



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**ADRIANA LOPES DA SILVA**

**RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE:  
usurpação das competências do Poder Legislativo?**

BRASÍLIA – DF

2008



**ADRIANA LOPES DA SILVA**

**RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE:  
usurpação das competências do Poder Legislativo?**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

BRASÍLIA – DF

2008

## **RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: usurpação das competências do Poder Legislativo?**

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, apresentado no 2º semestre de 2008.

Aluna: Adriana Lopes da Silva

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

---

Profa. Mestre Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo  
Orientadora

---

Doutora Roseli Senna Ganem  
Examinadora

Brasília, 26 de novembro de 2008.

SILVA, Adriana Lopes da.

Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente: Usurpação das Competências do Poder Legislativo? Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, 2008, 99 p.

Monografia de Especialização em Direito Legislativo.

Orientadora: Profa. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. Poder Legislativo
2. Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)
3. Poder Regulamentar
4. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
5. Projeto de Decreto Legislativo

Dedico este trabalho aos meus diletos pais, Natal e Sydney Marília, pelos incentivos constantes. Por compreenderem minha ausência quando estou a me dedicar aos estudos. Bem sei que os tenho privado de momentos aprazíveis de gostosa companhia mútua. Por isso, eles merecem toda minha consideração e respeito. Por eles, não tenho como esmorecer diante das lutas. São tudo o que tenho. Amo Vocês!

## **AGRADECIMENTOS**

A lista é grande!

São muitos e tão especiais...

À mestre Suely, exemplo de paixão pela pesquisa, que me aceitou como orientanda e com quem tive a dádiva de aprender ensinamentos que não se restringiram à pesquisa. Quando eu mencionava às pessoas, que a têm como amiga, que eu estava sob sua orientação, era uníssona a resposta: “você está em boas mãos”. De fato, sempre estive! Nossa comunicação era praticamente em tempo real. Agradeço sua dedicação, tempo, atenção e amizade. Ademais, é louvável tudo o que fez, sem ter sido remunerada pelo Unilegis! Isso é importante constar!

Ao amigo Rodrigo, que num dia, em sala de aula, ao conversarmos sobre tema de monografia, indicou-me a Suely! Têm sido enriquecedoras suas sugestões e toda a força a mim dispensada.

Ao professor Marcos Evandro Cardoso Santi, que é um exemplo de educador comprometido com o sacerdócio indelével! Sempre se dispôs a ajudar-me!

Aos demais professores e funcionários do Unilegis, especialmente à Ivone, por ser sempre solícita e amável.

Ao Senado Federal, por conceder-me essa oportunidade.

Aos entrevistados, sem os quais não teria dado o primeiro passo rumo a essa jornada fascinante. Cada um foi muito especial. Foi enriquecedora a experiência de receber a contribuição de todos.

Aos chefes de gabinete dos parlamentares, que se dedicaram a intermediar contatos.

Aos meus amigos, que sempre oferecem uma palavra de conforto nos momentos de maior diversidade. Sem vocês, nada teria algum sentido. Não vou mencionar um nome em especial, não quero desapontar ninguém! Por isso, a todos meus amigos, que sabem ser meus amigos! Eles me conhecem, e sou conhecida por eles...

A todas as pessoas que, de uma maneira ou de outra, me ajudaram a realizar este trabalho.

Sobretudo ao Senhor Deus, que colocou todas essas pessoas especiais e oportunidades no meu caminho! A ti, ó Deus, ofereço todo meu louvor!

"Direito é tributário da Política, da mesma maneira que um rio que se forma de outro e ganha traçado próprio, porém continua sendo água do rio de origem, como tal guardando toda a essência daquele sem o que não poderia existir. Em síntese, o direito é parte de uma ordem política (ou sistema político), e aquilo que ocorre à política reflete no direito. Reciprocamente, atos do direito e as prescrições normativas formam e reformam a política."

Cristiane Derani.

## RESUMO

O Poder Legislativo (Câmara e Senado), entre outras funções, é o único poder competente para criar leis, estabelecendo direitos e obrigações. Nenhuma outra autoridade, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Judiciário, tem competência para legislar em seu lugar, sob pena de praticar excessos de atribuições. Em contrapartida, a dificuldade de abarcar todas as necessidades geradas pela questão ambiental com regras específicas e atualizadas tecnicamente impõe uma atuação normativa complementar do Poder Executivo que, por força de previsão expressa da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, concretiza-se, sobretudo mediante a edição de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). No entanto, algumas resoluções do Conama, em consonância a críticas doutrinárias, a pareceres técnicos e a opiniões jurídicas, têm usurpado competências do Poder Legislativo, quando trazem inovações ao arcabouço do ordenamento jurídico pátrio. O trabalho monográfico tem por objetivo a análise de resoluções do Conama, tendo em vista verificar eventuais disparidades em relação aos ditames do Texto Magno de 1988 e, também, verificar a atuação do Congresso Nacional nos casos de prováveis extrapolações dos limites do poder normativo por resoluções do conselho. Nesse intuito, o método trilhado foi fundamentado em pesquisa qualitativa com atores-chave que atuam na questão ambiental, com o objetivo investigativo do problema previamente definido, e, conseqüentemente, na compilação e análise dos resultados das entrevistas, incluída síntese das respostas dos entrevistados e organização das respostas segundo grupos de discurso. Acrescido à análise da pesquisa qualitativa, foi realizado levantamento dos projetos de decretos legislativos que têm o propósito de sustar eventuais invasões de competências por parte do Conama ou outros excessos nos atos normativos do Executivo em causas ambientais, em trâmite ou já arquivados. Do resultado final deste trabalho, depreende-se que, no âmbito das resoluções do Conama analisadas durante o estudo, encontram-se problemas exorbitância do poder regulamentar e, por conseqüência, de algum nível de usurpação das competências do Poder Legislativo. Conclui-se, ainda, que o Congresso Nacional não utiliza o potencial dos projetos de decretos legislativos, ou outros instrumentos técnicos e políticos, para o controle de excessos normativos concretizados nessa área.

**Palavras-chave:** 1. Poder Legislativo; 2. Política Nacional do Meio Ambiente (PMNA); 3. Poder regulamentar; 4. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); 5. Projeto de decreto legislativo.

## ABSTRACT

The Legislative (Chamber of Deputies and Senate), among other functions, is the only competent power to create laws, establishing rights and obligations. No other authority, in the scope of the Executive or the Judiciary Power, has prerogative to legislate in its place, under penalty of practicing attribution excesses. On the other hand, the difficulty to answer all demands generated by environmental issues with specific and up-to-date technical rules imposes a complementary normative performance of the Executive that, by force of express forecast present in Environmental National Policy Statute (ENPS), is materialized over all by means of resolutions approved by Environmental National Council (ENC). However, some ENC resolutions, in accordance with critical doctrine, technician and legal reports, have been usurping the Legislative competences when they bring innovations to legal system. This monograph has the objective of analyzing ENC resolutions with the purpose of verifying eventual disparities in relation to the constitutional framework and also verifying National Congress reaction in cases of probable excess of normative power by ENC resolutions. With this purpose, the method used was based on qualitative research among key participants that act in the environmental area, with the investigative aim of the previously defined problem, and, consequently, on the compilation and analysis of the interview results, including a synthesis of the answers from the interviewees and the organization of the answers according to speech groups. Added to the qualitative research analysis, a survey was done regarding the decree projects from the Legislative that have the objective of stopping occasional invasion of duties from ENC, and other excesses in the normative acts from the Executive in environmental issues, that are ongoing or already archived. From the final result of this work, it is understood that the ENC's resolutions analyzed during the research encroach the duties of the Legislative, and that the National Congress doesn't use the potential of the legislative decree projects, or other technical and political instruments for controlling the normative excesses realized in this area.

