

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 206, DE 2020

Apensado: PDL nº 208/2020

Susta, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos do parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.341 de 06 de maio de 2020, que “autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal”.

Autora: Deputada TABATA AMARAL

Relator: Deputado AUGUSTO COUTINHO

I - RELATÓRIO

O PDL nº 206/2020 intenta sustar os efeitos do parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.341 de 06 de maio de 2020.

Na Justificação a ilustre autora alega que o decreto vai além de viabilizar as operações de Garantia de Lei e da Ordem (GLO), visto que, nos termos do parágrafo único do art. 4º, os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos Comandos responsáveis pela operação. Para tanto, cita as Leis nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente prevê que os órgãos do Sisnama são responsáveis pela fiscalização ambiental e que, no mesmo sentido, a Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 – estipula, que “são autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema



Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha". Assim, de acordo com a autora, "o comando militar pode atuar de modo auxiliar, de forma a complementar à fiscalização e não de hierarquia e coordenação, sob pena de violar a competência prevista em lei".

Apresentado em 11/05/2020, foi distribuído às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA); de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta, também para apreciação do mérito e para fins do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), sujeito à apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária.

Na mesma data foi apensado o PDL 208/2020, do Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ), que "susta efeitos do Decreto 10.341, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal", com conteúdo e Justificação similar.

Na CINDRA foi aprovado, em 09/06/2021, o Parecer do Relator, Deputado Coronel Chrisóstomo (PSL-RO), pela rejeição dos dois projetos.

Em 11/08/2021 fomos designados para a relatoria, honrosa incumbência que cumprimos neste parecer.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão apreciar assuntos atinentes às Forças Armadas e assuntos atinentes à faixa de fronteira, nos termos das alíneas 'g' e 'h' do inciso XV do art. 32 do RICD.



Cumprimentamos os ilustres autores pela preocupação em dotar o ordenamento jurídico pátrio da coerência que apregoam, no sentido de garantir a autonomia funcional dos órgãos de proteção ambiental.

Há que se atentar para a regra constitucional que permite a intervenção do Poder Legislativo, sustentando atos do Poder Executivo:

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;

Em regra, a declaração de vontade do Chefe do Poder Executivo se faz na forma de um decreto, cujo conteúdo, conforme os seus efeitos jurídicos, será um ato normativo ou um ato administrativo. Semelhantemente, a declaração de vontade de um Ministro de Estado se faz na forma de uma portaria, seja ato administrativo ou ato normativo.

O ato administrativo, por produzir efeitos jurídicos imediatos e concretos, incide sobre pessoas ou coisas determinadas (aplicação da norma ao caso concreto) e tem efeito exatamente a partir daquele momento. Ainda que incida sobre um grupo de pessoas, sempre haverá a individualização, como no exemplo do ato administrativo que nomeia duzentos servidores, em que haverá a individualização de cada nome.

O ato normativo, por produzir efeitos genéricos e abstratos, incide sobre um universo de pessoas ou coisas indeterminadas, mas determináveis a partir dos parâmetros trazidos pela própria norma (generalidade) e, apesar de estar em vigor, fica à espera da oportunidade para ser aplicado ao caso concreto (abstração), como no caso da norma que dispõe ter o servidor público direito a trinta dias de férias, sem determinar qual é o servidor.

O poder regulamentar é exercido pelo Chefe do Poder Executivo, através de um decreto com valor normativo, regulamentando aquelas leis editadas pelo Congresso Nacional que estão a clamar por isso para que possam adquirir eficácia. É o chamado decreto regulamentar ou de execução da lei.



Na hipótese vertente, tratar-se-ia, em tese, de decreto autônomo, pois não se destina a regulamentar uma lei por disposição expressa dela. Entretanto, tem afinidade com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre o emprego das Forças Armadas, especialmente no tocante à chamada atribuição subsidiária geral, no sentido de cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

O Decreto nº 10.341, de 2020 foi alterado pelo Decreto nº 10.394, de 10 de junho de 2020, prorrogando em um mês o prazo inicial, que ia de 11 de maio a 10 de julho de 2020, para o emprego das Forças Armadas nas ações de GLO. Em seguida, o Decreto nº 10.421, de 9 de julho de 2020 prorrogou mais uma vez o prazo até 6 de novembro de 2020. Por fim, o Decreto nº 10.539, de 4 de novembro de 2020, prorrogou o prazo até 30 de abril de 2021.

Não obstante haver sido o projeto rejeitado na CINDRA, sob o argumento de que o prazo para emprego já se exauriu, tendo a norma, portanto, cumprido seus fins e não vigendo mais, ocorre que sua redação se funda na redação de outra norma preexistente, a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que “dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001”.

Entretanto, embora a Lei nº 11.473, de 2007, não se refira às Forças Armadas, o Decreto nº 7.957, de 12 de março de 2013, que “institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente; regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental; altera o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e dá outras providências”, a invoca, no preâmbulo.

Os arts. 7º e 8º desse decreto assim se expressam:

Art. 7º As Forças Armadas prestarão apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução às ações de proteção ambiental, com a disponibilização das estruturas necessárias à execução das referidas ações, conforme disposto na legislação vigente.

Art. 8º No caso de emprego das Forças Armadas para garantia da lei e da ordem em operações de proteção ambiental, caberá ao Ministério da Defesa a coordenação, o



acompanhamento e a integração das ações a serem implementadas pelos órgãos e entidades envolvidos, resguardadas as respectivas competências legais. [sem destaque no original]

O contexto em que foi redigido o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 10.341, de 2020, era outro, quando ainda ocupava o cargo de Ministro do Meio Ambiente o sr. Ricardo Salles. Após sua exoneração e posterior substituição pelo atual Ministro, o sr. Joaquim Leite, eis os textos dos arts. 3º e 4º e seu parágrafo único:

Art. 3º O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis e os Comandos que serão responsáveis pela operação.

Art. 4º O emprego das Forças Armadas de que trata este Decreto ocorrerá em **articulação com os órgãos de segurança pública, sob a coordenação dos Comandos a que se refere o art. 3º**, e com os órgãos e as entidades públicas de proteção ambiental.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades públicas federais de proteção ambiental que atuarem na forma do caput serão coordenados pelos Comandos a que se refere o art. 3º.

Então, a teor do caput do art. 4º, a coordenação dos Comandos ocorrerá em articulação com os órgãos de segurança pública, pois o trecho “e com os órgãos e as entidades públicas de proteção ambiental” está vinculado à “articulação” e não à “coordenação dos Comandos”.

Assim, a redação do aludido parágrafo único é que foi infeliz, a título de manter a coordenação dos órgãos federais sob o mesmo órgão, no caso, o Ministério da Defesa, em obediência ao disposto no art. 8º do Decreto nº 5.289, de 2004 que, implicitamente, regulamenta a Lei nº 11.473, de 2007. Essa ilação é possível porque o dispositivo não engloba nessa coordenação os órgãos e as entidades públicas “estaduais” de proteção ambiental.

Entendemos, contudo, secundando o relator que nos antecedeu, que a norma não vige mais e sua sustação está, portanto, preclusa, não havendo justa causa para movimentar a máquina pública nesse sentido.



Alertamos que cabe, sim, à sociedade civil, permanecer atenta a situações dessa natureza, o que foi devidamente captado pela sensibilidade dos dignos autores dos projetos sob análise.

Diante do exposto votamos pela **REJEIÇÃO** do PDL nº 206/2020 e seu apensado PDL nº 208/2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado AUGUSTO COUTINHO
Relator

2021-13072-260

