

PROTOCOLO Nº :2019002698

INTERESSADO : DEPUTADO ALYSSON LIMA

ASSUNTO : SUSTA O DECRETO Nº 9.445, DE 9 DE MAIO DE 2019, QUE REVOGA OS DECRETOS Nº 5.496, DE 15 DE OUTUBRO DE 2001, QUE FIXA AS REGRAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE INSTALAÇÃO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS NA BACIA DO RIO MEIA PONTE, E 6.210, DE 29 DE JULHO DE 2005, QUE INTRODUZ ALTERAÇÕES NO DECRETO Nº 5.496, DE 15 DE OUTUBRO DE 2001, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Projeto de Decreto Legislativo de nº 6, de 14 de maio de 2019, de autoria do ilustre colega deputado Alysson Lima, com o fito de sustar o Decreto nº 9.445, de 9 de maio de 2019, de autoria do excelentíssimo senhor Governador do Estado de Goiás. O ato normativo editado pelo Poder Executivo, por sua vez, revogou o Decreto nº 5.496, de 15 de outubro de 2001, que fixava regras para o licenciamento ambiental de instalação de novos empreendimentos na bacia do Rio Meia Ponte, bem como o Decreto nº 6.210, de 29 de julho de 2005, que introduziu alterações naquele primeiro. O que pretende o eminente autor, portanto, é restabelecer as normas de proteção ao Rio Meia Ponte e seus afluentes que constavam no Decreto nº 5.496/2001, com as alterações efetivadas através do Decreto nº 6.210/2005.

Em sua percuciente justificativa, o nobre autor alude à pressão urbana exercida, especialmente, pela Região Metropolitana de Goiânia sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte. Segundo ele, ao revogar os referidos decretos, o governo estadual comprometeu a preservação do rio e, por consequência, "a saúde dos moradores da região próxima ao leito (...)". Faz referência, ainda, à degradação provocada pela construção de grandes empresas às margens dos rios, e às consequências desta situação para a vida das pessoas.

Alega o autor que "por duas vezes o Rio Meia Ponte foi considerado pela ANA - Agência Nacional de Águas - o sétimo rio mais poluído do Brasil (...)", e que "é de responsabilidade do Estado e dos municípios, junto com a sociedade da bacia, reverter essa situação".

Encaminhada para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJ - desta Casa, a matéria foi a mim distribuída para elaboração da presente manifestação.

É o relatório.

O instituto do Decreto Legislativo está previsto no Art. 18, V, da Constituição do Estado de Goiás (em simetria com o Art. 59, VI da CF 88), e é compreendido como uma espécie normativa marcada pela inexigibilidade de sanção por parte do Chefe do Poder Executivo, ou seja, que prescinde do aval do Executivo, ou que seja de competência exclusiva do Legislativo. No âmbito federal, as matérias as quais não podem prescindir da manifestação final do Presidente da República estão enumeradas no Art. 48 da Carta Magna, enquanto no Estado de Goiás, constam do Art. 10 da Constituição Estadual aquelas que dependem da manifestação do Governador. Ainda, os Art.'s 49, 51 e 52 da CF, e o Art. 11 da Constituição Estadual, definem os temas de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Da análise de ambas as cartas constitucionais depreende-se que consta no rol destas questões passíveis de normatização via decreto legislativo a possibilidade de se "sustar os atos normativos do Poder Executivo que **exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa" (CF 88, Art. 49, V), incluindo-se, no que tange ao Estado de Goiás, os atos dos Tribunais de Contas (CE, Art. 11, IV).

Quanto ao procedimento específico para o decreto legislativo, cuida-se de questão a ser regulada pelo Regimento Interno das casas legislativas (no caso desta Casa, a Resolução nº 1.218, de 3 de julho de 2007). Sua previsão encontra-se explicitada pelo Art. 111 do nosso Regimento. Em outros momentos do texto da Resolução 1.218, a norma interna da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, no

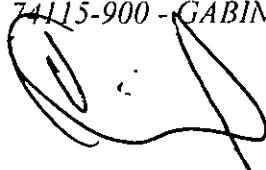


entanto, nomeia apenas algumas questões a serem cuidadas através desta espécie normativa, a exemplo da tomada de contas do Governador; da indicação de conselheiros do TCE e do TCM, bem como de presidentes de agências e autarquias; da representação contra o Governador, vice e Secretários de Estado; e da sustação de ação penal contra deputado. O Regimento desta Casa, portanto, é omissivo no que tange à regulamentação de outras hipóteses previstas constitucionalmente.