**Keywords:** 1. Legislative; 2. Environmental National Policy Statute (ENPS); 3. Political power; 4. Environmental National Council (ENC); 5. Legislative decree project.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Apresentação .....	1
1.2. Motivação e Relevância da Pesquisa.....	2
1.3. O Problema da Pesquisa .....	3
1.4. Objetivo Geral e Objetivos Específicos.....	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO E HIPÓTESES DA PESQUISA .....	5
2.1. Referencial Teórico .....	5
2.1.1 Separação das funções estatais: breve digressão .....	5
2.1.2. A Teoria da Legalidade e o Princípio da Segurança Jurídica.....	6
2.1.3. O processo legislativo como fonte legal, os limites do poder regulamentar e a posição hierárquica das normas .....	9
2.1.4. O decreto legislativo e o controle do Poder Executivo .....	14
2.1.5. Competência federativa em matéria ambiental: aspectos gerais .....	16
2.1.6. Choques de competências dos entes federados em matéria ambiental.....	18
2.1.7. Conama: fundamento jurídico e funcionamento .....	20
2.1.8. Conama: conflitos de competências .....	24
2.2. Hipóteses da Pesquisa.....	26
3 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	27
4 COMPILAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS .....	34
4.1. Comentários iniciais .....	34
4.2. Síntese das respostas de cada entrevistado .....	34
4.3. Organização das respostas dos entrevistados segundo grupos de discurso .....	50
5 A ATUAÇÃO DO CONAMA .....	61
5.1. O Conama e as principais “resoluções-problema” .....	61
5.2. Uma tentativa de explicação.....	69
6 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL .....	73
6.1. Um panorama dos decretos legislativos .....	73
6.2. Outras formas de controle pelo Legislativo: o controle político .....	78
7 CONCLUSÃO.....	81
BIBLIOGRAFIA .....	89
APÊNDICE .....	99

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1. Apresentação

O Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), entre outras funções, é o único poder competente para criar leis, estabelecendo direitos e obrigações. Nenhuma outra autoridade, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Judiciário, tem competência para legislar em seu lugar, sob pena de praticar excessos de atribuições.

O estudo abrangerá a análise de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente<sup>1</sup> (Conama), tendo em vista verificar eventuais discordâncias em relação aos ditames da Constituição Federal de 1988, trazendo eivas à legislação geral e choques de competência, entre outras anomalias técnicas e doutrinárias. O Conama tem poder normativo no campo ambiental conferido pela Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Como o Poder Legislativo possui, conforme previsão do art. 49, incisos V e XI, da Carta Política, poder de controle dos abusos da faculdade regulamentar das autoridades do Executivo, o tema a ser estudado também inclui a atuação do Congresso Nacional diante de casos de conflito eventualmente verificados.

Dando seqüência a esta introdução, ainda no primeiro capítulo deste trabalho, serão expostas considerações sobre o tema de interesse da autora, a motivação e a relevância da pesquisa, as questões levantadas como problema e os objetivos da mesma.

No capítulo 2, será apresentado o referencial teórico, com as principais idéias dos autores que contribuíram para estruturar o estudo realizado, situando o objeto da pesquisa no contexto da produção acadêmica sobre o tema, seguido por um item destinado às hipóteses principal e dependente, derivadas do próprio referencial teórico.

No capítulo 3, explicar-se-á a metodologia, apresentando todo o percurso metodológico que foi trilhado, fundamentado em pesquisa qualitativa, no escopo investigativo do problema do trabalho.

Constarão no capítulo 4 a compilação e a análise dos resultados das entrevistas, incluída síntese das respostas dos entrevistados e a organização das respostas dos atores-chave segundo grupos de discurso.

---

<sup>1</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), foi instituído pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/1990.

Será pormenorizada no capítulo 5 a atuação do Conama, agregada à apresentação dos resultados da pesquisa adicional em doutrina e artigos pertinentes ao tema, enfatizando críticas quanto a excessos no poder de normatizar do conselho. Ainda neste espaço, far-se-á constar uma tentativa pessoal de reflexão sobre razões que poderiam influenciar o conselho a editar algumas resoluções que exorbitam a função regulamentar.

No capítulo 6, será abordada a atuação do Congresso Nacional no uso de projetos de decreto legislativo com intuito de sustar atos normativos do Conama e, complementarmente, de atos de outros órgãos do Executivo em matéria ambiental. São expostos, também, argumentos quanto à necessidade de os parlamentares atuarem de forma mais eficiente na imposição de limitações ao Conama em elaborar resoluções não assentadas em lei.

A conclusão, a qual será exposta no capítulo 7, reúne os achados da pesquisa numa perspectiva global, elencando os objetivos geral e específicos, seus respectivos resultados, e também apresenta os comentários finais quanto às hipóteses investigadas.

## **1.2. Motivação e Relevância da Pesquisa**

A cada dia, tem-se exigido mais esforço do Legislativo federal para resolver toda a complexidade e o progressivo aumento dos problemas relacionados ao meio ambiente. A dificuldade em abarcar todas as necessidades geradas pelas mudanças ambientais com leis mais específicas impõe uma atuação normativa complementar do Poder Executivo que, por força de previsão expressa da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é concretizada, especialmente, mediante a edição de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Têm sido gerados questionamentos jurídicos, técnicos e políticos em relação a algumas resoluções do Conama, talvez em razão da falta de uma definição mais clara dos limites do poder normativo do conselho pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Resoluções importantes são criticadas, afirmando-se entre outros pontos que, pela pretensão de preencher o vácuo de leis específicas sobre as questões ambientais, o Conama ultrapassaria os limites constitucionais e as atribuições legais do conselho. Em publicações técnicas e outros meios de divulgação, encontram-se críticas apresentadas por juízes, advogados, membros do Ministério Público, parlamentares e particulares. Em princípio, parece que o Congresso tem-se mantido omissos em relação a esses problemas. Pelo menos, o tema não tem sido divulgado na mídia como relevante na agenda política do Legislativo.

Faz-se necessário entender até onde vai o poder normativo do Conama, para que se possa enfrentar esses problemas com maior clareza. Isso porque o Conama é, sem dúvida, importante para a política ambiental e tem o encargo de agir corretamente. Caso contrário, o próprio meio ambiente sofrerá danos. É importante, também, entender o porquê da não motivação do Congresso quanto a esses problemas.

Deve-se compreender que o Poder Executivo não pode exceder na sua faculdade de estabelecer normas, trazendo inovações ou criando obrigações e direitos sem a devida base legal. Impõe-se ao Conama essencialmente o direito de regulamentar<sup>2</sup>, mesmo que a intervenção, porventura em excesso, seja correta no mérito e tenha a intenção de proteger o meio ambiente.

Mais do que isso, o Congresso Nacional tem o direito e mesmo o dever de não permanecer inerte, fazer jus às suas competências constitucionais, e editar decretos legislativos que eliminem excessos praticados pelo Executivo. Com fulcro no art. 49, incisos V e XI da Carta Magna, um projeto de decreto legislativo é um instrumento que torna factível a sustação dos atos praticados pelo Poder Executivo, em evidente excesso do seu poder regulamentar, apossando-se da competência legislativa do Congresso Nacional. Lê-se na Constituição Federal:

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;

.....  
XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; [...].

