



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 101, DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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 Renováveis – IBAMA.

RELATOR: Senador **JOÃO PEDRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 328, de 2006. De autoria do Senador João Batista Mota e outros, a proposição foi originalmente encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O art. 1º da proposição susta a Portaria nº 39, de 16 de maio de 2006, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que dispõe sobre a zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho (PARNAM) dos Abrolhos.

A matéria foi aprovada na CCJ, onde não foi observada qualquer inconsistência entre a argumentação do projeto e a legislação. No entanto, devido aos Requerimentos nº 1.247, de 2007, do Senador Sibá Machado, e nº 1.248, de 2007, do Senador Romero Jucá, a proposição foi enviada para análise na CMA.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

O PDS nº 328, de 2006, tem por objetivo sustar ato normativo do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar. Tal competência é conferida, com exclusividade, ao Congresso Nacional pelo art. 49, V, da Constituição Federal.

Como ressalta a justificativa do PDS nº 328, de 2006:

Para justificar a sua competência, a mencionada autoridade apoiou-se no Decreto nº 4.756, de 20 de junho de 2003. Além desse instrumento normativo nada dispor sobre tal atribuição, ele foi revogado, desde 13 de março de 2006, pelo Decreto nº 5.718, que, também, não lhe confere esse poder.

Como é público, o Parque foi criado por meio do Decreto nº 88.218, de 6 de abril de 1983, não havendo dúvida de que somente mediante ato administrativo de mesmo nível hierárquico seria possível impor limitações administrativas aos proprietários de imóveis instalados na zona de amortecimento.

Por sua vez, como a Lei nº 9.985, de 2000, não definiu um limite de extensão para a zona de amortecimento, deve-se observar o raio máximo de 10Km, estabelecido pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 13, de 6 de dezembro de 1990, em face da competência daquele órgão, contida no art. 8º, inciso VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, combinado com o inciso X do art. 7º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para estabelecer a extensão máxima da zona de amortecimento.

[...]

Se o artigo 25, § 2º, da Lei nº 9.985, de 2000, dispõe que a zona de amortecimento pode ser definida no ato de criação da unidade de conservação, certamente essa zona deve integrar os prévios estudos técnicos e consulta pública, indispensáveis para a criação da área protegida.

Como a zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos não foi instituída no ato de criação, deverá o Poder Público, necessariamente, realizar estudos técnicos e consulta pública, como exige o art. 22, § 2º, da Lei do SNUC.

Além disso, 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.

Entretanto, devemos enfatizar que o Ibama não exorbitou do poder regulamentar e cumpriu a legislação vigente à época da publicação da Portaria Ibama nº 39, de 2006. Em primeiro lugar, deve-se observar que a Portaria define os limites da Zona de Amortecimento (ZA) do Parnam dos Abrolhos. Portanto, não é criada uma nova Unidade de Conservação da Natureza (UC) nem ocorre ampliação dos limites do Parque, atos que, esses sim, demandariam a edição de um decreto presidencial e de uma lei específica, respectivamente.

Sendo assim, a Portaria Ibama nº 39, de 2006, ampara-se no § 1º do art. 25 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). *In verbis*:

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Observe-se que o Ibama era o órgão responsável pela administração do Parnam dos Abrolhos à época da edição da Portaria e, sendo assim, o órgão competente para estabelecer a zona de amortecimento da unidade. A competência do Ibama para administrar os Parques Nacionais estava estabelecida tanto no Decreto nº 4.756, de 20 de junho de 2003, quanto no Decreto nº 5.718, de 13 de março de 2006, que revogou o anterior.

Ademais, o § 2º do art. 25 da lei da SNUC, citado na justificativa do PDS nº 328, de 2006, determina que a zona de amortecimento pode ser definida posteriormente ao ato de criação da UC. Portanto, não se aplica a limitação do art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985, de 2000, que se refere ao ato de criação de uma unidade de conservação e não a eventos posteriores.

Deve-se, também, notar que o Instituto não exorbitou do poder regulamentar ao restringir as atividades na zona de amortecimento do Parnam dos Abrolhos. O § 2º do art. 27 da Lei nº 9.985, de 2000, também citado na justificativa do PDS nº 328, de 2006, refere-se apenas aos planos 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. Dessa maneira, a restrição legal não abarca a zona de amortecimento de um Parque Nacional, que é o caso do Parnam dos Abrolhos.

Também não se deve confundir a área de entorno de uma UC, conforme prevista na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 13, de 6 de dezembro de 1990, com a zona de amortecimento, instituída pela Lei nº 9.985, de 2000.

Além disso, não cabe atribuir vício de legalidade por desrespeito ao parágrafo único do art. 49 da Lei nº 9.985, de 2000, pois este se refere à área da Unidade de Conservação e não à área da zona de amortecimento.

Sendo assim, ao concluirmos que não houve exorbitância do poder regulamentar do Ibama na edição da Portaria nº 39, de 2006, devemos notar que as razões apresentadas para justificar o PDS nº 328, de 2006, não se sustentam e não se aplica a competência estabelecida pelo art. 49, V, da Constituição.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 328, de 2006.

