou empreendimentos que possam alterar de forma significativa as condições naturais do rio Ribeira de Iguape, entendemos que tal matéria se insere na competência da União de legislar sobre conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, nos termos do art. 24, VI da CF/88, sendo legítima a iniciativa parlamentar nesse sentido (art. 61, *caput*, da CF/88), por meio de projeto de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

No que se refere à análise da constitucionalidade material deste dispositivo, todavia, consideramos que a proibição taxativa de instalação de obras ou empreendimentos que possam alterar de forma significativa as condições naturais do rio Ribeira de Iguape não se coaduna com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Com efeito, é de fundamental importância a preservação do rio e a conservação das áreas naturais que o circundam, todavia, a vedação automática da instalação de hidrelétricas ou outros empreendimentos desconsidera que cada situação deve ser analisada de forma singular, a fim de não se obstar, de antemão, o desenvolvimento econômico da região, bem como de não inviabilizar a agricultura e outras atividades que possam contribuir para melhoria da qualidade de vida da população local.

Nesse sentido, a proibição instituída pelo art. 2º do PL nº 3.436, de 2008, acabaria por comprometer princípios constitucionais como o da

livre iniciativa e do valor social do trabalho (art. 1º, IV), da busca do pleno emprego (art. 170, VIII) e da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III e 170, VII).

Além disso, há que se considerar que a concepção mais moderna de desenvolvimento está pautada na ideia de sustentabilidade, que tem como objetivo a busca do desenvolvimento econômico e social do país atrelada à preocupação com a preservação ambiental, de forma a tanto conservar os alicerces de produção quanto a oportunizar às futuras gerações o acesso aos recursos naturais necessários à sua manutenção.

É nesse sentido que a Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – RIO/92 –, erigiu como seu quarto princípio a ideia de que a proteção ambiental é parte integrante do processo de desenvolvimento econômico e não pode ser considerada isoladamente deste. Da mesma forma, a Constituição Federal, em seu art. 170, estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica e, em seu art. 225, §1º, IV, não veda a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, mas sim exige estudo prévio de impacto ambiental nesse caso.

Nesse diapasão, desenvolvimento econômico e preservação ambiental são ideias que devem ser coexistentes e não excludentes, restando-nos concluir pela **inconstitucionalidade material do art. 2º do PL nº 3.436, de 2008**.

Em virtude dos vícios de inconstitucionalidade constatados no PL nº 3.436, de 2008, e na Emenda nº 1 da Comissão de Cultura, consideramos **injurídicas** as proposições ora analisadas.

Diante deste quadro, resta prejudicada a análise acerca da técnica legislativa das matérias em exame.

Em face do exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL nº 3.436, de 2008, e da Emenda nº 1 da Comissão de Cultura.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado BRUNO COVAS

Relator

2016-14828.docx