



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 780, DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 328, de 2006, de autoria do Senador João Batista Motta e outros senhores senadores, que susta os efeitos da Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006, do Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

RELATOR: Senador JUVÊNCIO DA FONSECA

### I – RELATÓRIO

De iniciativa dos Senadores ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES, JOÃO BATISTA MOTTA, CÉSAR BORGES, MARCOS GUERRA, RODOLPHO TOURINHO E MAGNO MALTA, vem ao exame desta Comissão, nos termos do art. 101 do Regimento Interno, o Projeto de Decreto Legislativo nº 328, de 2006.

O ato administrativo cujos efeitos se pretende sustar é a Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006, do Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que tem como propósito *definir os limites da Zona de Amortecimento do PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS, bem como estabelecer normas específicas de uso e ocupação* (art. 1º).

Argumentam os autores da proposição que tal Portaria “está eivada de vícios, violando os preceitos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), bem como princípios constitucionais”.

Além disso, ressalta a justificação do Projeto,

(...) o Presidente do IBAMA exorbitou de suas funções ao restringir atividades na zona de amortecimento. O art. 27 da Lei nº 9.985, de 2000, estabelece que tal restrição deve ser definida no Plano de Manejo, a ser elaborado com a participação da população residente, mediante prévia consulta pública, e aprovado pelo Conselho Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), criado pela alínea *b* do inciso V do art. 2º do Decreto nº 78, de 5 de abril de 1991, cujo Regimento Interno foi aprovado pela Portaria do Ibama nº 216, de 15 de julho de 1994.

Como visto, a referida autoridade desrespeitou as normas internas do Poder Executivo, bem como deixou de ouvir o Conselho Consultivo do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos como determina o art. 20, inciso II, do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, ao instituir a zona de amortecimento.

Por fim, há flagrante violação, também, do art. 49, parágrafo único, da Lei nº 9.985, de 2000, quando os limites da zona de amortecimento invadiram a área urbana.

## II – ANÁLISE

A competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação executiva é conferida, com exclusividade, ao Congresso Nacional, pelo art. 49, V, da Constituição da República, e sua finalidade se insere não somente no âmbito da concretização do princípio de limitação recíproca dos Poderes, mas também consagra o papel do Parlamento na vigilância da integridade do ordenamento jurídico-constitucional.

No caso dos atos normativos editados pelo Poder Executivo, impõe-se, como regra geral de legitimidade perante o ordenamento, a conformidade ou a compatibilidade do seu conteúdo normativo com as normas jurídicas de hierarquia superior, além, é claro, da observância da estrita competência da autoridade editora. Além disso, a “exorbitância do poder regulamentar”, que faz parte do enunciado normativo do fundamento

constitucional de sustação do ato, envolve, também, a nosso ver, aspectos de mérito que possam caracterizar opção político-normativa destituída de razoabilidade ou passível de censura sob o ângulo do desvio de finalidade.

À luz desses preceitos, inafastáveis da perspectiva desta Comissão, afiguram-se procedentes os argumentos de censura que sustentam a proposição sob exame.

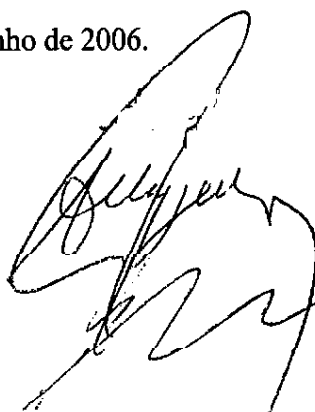
Com efeito, resta evidente que o ato incorre em desvio de competência, já que, além de se apoiar em decreto já revogado (Decreto nº 4.756, de 20 de junho de 2003), contraria decreto em vigor (nº 88.218, de 13 de março de 1983), cuja derrogação não se inscreve na competência do Presidente do Ibama. Ademais, há evidente descolamento de parte da Portaria nº 39, de 2006, do IBAMA, em relação aos preceitos da Lei nº 9.985, de 2000 – especialmente no tocante aos critérios de restrição de atividades e à exigência de prévios estudos técnicos e consulta pública.

Assinale-se, ainda, que não pode esta Casa desconsiderar que a expansão da zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos afetará sobremaneira a economia dos residentes no litoral dos Estados da Bahia e do Espírito Santo. Vale lembrar que essas populações sequer foram consultadas pelo órgão ambiental federal, como determina o § 2º do art. 22 da Lei do SNUC.

### **III – VOTO**

Em face de todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 328, de 2006, por considerá-lo consentâneo com os pressupostos e a finalidade normativa da competência conferida ao Congresso Nacional pelo art. 49, V, da Constituição da República.

