

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Considerações sobre o Decreto nº 7.154, de 2010

ILIDIA DA ASCENÇÃO GARRIDO MARTINS JURAS

ROSELI SENNA GANEM

Consultoras Legislativas da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento
Urbano e Regional

NOTA TÉCNICA

MAIO/2010

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados as autoras e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de suas autoras, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Considerações sobre o Decreto nº 7.154, de 2010

O Decreto nº 7.154, de 9 de abril de 2010, “sistematiza e regulamenta a atuação de órgãos públicos federais, estabelecendo procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de aproveitamentos de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação bem como para autorizar a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável” (vide Anexo).

O conteúdo do Decreto 7.154/2010 pode ser dividido, essencialmente, em duas partes: na primeira (arts 2º a 7º), trata da realização de estudos de aproveitamento de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação, enquanto, na segunda (arts 8º a 12), dispõe sobre a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável.

Conforme esse Decreto, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes), pode autorizar, mediante processo administrativo próprio, a realização dos estudos técnicos em unidades de conservação federais, a saber: cartográficos e topobatimétricos; hidrometeorológicos; energéticos; ambientais; socioeconômicos; geológicos e geotécnicos; e técnicos, compreendendo a localização, o dimensionamento do aproveitamento e do reservatório possível sobre potenciais de energia hidráulica. A realização desses estudos em Área de Proteção Ambiental (APA) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) prescinde de autorização.

Ainda segundo o Decreto, também dependem de autorização do Instituto Chico Mendes a realização dos estudos de viabilidade técnica, social, econômica e ambiental sobre sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica em unidades de conservação, exceto em APA e RPPN.

Para a autorização relativa aos estudos citados, o Instituto Chico Mendes considerará os seguintes requisitos com relação às intervenções nas unidades de conservação:

I - as interferências no meio relacionadas ao desenvolvimento dos estudos não poderão descaracterizar ou por em risco o conjunto dos atributos da unidade de conservação federal e deverão ser reversíveis e mitigáveis; e

II - as medidas de mitigação e restauração propostas pelo requerente.

A autorização discriminará as atividades permitidas, as condições de realização e o seu prazo de validade, conforme plano de trabalho aprovado. Os custos relativos às medidas de mitigação e restauração correrão às expensas do requerente dos estudos. Além disso, não será devida compensação financeira pela realização dos estudos citados.

Embora até este ponto o Decreto 7.154/2010 trate apenas da autorização para a realização de estudos, observa-se clara afronta à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “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”. Com efeito, a referida Lei admite a pesquisa, mas apenas a científica, em quase todas as unidades de conservação, mesmo as de proteção integral, excetuadas as categorias Monumento Natural e Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE).

No entanto, mesmo nas UCs onde a pesquisa científica é admitida, sua realização depende de autorização prévia do órgão responsável pela gestão da unidade e está sujeita às condições por este estabelecidas. Obviamente, o objetivo desse controle não é o de comprometer o avanço da ciência no Brasil, mas tão somente disciplinar a atividade nas UCs, tendo em vista que, primordialmente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem o objetivo de “contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais” (art. 4º, I).

As UCs de proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre) destinam-se, especialmente, a “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (art. 7º, § 1º). Para cada categoria de UC, a Lei indica as atividades admitidas e estabelece condições para sua realização.

Assim, como poderá ser possível autorizar estudo sobre aproveitamento do potencial hidráulico em uma estação ecológica, parque nacional etc. se a Lei do Snuc não prevê essa possibilidade? A realização dessas pesquisas não é compatível com as UCs de proteção integral, pois elas destinam-se à preservação. Preservar significa manter os ecossistemas nativos intactos, livres, o mais possível, de qualquer interferência humana. Qualquer atividade que não recreação, educação e pesquisa ecológica é inconveniente, pois pode implicar impactos que não devem ocorrer na área.

Outro aspecto a chamar a atenção é a dispensa de autorização para estudos em APA e RPPN. Em relação à RPPN, vale o comentário para as UCs de Proteção Integral, uma vez que apenas a pesquisa científica é admitida. Quanto às APAs, a Lei 9.985/2000 prevê que, nas áreas sobre domínio público, as condições para a realização de

pesquisa científica e visitação pública serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Portanto, também com relação a RPPN e APA o Decreto extrapola o poder regulamentar previsto na Lei do SNUC.

A partir do art. 8º, o Decreto 7.154/2010 não fica restrito somente a estudos. Assim, o art. 8º prevê que o concessionário, permissionário ou autorizado responsável pela distribuição ou transmissão de energia elétrica poderá requerer autorização para instalação desses empreendimentos nas unidades de conservação federais de uso sustentável, por meio de processo administrativo próprio requerido pelo interessado junto ao Instituto Chico Mendes (grifamos).