O tema da pesquisa tem sido raramente estudado no âmbito acadêmico, o que reforça a importância de ter sido aqui abordado. É imperioso destacar que o interesse da autora pelo tema foi vivenciado e reforçado durante a pesquisa de campo, na qual a cada ator entrevistado foi dada a palavra para que contribuísse não apenas para a elaboração do trabalho, mas, principalmente, para compartilhar no sentido de abrir novos horizontes, com a intenção de identificar, pontualmente, os casos concretos de conflitos que têm ocorrido na seara do ordenamento jurídico pátrio.

### 1.3. O Problema da Pesquisa

---

<sup>2</sup> Adota-se a expressão em um sentido lato, em que regulamento não se restringe aos decretos, mas abrange também resoluções, instruções e outros atos de cunho normativo. Quando explicitado no texto, podem estar apresentadas referências aplicáveis apenas a decretos.

Opta-se aqui por seguir a orientação de Gil (2006, p. 27) de que a melhor forma de apresentar o problema da pesquisa é mediante a formulação de pergunta.

A questão básica a ser respondida pela pesquisa é a seguinte: as normas editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) têm respeitado as competências reservadas ao Legislativo? Em outras palavras, o conselho tem observado os limites da competência regulamentar ou da delegação legislativa?

Complementarmente, intenta-se responder a seguinte pergunta: o Congresso Nacional tem atuado de forma eficaz no sentido de zelar por sua competência legislativa quanto às normas ambientais?

#### **1.4. Objetivo Geral e Objetivos Específicos**

O objetivo geral da pesquisa é levantar, identificar e analisar eventuais casos de extrapolação dos limites do poder regulamentar pelo Conama, com o correspondente estudo da atuação do Congresso Nacional.

Como objetivos específicos, vinculados à consecução do objetivo geral, destacam-se:

1. apresentar e examinar as principais polêmicas que se têm verificado nos meios técnico e político em relação a resoluções do Conama que extrapolariam o poder regulamentar do conselho;
2. analisar em qual posição hierárquica nas normas ambientais estão inseridas as resoluções do Conama;
3. conhecer a posição de juristas e outros técnicos que atuam na questão ambiental, em face de resoluções do Conama que extrapolariam o poder regulamentar do conselho;
4. levantar, apresentar e examinar projetos de decretos legislativo em trâmite ou já arquivados que tenham como objeto imbróglis quanto ao conteúdo de resoluções do Conama, bem como outros projetos de decreto legislativo relativos a meio ambiente que possam subsidiar a compreensão do tema em estudo;
5. avaliar a atuação do Legislativo em resposta a eventuais invasões de competências por parte de resoluções do Conama;
6. avaliar a importância do controle legislativo na contenção de excessos nos atos normativos do Executivo;
7. propor caminhos para o aperfeiçoamento das atividades do Legislativo, no sentido de “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes” (art. 49, incisos V e XI, da Constituição Federal).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO E HIPÓTESES DA PESQUISA

### 2.1. Referencial Teórico

#### 2.1.1 Separação das funções estatais: breve digressão

O modelo de separação dos poderes no Brasil é tripartite, conforme reza a Constituição de 1988, no art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. E, mais à frente, o legislador constituinte, no art. 60, § 4º, inciso III, reforça o princípio como cláusula pétrea, pela observância e inalterabilidade da tripartição de poderes, estabelecendo que ele não pode ser objeto de deliberação em sede de emenda constitucional .

Não é de olvidar as contemporâneas tendências doutrinárias que discutem o princípio da separação dos poderes em uma perspectiva um pouco distinta da teoria clássica, ao advertirem que o princípio deveria ser analisado conforme o momento histórico, por tratar-se de um ideal em aberto (MAGALHÃES, 2004). Todavia, para o alcance dos objetivos da pesquisa, não cabe esquadrinhar as divergentes visões sobre a teoria em comento, mas sim restringir o tema à distinção das três funções estatais: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

A divisão funcional da separação dos poderes foi assentada pelos constituintes de 1988 no sentido de evitar o arbítrio e a usurpação de poder. Também se intentou prevalecer a recente condição de Estado Democrático de Direito no país, criando mecanismos de controle recíproco entre os três poderes e zelando para que um poder não invadisse a seara de atuação de outro, tendo em vista a garantia de equilíbrio, harmonia e independência.

Aristóteles foi o primeiro a tracejar o princípio da separação entre os poderes, e teve por sucedâneo John Locke, que também compreendeu o poder em três funções distintas e, por fim, a teoria preconizada por Montesquieu, a que foi importada pelo Brasil, permitindo, entretanto, em algumas situações previstas em lei, a atuação de um poder em área do outro.

Pela necessidade de formar um governo moderado, Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, expôs a idéia de que a separação dos poderes deveria ser equilibrada e observada:

Precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. É uma obra-prima de legislação, que raramente o acaso produz, e raramente se deixa à prudência produzir [...]. Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada à outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Legislativo. Esses três Poderes

deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são compelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto (MONTESQUIEU *apud* MORAES, 2003, p.137).

No Brasil, a exortação de Montesquieu acolhida na Constituição almeja a harmonia entre os poderes no sentido de respeitar, reciprocamente, as prerrogativas e faculdades que todos têm direito. Faz-se claro que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder tampouco sua independência são absolutas. A limitação e a interferência entre os poderes visam a estabelecer sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e a confiança popular na condução dos interesses coletivos e, simultaneamente, evitando o abuso de um poder sobre os demais (MORAES, 2003, p. 137).

Cabe dizer que os constituintes fizeram prever algumas exceções na Carta Magna ao sistema de separação dos poderes, como, por exemplo, a possibilidade de adoção, pelo Presidente da República, de medidas provisórias com força de lei (art. 62 CF), e a autorização de delegação de atribuições legislativas ao Presidente da República (art. 68 CF).

A separação das funções estatais e a independência dos poderes constituem signos marcantes e fundamentais do Estado de Direito, muito embora não sejam fórmula universal *a priori*, mas, ainda assim, fazem preservar o jogo recíproco dos freios e contrapesos, para um bom desempenho do governo. Sob essa perspectiva, a separação dos poderes é dogma intangível (arts. 2º e 60, § 4º, III, CF). A interpretação desses dois artigos não poderia ser mais óbvia, onde o parlamentar deve, em regra, legislar, o juiz decidir e o administrador executar.

Ademais, isso evidencia que os trabalhos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário só terão harmonia se forem submetidos ao princípio da tripartição, o que não significa nem a supremacia de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas sim interação e controle mútuo. Contrariamente, a harmonia estaria comprometida quando um poder acrescesse em atribuições e prerrogativas em detrimento de outro.

#### 2.1.2. A Teoria da Legalidade e o Princípio da Segurança Jurídica

Por determinação da Constituição Federal, é erigido o princípio da legalidade expresso no art. 5º, inciso II, que garante a liberdade dos cidadãos, quando prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo que não seja previsto em lei. A Teoria da Legalidade é considerada fundamento de nosso ordenamento jurídico, com dois propósitos essenciais: regular o comportamento dos cidadãos e dos órgãos do governo, atendendo a manutenção da paz social, e consolidar a segurança jurídica. Na esfera do direito, tudo está disciplinado pelo

princípio da legalidade, sendo que a ordem jurídica permanecerá à sombra deste, sob pena de não haver o Estado de Direito.

