

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020**(Do Sr. Mário Heringer)**

Susta os efeitos dos §§ 1º e 2º do art. 1º, do §4º do art. 6º, do art. 8º e do §1º do art. 9º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que “Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Este Decreto susta os efeitos dos §§ 1º e 2º do art. 1º, do §4º do art. 6º, do art. 8º e do §1º do art. 9º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Art. 2º. Ficam sustados os efeitos dos §§ 1º e 2º do art. 1º, do §4º do art. 6º, do art. 8º e do §1º do art. 9º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que “Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio”, nos termos do art. 49, inciso V da Constituição Federal e do art. 109, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 3º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Nos termos da Constituição Federal, art. 49, V:

“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;

(Constituição Federal)

Pronunciamo-nos em favor da revogação do §§ 1º e 2º do art. 1º, do §4º do art. 6º, do art. 8º e do §1º do art. 9º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, por entendermos que os mesmos extrapolam ou contradizem o disposto na Lei nº 8.885, 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”, na Constituição Federal e em outras leis federais, conforme demonstrado a seguir.

Dos §§ 1º e 2º do art. 1º

Determina o art. 1º, §§ 1º e 2º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do ICMBio:

“Art. 1º. Estabelecer normas e procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em Unidades de Conservação Federais de Uso Sustentável geridas pelo ICMBio.

§ 1º Esta Portaria também pode contemplar a realização da pesca esportiva em unidades de conservação de proteção integral quando a atividade ocorrer em território de população tradicional, em área regulada por Termo de Compromisso ou sob dupla afetação.

§ 2º Aplica-se às Áreas de Proteção Ambiental o previsto no caput deste artigo apenas em casos explicitamente previstos em plano de manejo ou ato expedido pela autoridade

máxima do ICMBio (Portaria nº 91, de 2020, ICMBio – grifos nossos).

A Lei nº 9.885, 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”, divide as unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC em dois grupos, com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Cada grupo de unidade de conservação apresenta objetivos básicos distintos:

“Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.885, de 2000).

Como visto, quis o legislador que, dentre as unidades de conservação do SNUC, houvesse aquelas de proteção integral, com objetivo límpido de preservar a natureza, com uso indireto dos recursos naturais, excepcionados, exclusivamente, os casos previstos na própria Lei nº 9.885, de 2000. Não se encontra previsão legal para que uma Portaria infraministerial regulamente, no âmbito das unidades de proteção integral, uma atividade esportiva que afeta diretamente o meio ambiente e faz uso direto de recursos naturais. Trata-se de uma excepcionalidade exótica ao objetivo precípua dessa classe de unidade de conservação, a qual, por previsão legal, só poderia

ocorrer no bojo da própria Lei. É flagrante, pois, a exorbitância legislativa do §1º do art. 1º da Portaria nº 91, de 2020, do ICMBio, conforme demonstrado.

Ademais, é válido ressaltar que, ainda que haja normas a serem seguidas pelos visitantes dedicados à pesca esportiva e seus acompanhantes, o risco ambiental sempre existe, uma vez que essas normas podem ser desrespeitadas e os pescadores virem a fazer uso de iscas vivas com espécies alóctones ou exóticas, ou mesmo consumir espécies ameaçadas de extinção.

No tocante ao §2º do mesmo artigo, ele cria a possibilidade de que a autorização para a pesca esportiva em unidades de conservação da natureza seja feita à margem do plano de manejo de cada unidade afetada, de forma casuística, por ato administrativo do Presidente do ICMBio. Em outros termos, permite que casos não admitidos no plano de manejo de determinada unidade de conservação, por questões técnicas de cunho ambiental, e não contemplados em normas e regulamentos do próprio ICMBio ou do órgão responsável pela administração da unidade afetada sejam autorizados pelo ICMBio, à revelia, por decisão meramente pessoal ou política de seu Presidente.