Tal requerimento, conforme o art. 9º, deve abranger as alternativas técnicas e locacionais que provoquem a menor interferência nos atributos ambientais da unidade. Ou seja, o Decreto substitui o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) por um simples requerimento. Também não é tratado, até este ponto, do licenciamento ambiental do empreendimento.

O licenciamento ambiental está previsto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 10 da citada Lei exige a aplicação desse instrumento para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. O art. 8º, I, da referida Lei delegou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

A transmissão de energia elétrica também está entre os serviços de utilidade pública sujeitos a licenciamento ambiental, conforme a Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Além disso, a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, art. 2º, determina que o licenciamento ambiental de linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230KV depende de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA).

O Decreto 7.154/2010, art. 10, estipula os requisitos a serem atendidos para a autorização para instalação de linhas de transmissão, isto é:

I - os empreendimentos a serem instalados não poderão descaracterizar o conjunto dos atributos ambientais que determinaram a criação da unidade de conservação de uso sustentável;

II - os empreendimentos a serem instalados não poderão afetar as atividades previstas nos objetivos estabelecidos em lei para o tipo de unidade de uso sustentável onde se pretende instalá-los; e

III - a oitiva do Conselho da unidade, cabendo a decisão sobre a concessão da autorização ao Instituto Chico Mendes, mediante parecer técnico fundamentado.

Vê-se que tais dispositivos passam ao largo de todas as normas referentes ao licenciamento ambiental, como se a simples autorização do Instituto Chico Mendes fosse suficiente para a implantação de empreendimentos desse porte.

Também é desconsiderado o plano de manejo da UC, previsto no art. 23 da Lei do Snuc. O plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (art. 2º, XVII; grifamos). Toda atividade a ser desenvolvida na UC deve estar prevista e disciplinada no plano de manejo da unidade.

Há que ressaltar, ainda, que as UCs de uso sustentável requerem, sim, medidas bastante restritivas de gestão. Será possível conciliar a abertura e a manutenção de uma linha de transmissão com os objetivos das flonas, reservas de fauna, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável? E nas RPPNs, que são pequenas, onde até os estudos estão “liberados”? A abertura de linhas de transmissão implica alterar o uso dessas áreas e, assim, depende de lei alterando o ato que criou a referida UC, conforme determina a Constituição da República (art. 225, § 1º, inciso III).

Por fim, ressaltamos que o parágrafo único do art. 11, abaixo transcrito, é totalmente incompreensível.

*“Art. 11.
Parágrafo único. A emissão de autorização para o licenciamento ambiental pelo Instituto Chico Mendes dispensa a obtenção da autorização a que se refere o art. 8º, ressalvada a aplicação do disposto no art. 12.”*

Pela primeira vez no Decreto 7.154/2010, faz-se referência ao licenciamento ambiental do empreendimento, mas de forma equivocada. Em nenhum momento, o Decreto condiciona a autorização para a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia em unidades de conservação de uso sustentável ao licenciamento ambiental. Terá essa intenção o parágrafo único do art. 11? A redação deixa dúvidas de interpretação.

Conclui-se, portanto, que o Decreto 7.154/2010 é inconstitucional e exorbita do poder regulamentar, tendo em vista que o Decreto: fere a Constituição Federal, art. 225, § 1º, III, ao possibilitar a abertura de linhas de transmissão na UC sem alteração do ato que a criou; fere a Lei do Snuc, ao estabelecer normas para a execução de atividades não

previstas legalmente em unidades de proteção integral e ao admitir a realização de estudos sobre potenciais de energia hidráulica em APAs e RPPNs, sem autorização do órgão responsável por sua gestão; e fere a Lei 6.938/1981, ao possibilitar a implantação de linhas de transmissão em UCs sem licenciamento ambiental.

ANEXO

DECRETO Nº 7.154, DE 9 DE ABRIL DE 2010

Sistematiza e regulamenta a atuação de órgãos públicos federais, estabelecendo procedimentos a serem observados para autorizar e realizar estudos de aproveitamentos de potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica no interior de unidades de conservação bem como para autorizar a instalação de sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação de uso sustentável.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis nos 9.985, de 18 de julho de 2000, e 9.636, de 15 de maio de 1998,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto tem por objetivo sistematizar e regulamentar a atuação dos órgãos da administração pública federal no que diz respeito à autorização para realização de estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica e sistemas de transmissão e distribuição de energia elétrica em unidades de conservação federais, bem como para instalação dos referidos sistemas em unidades de conservação federais de uso sustentável.

Art. 2º A autorização para realização dos estudos técnicos sobre potenciais de energia hidráulica discriminados no art. 3º em unidades de conservação federais será expedida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, mediante processo administrativo próprio, devendo o interessado comprovar que detém registro ativo junto à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Parágrafo único. A realização de estudos em Área de Proteção Ambiental - APA e Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN prescinde da autorização prevista no *caput*.