Desta forma, não havendo expressa vedação regimental que recaia sobre o caso em tela, em meu entendimento, resta-nos averiguar, neste caso específico, somente se a sustação do ato normativo do Poder Executivo, que pretende o projeto do ilustre colega deputado Alysson Lima, se enquadra nas previsões do Art. 11, IV, da Constituição Estadual. Em outras palavras, especificamente, **deve-se indagar se o Decreto nº 9.445**, de 9 de maio de 2019, que se deseja sustar, **exorbitou o poder regulamentar do Chefe do Executivo**, questão que atacarei mais à frente.

Extraí-se da Ata da 37ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMAM), realizada em 28 de fevereiro do presente ano, que a revogação do Decreto nº 5.496, de 15 de outubro de 2001, que fixava regras para o licenciamento ambiental de instalação de novos empreendimentos na bacia do Rio Meia Ponte, foi recomendação emitida pelo próprio CEMAM ao excelentíssimo senhor Governador (Item 8 da referida ata, compreendido entre as linhas 261 e 283 da mesma). Isso porque, segundo consta na aludida ata, havia questionamentos quanto à eficácia da norma, bem como quanto à sua viabilidade, seus fundamentos e sua necessidade. Na prática, o Decreto 5.496 não estaria sendo cumprido, pois teria sido elaborado em contexto histórico distinto, sem os devidos estudos científicos e ponderações quanto à realidade objetiva na qual está inserido.

No que tange à sua legalidade, segundo parecer da Advocacia Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (constante dos autos do Despacho nº 32/2019 - CGAB-06606 - Processo SEI nº 20190017001863), o Decreto nº 5.496 estaria contrariando dispositivos legais posteriores, a exemplo da Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal) e da Lei Estadual nº 18.104/2013 (Política Florestal do Estado de Goiás), especialmente no



que diz respeito ao afastamento mínimo para instalação de qualquer empreendimento. Como espécie normativa secundária que é, portanto, o Decreto nº 5.496 padeceria de caducidade. Esta interpretação foi consolidada pela Plenário do CEMAM na mencionada 37ª Reunião Ordinária, que aprovou parecer favorável à revogação do citado decreto.

Por força do disposto no inciso VI do Art. 23 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, subordinada à Procuradoria-Geral do Estado, emitiu o Parecer PPMA - 09783 nº 67/2019, no qual destacou que “a análise de qualquer assunto envolvendo o meio ambiente demanda prudência em razão do seu significado para a coletividade (artigo 225 da Constituição Federal)”. Reiterou ainda que, “no presente caso, a cautela deve ser redobrada por se tratar da bacia do Rio Meia Ponte, que enfrentou grave crise hídrica no ano passado, o que resultou na declaração da situação de emergência pelo Decreto Estadual nº 9.176, de 09 de março de 2018”.

Não obstante, opinou a PPMA da forma que passo a reproduzir *ipsis litteris*:

“6. Prosseguindo no exame da questão colocada em discussão, impende considerar que o Decreto Estadual nº 5.496, de 15 de outubro de 2001, foi editado na forma de decreto autônomo, pois não houve a indicação de nenhuma legislação estadual ambiental supostamente regulamentada. Logicamente, a norma estadual em questão não se presta a ‘regulamentar’ atos administrativos do IBAMA (Resoluções) que são ali indicados.

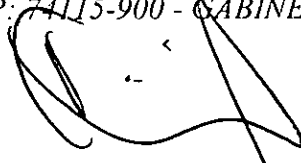
7. E tal modalidade de norma (decreto autônomo), conforme respeitável entendimento doutrinário, não foi admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido é doutrina do professor José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 30ª edição comemorativa, atualizado de acordo com o Novo CPC e com a Lei 13.256, de 04.02.2016, Atlas, São Paulo, p. 66):



