

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.292, DE 2004

Dispõe sobre a instalação de recifes artificiais no litoral brasileiro.

Autor: Deputado **Júlio Lopes**

Relator: Deputado **Sarney Filho**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.292, de 2004, de autoria do Deputado **Júlio Lopes**, visa a disciplinar a instalação de recifes artificiais no litoral brasileiro, com a finalidade de conservação e recuperação da biodiversidade, ordenamento pesqueiro, recrutamento, produção pesqueira, apoio à maricultura, pesquisa, proteção da orla, mergulho recreacional, pesca esportiva e recuperação de habitats degradados.

A instalação de recifes artificiais estará sujeita à licenciamento ambiental pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, devendo o proponente apresentar projeto com as informações relacionadas no art. 2º.

Em unidades de conservação, a instalação de recifes artificiais ficará condicionada à sua compatibilidade com o plano de manejo da unidade e autorização do órgão gestor.

A instalação de recifes artificiais sem a devida licença ou em desacordo com a licença obtida configurará infração ambiental, nos termos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.



213D68F232

Na inclusa Justificação, argumenta-se que o uso de recifes artificiais tem-se intensificado em todo o mundo, inclusive no Brasil, sendo necessária regulação da atividade, a fim de evitar impactos ambientais negativos, tais como alterações das feições da linha de costa, interferência com outras atividades desenvolvidas na área e depleção de estoques pesqueiros.

Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a proposição foi aprovada, com Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado **Fernando Gabeira**.

O Substitutivo introduz várias modificações no projeto de lei. Entre elas figuram a inclusão de dispositivos destinados ampliar a atuação do órgão federal do SISNAMA , relativamente aos procedimentos indispensáveis à instalação dos recifes artificiais e sua fiscalização.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise das proposições sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A matéria nelas tratada se inclui entre aquelas de competência legislativa da União, por força dos arts. 22, incisos IV e X, 24, incisos VI e VIII, 48, *caput*, e 225, da Constituição Federal.

Todavia, tanto o projeto de lei quanto o Substitutivo aprovado na Comissão de mérito estão a merecer pequenos ajustes de redação.



213D68F232

Primeiro, para substituir, na ementa e nos arts. 1º e 2º, o termo “*litoral*”, que não possui definição consensual, por “*plataforma continental*”, pois assim estar-se-ia utilizando conceito previamente firmado em diversos diplomas legais, como a Lei nº 8.617, 4 de janeiro de 1993, e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Segundo, para adequar as proposições ao entendimento segundo o qual competência para o licenciamento ambiental deve fundar-se no alcance dos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, e não sobre a dominialidade dos bens tutelados nos arts. 20 e 26, da Constituição Federal.

A propósito, tenho por inatacável os judiciosos argumentos desenvolvidos no Parecer nº 312, de 2004, da Consultoria Jurídica, do Ministério do Meio Ambiente, do qual extraio os seguintes, para fundamentar o presente voto:

“Preliminarmente, deve-se referir que a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente já tratou de tal tema no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, concluindo que:

“não há contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento ambiental realizado pelos órgãos estaduais ou municipais integrantes do SISNAMA, dada a preponderância do interesse público sobre o domínio do bem. Não há direito de propriedade da União sobre os bens de seu domínio tal qual a do particular, posto que são bens de uso comum do povo, e portanto patrimônio de toda a Nação. O critério utilizado pela lei para efeito de fixação das competências não decorre do regime constitucional dos bens da União, pois a licença é um instrumento administrativo de gestão ambiental. A competência administrativa em matéria ambiental é repartida politicamente para os três níveis de governo por força do texto constitucional. O critério adotado pelo legislador na Lei nº 6.938/81, para efeito de divisão das competências é o do dano e não do bem ou localização da



atividade ou empreendimento. O conceito de domínio, administração e utilização dos bens públicos não se vincula com o instituto do licenciamento ambiental, eis que são institutos distintos e por conseguinte tratados em legislação própria. Por fim, o licenciamento ambiental de uma atividade não implica o uso ou alteração de regime do bem público.”

.....