Sala da Comissão, 21 de junho de 2006.

 , Presidente  
 , Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 328 DE 2006

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 21/06/2006, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS)

|                                                                      |                                                   |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| PRESIDENTE:                                                          | <i>[Assinatura]</i>                               |
| RELATOR:                                                             | <i>[Assinatura]</i> <i>pm Juvêncio da Fonseca</i> |
| <b>BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)</b>                                 |                                                   |
| ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES <i>(Presidente)</i>                         | 1-ROMEU TUMA                                      |
| CÉSAR BORGES <i>[Assinatura]</i>                                     | 2-MARIA DO CARMO ALVES                            |
| DEMÓSTENES TORRES <i>[Assinatura]</i>                                | 3-JOSÉ AGRIPIÑO                                   |
| EDISON LOBÃO <i>[Assinatura]</i>                                     | 4-JORGE BORNHAUSEN                                |
| JOSÉ JORGE                                                           | 5-RODOLPHO TOURINHO <i>[Assinatura]</i>           |
| JOÃO BATISTA MOTTA <i>[Assinatura]</i>                               | 6-TASSO JEREISSATI                                |
| ALVARO DIAS <i>[Assinatura]</i>                                      | 7-EDUARDO AZEREDO                                 |
| ARTHUR VIRGÍLIO <i>[Assinatura]</i>                                  | 8-LEONEL PAVAN                                    |
| JUVÊNCIO DA FONSECA <i>(Relator)</i>                                 | 9-LÚCIA VÂNIA                                     |
| <b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, <sup>(1)</sup>, PL e PPS)</b> |                                                   |
| ALOIZIO MERCADANTE <i>[Assinatura]</i>                               | 1-ANTONIO JOÃO <sup>(4)</sup>                     |
| EDUARDO SUPLEY                                                       | 2- PAULO PAIM                                     |
| FERNANDO BEZERRA                                                     | 3-SÉRGIO ZAMBIASI                                 |
| MAGNO MALTA <i>[Assinatura]</i>                                      | 4- PATRÍCIA SABOYA GOMES                          |
| IDELI SALVATTI                                                       | 5-SIBÁ MACHADO <i>[Assinatura]</i>                |
| ANTONIO CARLOS VALADARES                                             | 6-MOZARILDO CAVALCANTI                            |
| SERYS SLHESSARENKO <i>[Assinatura]</i>                               | 7-MARCELO CRIVELLA <sup>(2,3)</sup>               |
| <b>PMDB</b>                                                          |                                                   |
| RAMEZ TEBET <i>[Assinatura]</i>                                      | 1-LUIZ OTÁVIO                                     |
| NEY SUASSUNA                                                         | 2-GILVAM BORGES                                   |
| JOSÉ MARANHÃO                                                        | 3 SÉRGIO CABRAL                                   |
| ROMERO JUCÁ                                                          | 4-ALMEIDA LIMA                                    |
| AMIR LANDO                                                           | 5-WELLINGTON SALGADO                              |
| PEDRO SIMON                                                          | 6-GARIBALDI ALVES FILHO                           |
| <b>PDT</b>                                                           |                                                   |
| JEFFERSON PÉRES                                                      | 1-OSMAR DIAS                                      |

Atualizada em: 31/05/2006.

(1) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(2) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28.09.2005.

(3) O Partido Municipalista Renovador (PMR) passou a denominar-se Partido Republicano Brasileiro (PRB) conforme certidão expedida pelo TSE em 27.03.2006.

(4) Vaga cedida pelo PT ao PTB.

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....  
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;  
.....

| IDENTIF.           | DATA       | SITUAÇÃO                            | EMENTA                                       |
|--------------------|------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|
| DEC<br>88.218/1983 | 06/04/1983 | NAO CONSTA<br>REVOGAÇÃO<br>EXPRESSA | CRIA O PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS. |

|                |            |          |                                                                                                                                              |
|----------------|------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DEC<br>78/1991 | 05/04/1991 | REVOGADO | APROVA A ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. |
|----------------|------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### DECRETO Nº 4.340, DE 22 DE AGOSTO DE 2002

Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

.....  
II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;  
.....

### DECRETO Nº 4.756, DE 20 DE JUNHO DE 2003.

Revogado pelo Decreto nº 5.718, de 2006

~~Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências.~~

.....

**DECRETO Nº 5.718, DE 13 DE MARÇO DE 2006.**

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências.

.....

**LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000.**

**Mensagem de Veto**

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.

.....

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (Regulamento)

.....

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

.....

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. (Regulamento)

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

.....

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

.....

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 30/6/2006