O princípio da legalidade, assim como a tripartição dos poderes, visa a combater o poder arbitrário do Estado. Depreende-se do art. 59 da Carta de 1988 que somente por meio das espécies normativas devidamente elaboradas, conforme as regras de processo legislativo constitucional, podem ser criadas obrigações para o indivíduo. Moraes (2003, p. 197) anota, com propriedade, que com o primado da lei cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder, sendo assegurada ao particular a possibilidade de recusar as imposições estatais que não respeitarem o devido processo legislativo.

O princípio da legalidade, como disposto no *caput* do art. 37 da Constituição, assume uma configuração diversa quanto à sua aplicação na Administração Pública. No Direito Administrativo, esse princípio determina que, em qualquer atividade, a Administração Pública está estritamente vinculada à lei. Assim, se não houver previsão legal, nada pode ser feito. A diferença entre o princípio genérico e o específico do Direito Administrativo é que, naquele, a pessoa pode fazer de tudo, exceto o que a lei proíbe. Neste, a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza, estando paralisada na ausência de tal previsão. Seus atos têm que estar sempre pautados na legislação. “Os Poderes Públicos somente podem praticar os atos determinados pela lei. Como decorrência, tudo aquilo que não resulta de prescrição legal é vedado ao administrador” (BARROSO, 1997, p. 16-17).

O princípio da legalidade é o mais abrangente dos princípios norteadores dos atos da Administração Pública. Essa assertiva é corroborada na anotação de Hely Lopes Meirelles, quando define:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos (2003, p. 86).

É concedido à Administração Pública fazer o que a lei autoriza. A lei dita regras até onde o agente público poderá agir de forma lícita, para que não seja flagrado em ilegalidade, só podendo agir *secundum legem*.

No entendimento de que o princípio da legalidade é atributo essencial do Estado de Direito, Canotilho (2000, p. 256) anota que a Administração Pública é obrigada a respeitar as regras postas pelo legislador. Tal princípio comportaria subprincípios concretizadores do

Estado de Direito em duas perspectivas possíveis: o princípio da primazia da lei e o da reserva legal (existência de um domínio reservado à lei). Segundo ainda o autor, haveria vinculação da Administração ao sistema constitucional, porque ela decorre do princípio da constitucionalidade e não da legalidade. Nesse sentido, Canotilho explica que o princípio da constitucionalidade foi erigido no Estado de Direito postulado em dois princípios fundamentais: o da supremacia ou prevalência da lei e o da reserva da lei, onde ambos permanecem válidos, pois num Estado democrático-constitucional a lei parlamentar é, ainda, a expressão privilegiada do princípio democrático, o que já explica a sua supremacia. Nesse sentido, pelo princípio da prevalência da lei, aquela aprovada pelo Parlamento, tem superioridade e preferência relativamente a atos da administração (regulamentos, atos administrativos, instruções, portarias). Por sua vez, o segundo princípio, o da reserva de lei, diz que as restrições aos direitos de liberdade e garantias só poderão ser feitas mediante lei, por ser o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias (sobretudo dos direitos fundamentais).

Vê-se, em face do exposto, que a competência legislativa ou, ainda, o título jurídico para elaboração de leis e atuar como legítimo representante popular no regime democrático instaurado pela Carta de 1988, incumbe primordialmente ao Poder Legislativo.

No tema em tela, merece especial atenção a questão da lei como suporte do princípio da segurança jurídica, que também é base de nosso ordenamento legal.

A Constituição Federal, no art. 1º, parágrafo único, reza que todo poder emana do povo, e o Legislativo age por meio dos representantes eleitos para atingir o bem comum, uma prática do Estado Democrático de Direito. Tal afirmativa comprova que o legislador deverá procurar atender aos anseios sociais, na conformidade do processo legislativo, no momento da elaboração das leis.

Nessa perspectiva, também cabe aqui comentar, sinteticamente, o princípio da segurança jurídica, tendo em vista que as leis compõem e guiam o ordenamento jurídico com o fim de proteger a confiança e a garantia dos indivíduos na pretensão dos seus direitos.

No pensar de Canotilho (2000, p. 257), a importância do princípio da segurança jurídica remonta aos primórdios da elaboração da idéia do Estado Democrático de Direito, assinalando que tal princípio constitui-se em uma das vigas mestras da ordem jurídica, entendimento que é também esposado por Meirelles (2003, p. 94). Para Canotilho, o cidadão deve poder confiar que, sobre seus atos ou sobre as decisões públicas incidentes sobre seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados de acordo com as normas jurídicas vigentes, ligam-se efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com fulcro nessas normas.

Somado às leis, que dão norte ao ordenamento jurídico, o princípio da segurança jurídica aponta para: a proibição de leis retroativas, a inalterabilidade da coisa julgada e a tendencial irrevogabilidade de atos administrativos constitutivos de direitos (CANOTILHO, 2000, p. 257).

Nas palavras de Meirelles, “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito”, conforme é ditado pela Lei 9.784/1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública”, e determina a obediência ao princípio da segurança jurídica (art. 1º). Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado à dimensão do poder regulamentar, ofertado pelo Constituinte, isto é, no ato administrativo de criar hipóteses de imposição geral, quando há delegação legal ao Poder Executivo.

### 2.1.3. O processo legislativo como fonte legal, os limites do poder regulamentar e a posição hierárquica das normas

O processo legislativo a que faz menção a Constituição Federal em seu art. 59 compreende a elaboração de: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções<sup>3</sup>.

Pode-se afirmar que é a partir da Constituição de 1967, que “fonte legal”, no sentido próprio dessa expressão, não é apenas a lei, entendida nos moldes superados de uma dicotomia Constituição *versus* leis, mas todos os atos normativos abrangidos pelo processo normativo referido no art. 59 da Carta Magna (REALE, 2003, p. 164). É próprio da norma legal “inovar” no Direito vigente, quer alterando, quer aditando novos preceitos obrigatórios. É o que ocorre com os atos normativos listados no art. 59 da Constituição.

Ainda nos ensinamentos de Reale, as inovações que ocorrem no plano normativo resultam de uma emenda constitucional, de uma lei complementar à Constituição (que é uma lei pertinente à estrutura do Estado ou de seus serviços, com normas, conseqüentemente, de organização básica, que exigem maioria absoluta para sua aprovação ou revogação por determinação expressa do Texto Constitucional) ou de uma lei ordinária, que é a grande categoria das normas legais, nascidas do pronunciamento do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (2003, p. 165).

---

<sup>3</sup> Entendam-se resoluções, neste dispositivo, como os atos do Legislativo derivados do previsto nos arts. 51 e 52 da Constituição. Cumpre notar que o dispositivo não inclui decretos do Presidente da República ou outros atos regulamentares a cargo do Executivo.

A função legislativa, segundo o modelo funcional do Estado na perspectiva de Montesquieu, teria objetivo anterior e superior ao da função administrativa, emitindo normas gerais e abstratas a serem executadas pela Administração. Destarte o fato de que o destino da função legislativa é a criação de competências e fins para os órgãos estatais, cumprindo ao ato de administração a realização dessa competência, por meio da busca dos fins legais (SERRANO, 1997, p. 14).