Ao pretender legalizar o casuísmo e o personalismo na Administração Pública, o supracitado dispositivo afronta, a um só tempo, os princípios da legalidade e do interesse público expressos no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29, de janeiro de 1999 e os princípios da legalidade e da impessoalidade estabelecidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Apresentamos *in verbis* os dispositivos legais e constitucionais diretamente ofendidos pelo §2º do art. 1º da Portaria em epígrafe:

“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da **legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

.....” (Lei nº 9.784, de 1999)

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impressoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....” (Constituição Federal)

De outra parte, o dispositivo em epígrafe afronta o disposto na própria Lei nº 9.885, de 2000. Em seu art. 8º, incisos III, IV e V, a referida Lei condiciona a visitação de parques nacionais, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre – únicas categorias de unidades de conservação integral nas quais são permitidas visitas – a NORMAS estabelecidas no plano de manejo da respectiva unidade, ou àquelas estabelecidas pelo órgão responsável pela administração da unidade e antevistas em regulamento. Não há hipótese prevista – e não poderia haver, dada sua flagrante inconstitucionalidade – para decisões monocráticas e casuísticas da Presidência do ICMBio, conforme pretende o §2º do art. 1º da Portaria nº 91, de 2020 do órgão.

Do §4º do art. 6º

Outro dispositivo constante da Portaria ora em análise que vimos questionar é o §4º do art. 6º, que autoriza o consumo do pescado da pesca esportiva *in loco*, condicionado a previsão dos instrumentos de planejamento da unidade de conservação ou edital, conforme disposto a seguir:

“Art. 6º.

.....

§ 4º É permitida a realização da atividade de pesca esportiva com o **consumo local do pescado** desde que previsto nos instrumentos de planejamento da unidade de conservação e em edital, quando aplicável.” (Portaria nº 91, de 2020, ICMBio – grifos nossos).

Entendemos que o consumo do pescado *in loco* não pode ser autorizado por Portaria infraministerial, ainda que com as condicionantes apresentadas, por não haver qualquer sinalização legal para essa condição, sobretudo nas unidades de proteção integral. Para essas unidades, a Lei é clara em determinar que o objetivo principal é a preservação da natureza, o que pode ser comprometido pelo fogo utilizado para o cozimento do pescado e pela própria extração definitiva do peixe.

Há que se apontar, ainda, contradição nos termos da própria Portaria nº 91, de 2020, que, de um lado, permite o consumo local do pescado extraído por meio da pesca esportiva, e, por outro, define a pesca esportiva como modalidade de pesque e solte:

“Art. 2º.

.....

.....

IV - pesca esportiva: tipo de pesca amadora, praticada na modalidade **pesque e solte, na qual o pescado é devolvido vivo ao seu habitat;**

.....” (Portaria nº 91, de 2020, ICMBio – grifos nossos).

Se a Portaria nº 91, de 2020, define a pesca esportiva como aquela em que o pescado é devolvido vivo ao seu habitat, como ela própria pode pretender autorizar o consumo local do pescado decorrente desse tipo de pesca? É notória a ausência de fundamento legal para o tipo de autorização pretendido no §4º do art. 6º da Portaria em questão.

Do art. 8º

O art. 8º da Portaria nº 91, de 2020, estabelece:

“Art. 8º. Os serviços de apoio à pesca esportiva em unidade de conservação federal poderão ser prestados pelos seguintes tipos de pessoas físicas ou jurídicas:

I - beneficiários ou comunitários individualmente ou em grupos não formalizados;

II - organizações legalmente constituída por beneficiários ou comunitários das Unidades de Conservação ou abrangidos por Termo de Compromisso;

III - **entidade privada com fins Lucrativos.**” (Portaria nº 91, de 2020, ICMBio – grifos nossos).

Olvidou-se o art. 8º da Portaria nº 91, de 2020, de considerar as entidades privadas sem fins lucrativos como entidades aptas para a prestação do serviço de apoio à pesca esportiva em unidades de conservação federais. Exceção a esse esquecimento são as entidades previstas nos incisos I e II, para as quais são apresentadas exigências não impostas às entidades constantes do inciso III.

A nosso ver, o olvido de que tratamos representa um nítido favorecimento das entidades privadas com fins lucrativos (empresas) sobre as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, tais como as organizações não governamentais (ONGs), por exemplo.

Ainda que haja rusgas públicas entre o atual governo e as ONGs – as quais podem ser atestadas em inúmeras declarações públicas do próprio Presidente da República –, não deve a administração pública proceder à exclusão intencional e imotivada desse tipo de entidade privada por meio de instrumento normativo infralegal e infraconstitucional. Se as entidades privadas com fins lucrativos são admitidas, o que justifica a exclusão das entidades privadas sem fins lucrativos?