Sala da Comissão, 9 de fevereiro de 2010.

, Presidente



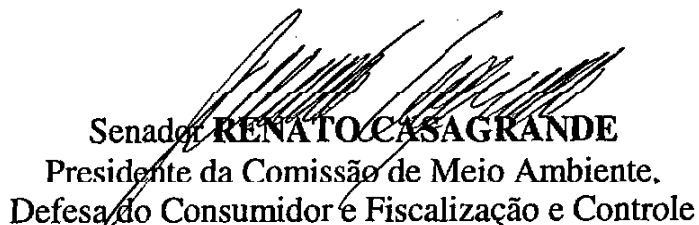
, Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em reunião realizada no dia 9 de fevereiro de 2010, aprovou relatório contrário do Senador João Pedro, que passa a constituir parecer desta Comissão ao Projeto Decreto Legislativo (SF) nº 328, de 2006.

Sala da Comissão, em 9 de fevereiro de 2010.

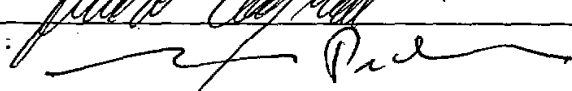
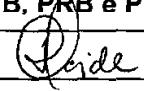
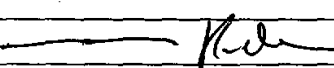
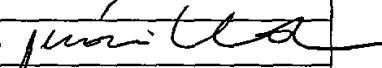
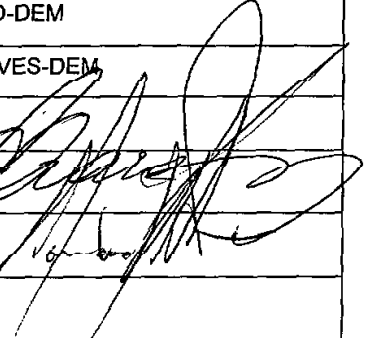
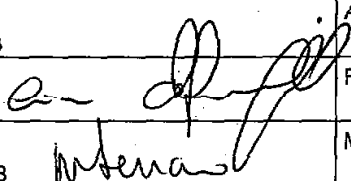
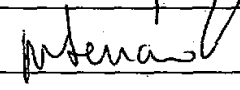
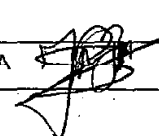


Senador **RENATO CASAGRANDE**
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 328, DE 2006

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/02/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:  (SEN. RENATO CASAGRANDE)	
RELATOR:  (SEN. JOÃO PEDRO)	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)	
RENATO CASAGRANDE-PSB	FÁTIMA CLEIDE-PT 
MARINA SILVA PV	CÉSAR BORGES-PR
JOÃO PEDRO-PT 	INÁCIO ARRUDA-PC DO B 
JOÃO RIBEIRO-PR	DELCÍDIO AMARAL-PT
Maioria (PMDB)	
VAGO	ROMERO JUCÁ-PMDB
WELLINGTON SALGADO-PMDB	VALDIR RAUPP-PMDB
GEOVANI BORGES-PMDB	ALMEIDA LIMA-PMDB
VALTER PEREIRA-PMDB	GERALDO MESQUITA-PMDB
Bloco da Minoria (DEM e PSDB)	
GILBERTO GOELLNER-DEM	ADELMIR SANTANA-DEM
KÁTIA ABREU-DEM	RAIMUNDO COLOMBO-DEM
HERÁCLITO FORTES-DEM	MARIA DO CARMO ALVES-DEM
ELISEU RESENDE-DEM	JAYME CAMPOS-DEM
ARTHUR VIRGÍLIO-PSDB	ALVARO DIAS-PSDB 
CÍCERO LUCENA-PSDB 	FLEXA RIBEIRO-PSDB
MARISA SERRANO-PSDB 	MÁRIO COUTO-PSDB
PTB	
GIM ARGELLO	SÉRGIO ZAMBIAZI
PDT	
JEFFERSON PRAIA 	CRISTOVAM BUARQUE

Atualizada em: 03/02/2010

Publicado no DSF _____

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
TÍTULO IV
Da Organização dos Poderes
CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO
.....

Seção II
DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL
.....

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;
.....

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.

Revogado pelo Decreto nº 5.718, de 2007

Texto para impressão

~~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 88.218, DE 6 DE ABRIL DE 1983.

Revogado pelo Decreto de 15 de fevereiro de 1991.

Revigorado pelo Decreto de 23 de março de 1992.

Cria o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos.

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. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos. (Regulamento)

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

.....

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

.....

§ 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.

.....

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.

.....

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Regulamento

Texto compilado

Mensagem de veto

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

.....

~~Art. 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:~~

Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

.....

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

.....

DECRETO Nº 99.274, DE 6 DE JUNHO DE 1990.

Texto compilado

Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

.....

DECRETO Nº 78, DE 5 DE ABRIL DE 1991.

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.

.....

Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

.....

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

.....

Publicado no DSF, de 25/02/2010.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:10752/2010