Cabe entender que, a rigor, a fonte legal das normas está no processo legislativo, realizado no Congresso Nacional, entretanto, não raro, invocam-se os regulamentos, decretos, etc. como espécies de fontes legais, mas é preciso esclarecer que eles só podem ser considerados como fontes legais subordinadas ou complementares, pois são fontes emanadas pelo Executivo, em caráter secundário, por meio do instituto da delegação legislativa (REALE 2003, p. 165-166).

A nota fundamental para estabelecer a distinção funcional entre as normas oriundas do Legislativo e outros atos normativos, especialmente os atos administrativos regulamentares, é que aquelas são produzidas segundo os procedimentos descritos na Constituição Federal, inovando originariamente a ordem jurídica, ou seja, são inovações primárias do Direito, são normas gerais. Enquanto as normas advindas da função administrativa (atos administrativos) não gozam da mesma prerrogativa de alteração originária da ordem jurídica, sendo fonte secundária do Direito Positivo e destinando-se à aplicação das primeiras (SERRANO, 1997, p. 14-15).

Ainda no que se trata de distinções entre as normas de processo legislativo constitucional e atos administrativos, é interessante destacar duas peculiaridades (sem perda de outras existentes): a distinção hierárquica, quando se verifica que as normas decorrentes do exercício do Executivo encontram seu fundamento de validade nas normas provenientes do exercício da função legislativa (leis), devendo-lhes, por conseguinte, conformidade por subordinação hierárquica; e a distinção teleológica, em que a função legislativa é exercida, geralmente, mediante a criação de fins, sendo estes sempre intangíveis pelas funções administrativas possíveis e limitadas no plano significacional (SERRANO, 1997, p. 15).

Após essa explanação, observa-se que, mesmo com os fins sendo manifestados na lei por meio desses conceitos pluridisciplinares, é defeso à Administração extrapolar tais limites significantes. Devem-se respeitar os limites do poder normativo do Poder Executivo. Nessa linha, Cuellar (2001, p. 111), ao tratar dos limites do poder normativo das agências reguladoras, leciona que:

É oportuno frisar que com a delegação legislativa opera-se uma transferência temporária e excepcional do exercício de competência legislativa. O legislador não renuncia à sua competência, mas permite que a atividade legiferante seja exercida por outro órgão, dentro das diretrizes por ele traçadas.

Conforme visto, confirma-se que a delegação legislativa consentida ao Executivo pelo Poder Legislativo não é absoluta, mas encontra seus limites dentro da observância das diretrizes pautadas pelo próprio Legislativo. É na Constituição Federal que se encontram essas diretrizes, estabelecidas, em seu art. 84, incisos IV e XXVI, as circunstâncias previstas em que o Poder Legislativo poderá delegar sua competência ao Poder Executivo para a elaboração de normas jurídicas. Portanto, o exercício da função normativa do Poder Executivo encontra-se restringido e facultado pelas imposições previstas na Constituição quanto à expedição de regulamentos e medidas provisórias.

Os regulamentos, aqui considerados *stricto sensu* como os decretos, são normas expedidas privativamente pelo Presidente da República, que têm por finalidade prestar-se à execução das leis, suprimindo eventuais lacunas que podem trazer para seu emprego. Os atos normativos a cargo de outras esferas da Administração por delegação legal, em regra, devem seguir a mesma lógica.

Entretanto, nem todas as leis necessitam de regulamentação. Somente as leis cuja aplicação compete ao Poder Executivo, e que dependam de posteriores especificações, podem ser regulamentadas. É o que se deduz da análise do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, pois o dispositivo não traz previsão de quais leis seriam suscetíveis de regulamentação, prevendo, apenas, que cabe ao Presidente da República expedir regulamentos para a fiel execução das leis. A conclusão que se chega, a partir da interpretação do dispositivo acima, é a de que, em princípio, apenas as leis cuja execução, direta ou indiretamente, incumba ao chefe do Executivo, deveriam ser regulamentadas (RIBEIRO, 2005).

O exercício do poder regulamentar do Executivo também está situado na principiologia constitucional da separação dos poderes. O Presidente da República não pode instituir normas gerais criadoras de direitos e deveres, função do Poder Legislativo. O regulamento não poderá modificar disposição prevista em lei, e nem mesmo criar obrigações diversas espaldas em disposição legislativa (MORAES, 2003, p. 1.234).

Apesar da limitação ao poder regulamentar, é importante entender que os regulamentos constituem um mecanismo necessário, mediante o qual o Executivo contribuirá para a complementação do ordenamento jurídico (CLÈVE, 2000, p. 141).

O Executivo utiliza-se do poder normativo, que lhe é constitucionalmente atribuído, para melhorar o desempenho da atividade administrativa. A partir dos regulamentos são

instituídas regras de execução, e não de legislação, desenvolvendo os comandos legislativos, dispondo as regras e providências necessárias ao fiel cumprimento e aplicação da lei.

Meirelles analisa os limites do poder regulamentar consubstanciado nos seguintes argumentos:

O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinadas por lei. [...]

No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento – autônomo ou de execução de lei -, não invada as chamadas “reservas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (artigo 5º).

A faculdade normativa, embora caiba predominantemente ao Legislativo, nele não se exaure, remanescendo boa parte para o Executivo, que expede regulamentos e outros atos de caráter geral e efeitos externos. Assim, o regulamento é um complemento da lei naquilo que não é privativo da lei. Entretanto, não se pode confundir lei e regulamento (MEIRELLES, 2003, p. 123-124, grifei).

Assim, apenas será válido e eficaz qualquer regulamento ou qualquer ato normativo expedido pelo Executivo desde que destinado à explicitação no bojo da lei, observando-se os limites por ela delineados, na intenção maior de suprir as lacunas do ordenamento jurídico, desde que não violem os direitos e garantias individuais previstos no art. 5º da Constituição Federal.

Tomando o ensinamento de Mello, o Texto Constitucional, em seu art. 5º, inciso II, expressamente dita que: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, é de notar que o foi estatuído pelo dispositivo não foi “decreto”, “regulamento”, “portaria”, “resolução” ou quejandos. A lei é que deve ser observada e exigida para que o Poder Público determine obrigações aos administrados. A Constituição reforça, ainda mais, nesse contexto, pelo art. 37, onde se estabelece, enfaticamente, que: “A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade [...]”. Isso evidencia que a Administração (com todos os seus órgãos auxiliares personalizados, incluídos os órgãos colegiados) trabalha com limites, então, no sentido da competência regulamentar do Poder Executivo (2006, p. 326-327).

Ainda no que toca aos limites do poder regulamentar, Mello comenta que há uma “delegação legislativa disfarçada e inconstitucional” no Direito brasileiro, que é efetuada fora

do procedimento regular. Isso fica evidenciado, segundo o autor, quando a lei enseja ao regulamento determinar obrigações, deveres, limitações ou restrições que não se encontram previstos e estabelecidos na própria lei. Conforme asseverado nas palavras de Mello:

Entre nós, este procedimento abusivo, inconstitucional e escandaloso foi praticado inúmeras vezes e de modo mais flagrante possível. Nisto se revela o profundo descaso que, infelizmente, nossos legisladores têm tido na manutenção das prerrogativas do Poder em que se encartam, demonstrando, pois, um cabal despreço pela Constituição e – pior que isto – olímpica indiferença pela salvaguarda dos direitos e das garantias dos cidadãos [...].

Assim, inúmeras são as leis que deferem, *sic et simpliciter*, a órgão colegiados do Executivo – como ao Conselho Monetário Nacional, por exemplo – o poder de expedir decisões ('resoluções') cujo conteúdo só pode ser o de lei (2006, p. 340 – 341).