Art. 3º O requerimento para realização de estudos sobre potenciais de energia hidráulica deverá ser instruído com plano de trabalho discriminando as atividades que se pretende realizar, a metodologia de sua elaboração e o período pretendido, e poderá compreender os seguintes estudos:

I - cartográficos e topobatimétricos;

II - hidrometeorologia;

III - energéticos;

IV - ambientais;

V - socioeconômicos;

VI - geológicos e geotécnicos; e

VII - técnicos, compreendendo a localização, o dimensionamento do aproveitamento e do reservatório possível.

Art. 4º Os estudos de viabilidade técnica, social, econômica e ambiental sobre sistemas de transmissão e de distribuição de energia elétrica em unidades de conservação, exceto em APA e RPPN, dependem de prévia autorização do Instituto Chico Mendes e estarão sujeitos à fiscalização desse órgão.

Parágrafo único. A autorização para os estudos a que se refere o *caput* será requerida mediante a apresentação de plano de trabalho discriminando as atividades que se pretende realizar, metodologia de sua elaboração e período pretendido.

Art. 5º Para a emissão da autorização relativa aos estudos discriminados nos arts. 3º e 4º, o Instituto Chico Mendes considerará os seguintes requisitos com relação às intervenções nas unidades de conservação:

I - as interferências no meio relacionadas ao desenvolvimento dos estudos de que trata este Decreto não poderão descaracterizar ou por em risco o conjunto dos atributos da unidade de conservação federal e deverão ser reversíveis e mitigáveis; e

II - as medidas de mitigação e restauração propostas pelo requerente.

§ 1º As medidas a que se refere o inciso II, após aprovadas pelo Instituto Chico Mendes, constarão da respectiva autorização.

§ 2º Os custos relativos às medidas de mitigação e restauração de que trata o inciso II correrão às expensas do requerente dos estudos.

§ 3º Não será devida compensação financeira pela realização dos estudos de que trata este Decreto.

Art. 6º A autorização discriminará as atividades permitidas, as condições de realização e o seu prazo de validade, conforme plano de trabalho aprovado.

Art. 7º Os resultados dos estudos de que trata este Decreto deverão ser encaminhados ao Instituto Chico Mendes e ao Ministério do Meio Ambiente.

Art. 8º O concessionário, permissionário ou autorizado responsável pela distribuição ou transmissão de energia elétrica poderá requerer autorização para instalação desses empreendimentos nas unidades de conservação federais de uso sustentável, por meio de processo administrativo próprio requerido pelo interessado junto ao Instituto Chico Mendes.

Art. 9º O requerimento de autorização para a instalação dos empreendimentos de que trata o art. 8º deverá abranger as alternativas técnicas e locais que provoquem a menor interferência nos atributos ambientais da unidade.

Art. 10. A autorização de que trata o art. 8º poderá ser expedida desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:

I - os empreendimentos a serem instalados não poderão descaracterizar o conjunto dos atributos ambientais que determinaram a criação da unidade de conservação de uso sustentável;

II - os empreendimentos a serem instalados não poderão afetar as atividades previstas nos objetivos estabelecidos em lei para o tipo de unidade de uso sustentável onde se pretende instalá-los; e

III - a oitiva do Conselho da unidade, cabendo a decisão sobre a concessão da autorização ao Instituto Chico Mandes, mediante parecer técnico fundamentado.

Art. 11. A autorização a que se refere o art. 8º será emitida pelo Instituto Chico Mendes identificando as medidas mitigadoras, de controle e monitoramento.

Parágrafo único. A emissão de autorização para o licenciamento ambiental pelo Instituto Chico Mendes dispensa a obtenção da autorização a que se refere o art. 8º, ressalvada a aplicação do disposto no art. 12.

Art. 12. A instalação do empreendimento a que se refere o art. 8º dependerá da celebração de contrato de cessão de uso onerosa, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, conforme dispuser ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente.

§ 1º Do contrato que formalizar a cessão constará expressamente a finalidade da sua realização e o prazo de vigência, que deverá ser o mesmo prazo previsto para a exploração dos serviços de distribuição ou de transmissão de energia elétrica.

§ 2º O valor da cessão será fixado pela Secretaria do Patrimônio da União, conforme parâmetros definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e de Minas e Energia, a ser editado em até sessenta dias, contados da publicação deste Decreto.

§ 3º O valor a que se refere o § 2º será destinado prioritariamente à unidade de conservação na qual a instalação foi autorizada.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de abril de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO DA LULA DA SILVA

Márcio Pereira Zimmermann

Paulo Bernardo Silva

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Este texto não substitui o publicado no DOU de 12.4.2010