'refletindo sobre o tema, entendemos que esta última posição é a que melhor se compatibiliza com nosso sistema jurídico. Realmente, não conseguimos encontrar no vigente quadro constitucional respaldo para admitir-se a edição de regulamentos autônomos. **Está à mostra em nosso sistema político que ao Executivo foi apenas conferido o poder regulamentar derivado, ou seja, aquele que pressupõe a edição de lei anteriormente promulgada, que necessite do seu exercício para viabilizar a efetiva aplicação de suas normas.** (...) Não obstante, mesmo diante da alteração processada na Constituição, permanecemos fiel ao pensamento que expressamos acima. (...) Ao contrário, decretos e regulamentos autônomos estampariam poder legiferante indireto e simulado, e este não encontra suporte na Constituição' frisamos

8. Na hipótese em estudo, considerando a importância do tema ligado ao licenciamento ambiental na bacia do Rio Meia Ponte, é imperioso que eventual revogação da norma estadual seja **concomitante à edição de lei estadual** disciplinando inteiramente o assunto, com as adequações e atualizações necessárias à proteção integral do meio ambiente, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (veja-se o avanço na exigência da apresentação do EIA/RIMA e/ou de estudos técnicos específicos - artigo 1º, inciso II, Decreto Estadual nº 5.496/2001)."

Mesmo se admitirmos a possibilidade, reconhecida por parte da doutrina, de existência de "regulamento autônomo reservado" no ordenamento jurídico fundado pela CF 88, como ressaltou o Despacho nº 1841/2019 do Procurador Chefe da PPMA, o mencionado decreto "extrapolou o limite desse poder regulamentar ao estabelecer os requisitos do licenciamento ambiental", pois, "embora o licenciamento ambiental constitua, na visão do STF, 'reserva de administração', a criação de normas primárias nessa matéria não o é".



Das conclusões

Com fulcro nos fundamentos dos citados despachos da PPMA, parece restar claro que o Decreto nº 9.445/2019, ao revogar o Decreto nº 5.496/2001, em nada exorbitou o poder regulamentar do Poder Executivo, condição necessária para afastar a constitucionalidade e a juridicidade do presente Projeto de Decreto Legislativo. Pelo contrário, o que fez o texto objeto da presente propositura foi corrigir um vício anterior, existente na vigência do Decreto nº 5.496/2001.

Não obstante, deve-se reconhecer a relevância da questão a qual pretende cuidar o eminente autor. Não só a situação de emergência instituída pelo Decreto Estadual nº 9.176, de 09 de março de 2018, como a pública e notória situação de degradação enfrentada pela bacia hidrográfica do Rio Meia Ponte, são questões que devem reter a atenção deste Poder Legislativo Estadual. A preocupação com a preservação dos recursos naturais possui robusto embasamento científico, ressaltado em audiência pública realizada, no âmbito na preparação deste relatório, em 19 de junho último. O risco de desabastecimento de água enfrentado pela Região Metropolitana de Goiânia é real, e deve ser enfrentado.

Neste sentido, é importante ressaltar que tramita nesta Casa outra matéria que versa sobre a mesma questão que aqui analisamos. Trata-se do Processo Legislativo 2019003057/2019, de autoria do nobre deputado Henrique Arantes, que estabelece normas de proteção à bacia hidrográfica do Rio Meia Ponte, matéria da qual também sou relator. Não obstante o parecer final da PPMA ter ressalvado a condição de a revogação do Decreto nº 5.496 acontecer concomitantemente à edição de lei que trata da matéria, uma vez que considerou que "já há tratamento do tema nos normativos primários estadual e federal", bem como em "normativos infralegais", me alinho neste relatório à opinião exarada no parecer inicial que estabeleceu a citada condicionante.

É verdade que tanto o Código Florestal brasileiro quanto a Política Florestal do Estado de Goiás já disciplinam genericamente a proteção aos recursos naturais. No entanto, em se tratando de situação crítica como a enfrentada pela bacia do Meia Ponte, faz-se necessária a edição de normas que estabeleçam proteção adicional.

Entendo, porém, ser a lei ordinária a espécie legislativa adequada para regular tal questão, e não o decreto (muito menos o decreto autônomo).

Por todo o exposto e pelos fundamentos retro mencionados, manifesto-me **PELA REJEIÇÃO** do presente Projeto de Decreto Legislativo.

Sala das sessões da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, aos 16 dias do mês de Maio de 2019.



VINÍCIUS CIRQUEIRA
Deputado Estadual (PROS)