Em regra, pode-se afirmar que os limites do poder regulamentar devem estar alicerçados em teorias, princípios, leis, delegações do Legislativo e, especialmente, na segurança jurídica. Esse conjunto de preceitos, até agora analisado, servirá de suporte para a compreensão desta pesquisa, que se fará incidir na espécie normativa das resoluções, mais especificamente nas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Primeiramente, de acordo com os ensinamentos de Mello (2006 p. 350), ainda que o regulamento seja uma regra geral e normalmente abstrata, proveniente de autoridade eletivamente investida, seria um grave erro supor que ele se aproxime da lei quanto às garantias democráticas que proporciona, reduzindo os inconvenientes de não ter origem no Legislativo.

Durante a explanação deste trabalho, foram traçadas as diferenças entre lei e regulamento. No entanto, é bom que fique bem esclarecido que, em regra, a primeira em contraste com o segundo confere um grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e até mesmo qualidade normativa muitas vezes superior, a partir do seu processo de elaboração. As leis são submetidas a um procedimento em que é possível o conhecimento público das disposições que estejam a caminho de serem aprovadas. Admitem o crivo de fiscalização e controle de todos os níveis da camada social. Inversamente às leis, os regulamentos muitas vezes são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade, não se sujeitam à fiscalização ou controle social. Em outras palavras, não passam pelo embate de tendências políticas e ideologias diversas. Nesse sentido, são visíveis a natural inadequação e os imensos riscos que adviriam para os objetivos essenciais do Estado de Direito, de um poder regulamentar que pudesse, por força própria, definir direitos ou obrigações de fazer ou não fazer impostos por decisão do Executivo (MELLO, 2006, p. 351).

Conforme visto, os regulamentos são atos gerais, de conteúdo genérico e de eficácia

externa, com finalidade de clarificar os mandamentos da lei. E tudo o que foi tratado acerca do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, às resoluções. Na pirâmide jurídica, esses atos normativos encontram-se em nível inferior ao próprio regulamento *stricto sensu* (decreto). Este último, por ser ato do Presidente da República, e as resoluções assistem a autoridades de escalão mais baixo e, por conseguinte, investidas de poderes menores. Se os regulamentos não podem ser instrumentos para regular matéria típica de lei, muito menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, como é o caso das resoluções, pelas quais se exprimem as deliberações dos órgãos colegiados (MELLO, 2006, p. 351).

#### 2.1.4. O decreto legislativo e o controle do Poder Executivo

Existe uma vinculação do legislador à Constituição, portanto, ele não carece de autorização especial para a produção de leis, ao contrário do administrador, que só poderá agir quando autorizado de forma explícita ou implicitamente pelo comando legal. Nesse entendimento, o Poder Legislativo seria titular de competência geral “nata e natural” para o exercício da função legislativa, não necessitando encontrar nos ditames da Carta Magna fundamento positivo para a sua conduta, a não ser quanto à iniciativa de proposições reservada ao Presidente da República (art. 61, § 1º, CF). A margem de liberdade de decisão e atuação do legislador seria, portanto, mais ampla, impondo-se vinculação material heterogênea qualitativamente inferior quanto ao administrador (SERRANO, 1997, p. 18).

No uso das prerrogativas que lhe outorga a lei suprema, cabe ao Poder Legislativo sustação dos atos normativos que invadam suas competências, nos termos do art. 49, incisos V e XI, da Carta Maior. Por mais relevantes que sejam as funções e atribuições da Administração Pública, se ela ingressa em área legislativa interdita, cabe ao Congresso Nacional sustar a indevida invasão de seus poderes pelo Poder Executivo, quando extrapola a faculdade regulamentar ou a delegação legislativa, independentemente do acerto com que a matéria é disciplinada. O decreto legislativo é o instrumento de proteção da reserva de competência exclusiva do Congresso Nacional. Entretanto, apesar de usufruir dessa prerrogativa, não cabe ao Legislativo a alternativa de contestar o mérito da atuação do Executivo, quando esta se contém em seus devidos limites (art. 84, IV e XXVI, CF). É o que diz na precisa anotação Sampaio (2002, p. 475-476): “não pode avaliar o mérito em si do ato normativo, não pode aquilatar o seu acerto utilitário, de conveniência ou de oportunidade, se, por exemplo, espaços para adoção de alternativas tiverem sido deixados, expressa ou implicitamente, pelo legislador”.

Nesse sentido, faz-se lembrar a observância do princípio da separação de poderes

(art. 2º CF): se a competência para disciplinar um assunto é do Poder Legislativo (reserva de lei), uma indevida invasão (usurpação) de competência pode ser combatida na esfera política pelo próprio Congresso Nacional (por meio da sustação: art. 49, V, CF) ou na esfera judicial pelo Poder Judiciário (por exemplo, por meio de decisão em ação direta de inconstitucionalidade).

Entretanto, se a competência constitucional para disciplinar um assunto é do Poder Executivo, no exercício do poder regulamentar, o Legislativo não pode alegar que houve usurpação de sua competência e utilizar o poder de veto legislativo conferido pelo art. 49, inciso V, apenas porque não concorda com o mérito da regulamentação. Além disso, como esclarece Clève (1993, p. 254), quando o Executivo deve apenas “disciplinar os procedimentos utilizados pela Administração (modo de agir) nas relações que travará com os particulares, efetivamente, não há delegação”.

O decreto legislativo de sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar representa uma modalidade de controle parlamentar sobre o Executivo, entretanto, essa mesma fiscalização do Parlamento também é suscetível de controle judicial. A assertiva pode ser corroborada pela seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa. A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, *hic et nunc*, a integridade do princípio da separação de poderes (ADI 748-3 MC/RS, rel. Min. Celso de Mello, 01/07/1992).<sup>4</sup>

Em conformidade com o exposto acima, o decreto legislativo é o instrumento legal apropriado para sustar atos praticados pelo Poder Executivo, em patente extrapolação do seu poder regulamentar e usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional. Explique-se que o decreto legislativo é a espécie normativa (art. 59, VI, CF) destinada a veicular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. É de ressaltar que os decretos legislativos necessitam ser instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas e, se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará sua publicação (MORAES, 2003, p.1.003).

---

<sup>4</sup> Cf. também ADI 1.553-2/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 06/01/1997.

### 2.1.5. Competência federativa em matéria ambiental: aspectos gerais

Conforme já abordado anteriormente, o Brasil adota a idéia da separação de poderes e, ao lado dessa divisão, fundada na especialização horizontal das funções do Estado, adota também uma segmentação do poder público, consubstanciada no regime de Estado Federativo Cooperativo, que se materializa na repartição de competências verticais, distribuídas aos entes parciais – governo central, governos regionais e governo local (FARIAS, 1999, p.286).

O Texto Magno criou uma Federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo como entes federados a União, os estados-membros e Distrito Federal e também os municípios (arts. 1º e 18 CF). Segundo Milaré (2004 p. 348), esse modelo reflete uma tendência mundial, que é a de uma crescente asserção das autonomias locais.

A questão de competência dos entes federados em matéria ambiental talvez seja uma das matérias que gere mais polêmica no ordenamento jurídico pátrio<sup>5</sup>. A Carta Política de 1988 trata a questão ambiental de forma abrangente e moderna, com um capítulo específico sobre o tema, mas dispensa ao meio ambiente as mesmas diretrizes para a repartição de competências aplicadas a várias outras áreas.