Como leciona Nascimento¹:

¹ NASCIMENTO, L. F. D. S. “Breves considerações acerca da isonomia em concursos públicos”. In: <https://jus.com.br/artigos/57029/breves-consideracoes-acerca-da-isonomia-em-concursos-publicos>, consultado em 09 de setembro de 2019.

“Já a legalidade, inserida no artigo 37, *caput*, do texto constitucional, é dirigida exclusivamente ao agente público quando investido de poderes para administrar a *res pública*. Destarte, esta legalidade é denominada pela doutrina de *stricto sensu*, ou legalidade restrita, pois a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei (DI PIETRO, 2012, p. 64). Desse modo, um decreto regulamentar não poderá criar obrigações ou direitos aos administrados (não pode inovar na ordem jurídica) se não estiverem previstos em lei. (...) Aliás, nem mesmo a lei é livre para criar [certos] requisitos legais (...), pois sempre deverão ser respeitadas a isonomia, a razoabilidade e a impessoalidade. (...) **é vedado à própria lei o estabelecimento de exigências desnecessárias, desarrazoadas, desproporcionalmente restritivas ou puramente discriminatórias**” (grifos nossos).

Se a Portaria nº 91, de 2020, admite que empresas privadas prestem serviços de apoio à pesca esportiva, sem que delas sejam exigidos quaisquer contrapartida ou pré-requisitos, tais como os apresentados às entidades descritas nos incisos I e II do art. 8º, é mister, para que sejam respeitados os princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade e da impessoalidade, que organizações não governamentais e outras entidades privadas sem fins lucrativos sejam igualmente admitidas para o mesmo fim, sob pena de se tratar de uma restrição desproporcional, injustificada e puramente discriminatória.

Do §1º do art. 9º

O art. 9º da Portaria nº 91, de 2020, estabelece:

“Art. 9º. Nas unidades de conservação federais de uso sustentável de domínio público com populações tradicionais das categorias Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, os serviços de apoio à pesca esportiva deverão ser prestados preferencialmente por organizações representativas das comunidades locais ou por beneficiários da unidade de conservação.

§ 1º Se enquadram, ainda, no disposto no caput, as áreas abrangidas por termos de compromisso **e as sobrepostas com terras indígenas** ou territórios quilombolas.

.....” (Portaria nº 91, de 2020, ICMBio – grifos nossos).

O artigo supracitado, via norma infralegal e infraconstitucional, autoriza a exploração de recursos naturais em unidades de conservação que abarcam territórios protegidos pela Constituição. Essa exploração se dá inclusive com fins comerciais, pela presença de empresas de apoio à pesca esportiva.

Conforme demonstrado a seguir, a Constituição Federal é inequívoca em reservar exclusivamente aos índios a exploração dos recursos naturais nas terras por eles tradicionalmente ocupadas e em conferir nulidade e extinção imediata aos atos que tenham por objeto a exploração das riquezas naturais de rios e lagos existentes em terras indígenas, salvo em caso de relevante interesse público da União e, ainda assim, na forma de uma lei complementar, jamais de uma Portaria infraministerial:

“Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e **fazer respeitar todos os seus bens**.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, **cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes**.

.....

§ 6º **São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a **exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes****, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

.....” (Constituição Federal – grifos nossos).

De outra parte, o Estatuto do Índio determina que a União, assim como os Estados e Municípios, reconheçam o direito ao **usufruto exclusivo** das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras indígenas:

“Art. 2º Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, **reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;**

.....” (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973).

Ao autorizar a realização de pesca esportiva em terras indígenas, em flagrante contraposição às determinações constitucionais e legais, o art. 9º, §1º da Portaria nº 91, de 2020, resulta nulo de efeitos jurídicos, devendo, pois, ser imediatamente sustado.

...

Pelo exposto, por imputarmos inconstitucional e/ou injurídicos os §§ 1º e 2º do art. 1º, o §4º do art. 6º, o art. 8º e o §1º do art. 9º da Portaria nº 91, de 4 de fevereiro de 2020, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e tendo por base o disposto no art. 49, inciso V da Constituição Federal, e no art. 109, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, apresentamos o presente projeto de decreto legislativo, ao qual pedimos o apoio dos colegas para aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado **MÁRIO HERINGER**

PDT/MG