A atual Constituição brasileira, adotando o Federalismo, determina a existência de várias ordens, com autonomia políticoadministrativa, na composição de nossa Federação: a União como ordem nacional, os Estados como ordens regionais e os Municípios como ordens locais.

Essa múltipla composição, conseqüentemente, permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais, o que só se torna possível em razão da repartição de competências dentre os entes federados.

A Constituição de 1988 partilha competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno de forma bastante complexa, estribada na predominância do interesse. Ou seja, confere à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.

.....

O legislador constituinte ao repartir entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as várias competências do Estado Brasileiro, repartiu também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum à União, Estados e Municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando proteger o meio ambiente:



“Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

Já para legislar sobre matéria ambiental, a Constituição Federal prevê como competentes, de forma concorrente, a União, o Distrito Federal e os Estados-Membros. Estabelece o art. 24 da CF, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso IV); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

O Município, de fato, foi excluído do dispositivo constitucional que expressamente permite legislar sobre proteção ambiental (art. 24, da C.F.).

Contudo, diante da interpretação sistemática da Constituição Federal (arts. 23, 30, I e II e 225) é competente, com os demais poderes para legislar, respeitando os limites de sua autonomia, sobre o meio ambiente.

É o interesse local que definirá a competência municipal nas questões ambientais em consonância com a competência concorrente da União, dos Estados e do



Distrito Federal em legislar sobre proteção ao meio ambiente.

No que tange à competência comum, a Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA:

.....

Desta forma, pode-se afirmar que a todos os integrantes do SISNAMA se atribuiu a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tendo em vista ter sido tal Sistema Nacional criado com o fim de operacionalizar, dar efetividade e eficiência à proteção ambiental.

Assim, não cabe aos Municípios e Estados pedir autorização à União para exercerem o poder de polícia administrativa, para organizarem seus serviços administrativo-ambientais ou para utilizarem os instrumentos de política nacional do meio ambiente, entre os quais se inclui o licenciamento ambiental.

.....

Verificada a legislação incidente sobre o tema, pode-se afirmar que a competência dos integrantes do SISNAMA para realizar o licenciamento ambiental tem como fundamento o “impacto ambiental” do empreendimento ou atividade.

Em nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado.

.....

Sobre o tema, bem refere o já citado Parecer nº 1853/Conjur/MMA/98:



213D68F232

*“Portanto, o instituto do licenciamento vincula-se ao **interesse público e não à titularidade do bem.** (...)*

*Assim, não há qualquer contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento estadual, dada a **preponderância do interesse público sobre o direito de propriedade do patrimônio da Nação.**” (grifos do original).*

Considerando o entendimento acima resumido, propomos substituir, onde couber, a expressão “*órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA*” ou “*órgão federal do SISNAMA*”, por “*órgão ambiental competente*”.

Isto posto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.292, de 2004, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos das emendas anexas.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Sarney Filho**
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 3.292, DE 2004**

Dispõe sobre a instalação de recifes artificiais no litoral brasileiro.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº1

Substitua-se, na ementa, no *caput* do art. 1º e no *caput* do art. 2º do projeto, a expressão “*litoral brasileiro*” pela expressão “*plataforma continental brasileira*”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Sarney Filho**
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 3.292, DE 2004**

Dispõe sobre a instalação de recifes artificiais no litoral brasileiro.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 2

Substitua-se, no art. 2º do projeto, a expressão “*órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA*” pela expressão “*órgão ambiental competente*”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Sarney Filho**
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.292, DE 2004

Dispõe sobre a instalação de recifes artificiais nas águas jurisdicionais brasileiras.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº1

Substitua-se, no art. 2º do substitutivo ao projeto, a expressão “*órgão federal do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*” pela expressão “*órgão ambiental competente*”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Sarney Filho**
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.292, DE 2004**

Dispõe sobre a instalação de recifes artificiais nas águas jurisdicionais brasileiras.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 2

Substitua-se, nos §§ 2º e 5º do art. 2º, nos §§ 1º e 2º do art. 3º, no *caput* e no § 3º do art. 4º, no *caput* e no parágrafo único do art. 5º, do substitutivo ao projeto, a expressão “*órgão federal do SISNAMA*” pela expressão “*órgão ambiental competente*”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **Sarney Filho**
Relator