O legislador constituinte, ao estabelecer as relações entre os entes da Federação na Constituição, fez por repartir competências em administrativas e legislativas. As competências administrativas (materiais) foram ordenadas nos arts. 21 e 23<sup>6</sup> da Constituição Federal, sendo o primeiro dispositivo relativo à competência exclusiva da União e o segundo, à competência comum de União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, há competências materiais atribuídas aos municípios (art. 30 CF) e, também, aos estados (art. 25 CF).

Para esta pesquisa, far-se-á constar apenas abordagem sobre a competência legislativa, que está subdividida em: privativa, exclusiva, concorrente, suplementar, remanescente e reservada. As competências legislativas são também denominadas normas de estrutura.

No que se refere à questão ambiental, compete à União legislar privativamente conforme o disposto no art. 22, incisos IV (águas e energia), XII (recursos minerais) e XXVI (atividades nucleares), da Constituição. Mesmo que se fundamente na predominância do

---

<sup>5</sup> Afirmação que pode ser corroborada pelas palavras de Antunes (2007, p. 104), *verbis*: “[...] a repartição de competências ambientais, tal como posta na Constituição de 1988, é extremamente confusa e, seguramente, centralizadora. Tal fato é reforçado pelas interpretações administrativas e judiciais que vêm sendo dadas à questão”.

<sup>6</sup> O parágrafo único do art. 23 da CF previu que lei complementar fixaria as normas de cooperação entre os entes federados no que toca ao exercício das citadas competências administrativas, incluída a proteção do meio ambiente. Ocorre que a Constituição Pátria comemora vinte anos de vigência e, até hoje, o referido dispositivo ainda não foi regulamentado. Essa é uma das polêmicas referentes às competências administrativas dos entes federados em matéria ambiental.

interesse nacional, a reserva de tais competências para União não é absoluta. O parágrafo único do dispositivo em comento confere também aos estados a autorização para legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas, desde que haja lei complementar para esse fim, portanto, uma regra de delegação.

O art. 24, incisos VI, VII e VIII, do Texto Maior inclui entre as matérias sujeitas à competência legislativa concorrente de União, estados e Distrito Federal: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (grifei).

Em relação aos estados, cabe lembrar também que se prevê que toda a matéria que não for de atribuição da União ou dos municípios, caberá a eles, de forma remanescente (art. 25, § 1º, CF). Em princípio, os municípios não teriam competência legislativa para dispor sobre meio ambiente. Isso se deve ao art. 24 da Constituição<sup>7</sup> não explicitar a competência legislativa municipal. Entretanto, sendo o caso do art. 30, inciso II, e estando presente o interesse predominantemente local, o município está autorizado a suplementar as regras existentes, conforme surgirem necessidades peculiares a ele atinentes. Sem olvidar o risco de o município reproduzir normas vigentes, e, por conseqüência, incorrer na invasão de competência na seara de outros entes federativos. É tema em que muitos municípios geram desencontros e equívocos. A falta de informação jurídica, aliada a outros fatores de mesma monta, acaba por incidir enormes perdas para a proteção ambiental (SANTANA, 1993, p. 116).

Dando prosseguimento ao raciocínio, a competência legislativa dos Municípios é, também, exclusiva, conforme ditado no art. 30, inciso I, da Constituição. Entretanto, não há consenso com relação ao conceito e abrangência da expressão "assuntos de interesse local", pois é uma expressão de conteúdo indefinido, podendo gerar pareceres com mais de um tipo de interpretação, nos quais se misturam interesses locais e interesses regionais. A dimensão desse impasse é de natureza subjetiva (FERREIRA, 2007, p. 205).

Em questões do meio ambiente, quanto à problemática do que vem a ser o interesse local, há uma imensa dificuldade em identificar, atrelado ao caso concreto, um determinado espaço ou território, dependendo, por exemplo, da magnitude de um dano ambiental. Portanto, cada caso deverá ser analisado com a observância estrita das legislações federal e estadual

---

<sup>7</sup> *Verbis*: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]”. (Grifei).

existentes, no intuito de preservar e defender o meio ambiente, conforme reza o art. 225, *caput*, da Constituição, pois a matéria ambiental é, por essência, de interesse coletivo (FERREIRA, 2007, p. 206).

É interessante ressaltar que, antes da Constituição incluir o município como ente federado, foi conferido a ele a competência suplementar no campo do meio ambiente pela Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). O art. 6º, §§ 1º e 2º, do referido diploma legal estabeleceu que os municípios devem observar as normas e os padrões federais e estaduais, e poderiam elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente. No entanto, além das atribuições legislativas exclusivas, com o advento da Carta Magna também foi atribuída ao Poder Público local competência para suplementar as normas federal e estadual, naquilo que couber (art. 30, II, CF), conforme já mencionado.

A competência suplementar é constituída por duas outras competências: a supletiva e a complementar. Na primeira, significa que quando for necessário, caberá os municípios suprirem lacunas existentes na lei federal ou estadual. Correspondentemente, quando se limitarem a detalhar a norma federal ou estadual, os entes locais atuarão de forma complementar. Nessa linha, é bom salientar, haverá impedimento, nessas duas modalidades de competência, de os municípios legislares de forma menos restritiva e menos protetora em matéria ambiental do que as normas pertencentes à União e aos estados (FERREIRA, 2007, p. 212-213).

Como foi disposta no art. 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição, na competência legislativa concorrente da União, estados e Distrito Federal, há possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, cuja ordem de atuação entre elas é prevista constitucionalmente. Portanto, deve seguir uma atenção rigorosa, pois caberá à União editar normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal suplementar. Em tese, as normas gerais são aquelas diretrizes essenciais que deverão ser suplementadas ou especificadas pela legislação estadual ou distrital. A superveniência de lei federal implica a suspensão da eficácia da lei estadual e distrital, no que lhe for contrário (FERREIRA, 2007, p. 213-214).

Em síntese do exposto neste item, verifica-se que o legislador constituinte procurou amparar amplamente o meio ambiente, ao conferir competências administrativas e legislativas nesse campo aos três entes da Federação, além do Distrito Federal.

#### 2.1.6. Choques de competências dos entes federados em matéria ambiental

Em determinados casos, a divisão constitucional de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios não tem sido suficiente para impedir conflitos entre

legislações federais, estaduais e municipais. Segundo Antunes (2007, p. 144), é extremamente importante observar, seja do ponto de vista do federalismo, seja do ponto de vista puramente pragmático das partes, a enorme confusão que reina, por exemplo, no campo da aplicação de sanções administrativas por violação à legislação ambiental e à repartição de competências.

No entendimento de Ferreira (2007, p. 215), há três possibilidades de análise para identificar a ocorrência de choques entre competências dos entes federados em matéria ambiental:

1. Pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, os entes da Federação legislem de forma conflitante. Nesta situação, entende-se que deverá predominar a regra ambientalmente mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público.
2. Uma segunda possibilidade consistiria na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão no campo de atuação alheio, um ente da Federação invadindo a esfera de outro, implica inconstitucionalidade da lei, seja ela federal ou estadual.
3. Finalmente, poderia o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais. Tais conflitos devem ser solucionados tendo por base o princípio *in dubio pro natura*, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, ou seja, a causa ambiental.

Também nesse sentido, que se sustenta na análise do caso concreto, Farias (1999, p. 356) afirma que, em caso de conflitos de competência federativa na aplicação da norma, deverá prevalecer aquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental, ao lecionar:

Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais [...]. Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável.

Outra questão que tem gerado polêmica é a competência legislativa dos municípios, pois, como já referido, não há consenso doutrinário com relação ao conceito e abrangência da expressão “assuntos de interesse local”, o que pela ausência de clareza poderá gerar situações dúbias no que toca ser matéria de interesse local ou de interesse regional. Antunes (2007, p.152) defende que os municípios, mediante a elaboração de normas próprias, podem e devem exercer as suas funções de, conjuntamente com outros entes políticos, proteger o meio ambiente.

Ainda no que tange às questões de competência em matéria ambiental, Antunes (2007, p.152) entende que o simples fato de existir a competência comum entre as três esferas da Federação para proteger o meio ambiente não as isenta da obrigação de ter uma legislação própria para que possam fielmente se desincumbir de suas obrigações constitucionais. O autor, contudo, reconhece ser admissível que, mediante convênios de cooperação mútua, se devidamente autorizados pelo Legislativo, os diferentes entes federados possam delegar atribuições para o pleno exercício de tais competências.

#### 2.1.7. Conama: fundamento jurídico e funcionamento

O art. 6º, inciso II, da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) faz conceber o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O Conama é um órgão colegiado representativo composto por diversos integrantes, no sentido de dar equilíbrio às deliberações do conselho, a saber: o setor público constitui maioria absoluta, com representantes de órgãos federais, estaduais e municipais; o setor empresarial; e a sociedade civil organizada<sup>8</sup>.

Ainda como preceituado no art. 6º, inciso II, da Lei 6.938/1981, o Conama tem a finalidade de “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (grifei).

---

<sup>8</sup> Sua composição atual é assim distribuída: 40 conselheiros do governo federal; 27 dos governos estaduais, oito dos governos municipais; oito das entidades empresariais e 22 membros das entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Conta com um membro honorário indicado pelo Plenário. Assim, o número total é de 106 conselheiros com direito a voto (o resultado final de conselheiros, foi a partir da verificação da Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Essa variação será de acordo à lei supra, que é alterada a cada Governo), e, na condição de conselheiros convidados sem direito a voto: um representante do Ministério Público Federal; um representante do Ministério Público Estadual; e um representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. O total geral é de 109 conselheiros que participam do Plenário do Conama.

Portanto, o Conama, órgão da Administração Pública que integra o Poder Executivo, vinculado ao Sisnama, está munido do poder regulamentar, ou melhor, de editar atos normativos, em razão dos ditames da lei. Nesse sentido, nas palavras de Antunes (2004, p. 100), “o Conama pode e deve estabelecer os padrões federais e as normas federais que devem ser tidas como normas gerais a serem observadas pelos Estados e Municípios” (Grifei). Nesse sentido, o Conama tem competência para expedir resoluções (principal objeto de estudo desta pesquisa), com o propósito de contribuir e complementar a ordem jurídico-legislativa, quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais.

Segundo explica Dourojeanni (2004), o funcionamento do Conama é complexo, com câmaras permanentes e outras temporárias, e concretiza-se mediante reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias. As reuniões ordinárias ocorrem a cada três meses no Distrito Federal.

Conforme o Decreto 99.274/1990, com a redação dada pelo Decreto 3.942/2001, o conselho é composto por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Públicas, grupos assessores, câmaras técnicas e grupos de trabalho. O Conama é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e sua secretaria executiva é exercida pelo Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Os grupos de trabalho são criados por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência. As câmaras técnicas são órgãos estabelecidos pelo conselho com o objetivo de promover estudos e análises capazes de subsidiar as deliberações do Plenário do órgão, onde há apreciação conclusiva sobre o mérito das propostas. Registre-se que o conselho conta com Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos (como as demais, com sete conselheiros), com objetivo de apreciar os aspectos de legalidade e constitucionalidade. Em caso de não aprovação pelo Plenário, o texto é modificado ou reencaminhado para emendas. Quando é definitivamente aprovado, tem sua publicação no Diário Oficial da União<sup>9</sup>.

Segundo o art. 8º, incisos I, VI e VII, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o conselho dispõe de competência para a edição de normas, critérios e padrões visando a disciplinar as matérias trazidas expressamente no referido dispositivo, *in verbis*:

---

<sup>9</sup> O trecho dissertado foi desenvolvido a partir de quadro esquemático constante no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/port/conama/comoelabora.cfm>), sob o título “Como se elabora uma resolução”.

Art. 8º Compete ao CONAMA<sup>10</sup>:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; [...]

VI – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

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 (Grifei).

Ao deslindar sobre as competências normativas do Conama, Machado, com um olhar positivo, assevera (2004, p. 145):

Interessa apontar que estão bem marcadas as competências do CONAMA, dividindo-se entre as de assessoramento do Conselho de Governo e as de deliberação. Exercendo já a última função desde 5 de junho de 1984, esse conselho tem tido uma atuação digna de elogios. Se maior não foi a sua atuação, atribua-se ao restrito número de suas reuniões (quatro reuniões ordinárias ao ano) e a brevidade de seus encontros (Grifei).

Em tópico anterior, foi ressaltado que o poder regulamentar é uma faculdade que os chefes do Executivo dispõem para o fiel cumprimento da lei, ou seja, está estritamente limitado às disposições legais expressas ou implícitas. Nesse sentido, segundo Antunes (2004, p. 577), entre as diferentes atribuições do Conama, não se encontraria a de regulamentar, diretamente, lei. O autor interpreta o disposto no art. 84, inciso IV, da Constituição afirmando que o poder regulamentar, *stricto sensu*, é da competência do Presidente da República (grifei).

No entendimento de Villares (2008, p. 5), é reconhecida a legitimidade material do Conama no tocante às decisões, fundamentada nas negociações entre os atores pertinentes, com representatividade social, no ato da elaboração normativa. Têm sido frequentes, contudo, afirmações de que o Conama estaria editando resoluções sem a devida observação do amparo legal, no sentido de trazer inovações ao arcabouço jurídico, o que tem causado polêmica em diferentes fóruns. Na visão de alguns doutrinadores e agentes técnicos e políticos, algumas resoluções do Conama têm extrapolado o que a lei dispõe sobre certas matérias. Discorrer-se-á sobre os principais exemplos encontrados na primeira fase da pesquisa.

A Resolução 237/1997, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, a competência da União, estados e municípios, a listagem de atividades sujeitas ao licenciamento, os estudos ambientais, o estudo de impacto ambiental e o relatório de impacto ambiental, prevê sistema de competências constitucionais originário da Carta Magna e inclui expressamente o licenciamento ambiental municipal, que não consta na Lei 6.938/1981. No que trata de licenciamento ambiental, Antunes defende que deveria ser realizado, prioritariamente, pelo

---

<sup>10</sup> Redação final, com a modificação efetivada pela Lei 8.028/1990.

estado e, supletivamente, pela União. No caso dos municípios, em situações de matéria ambiental de interesse local caracterizado, o licenciamento caberia àqueles entes federados. O autor faz críticas à resolução em estudo relacionadas a aspectos de ilegalidade:

A mesma Resolução, ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados naquilo que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios (arts. 5º e 6º). Curioso foi que a atribuição de licenciamento ambiental aos "entes federados" ficou condicionada à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, que eles possuam profissionais habilitados (art. 20). O CONAMA, no particular, logrou se superar. Ou os Estados e Municípios possuem competência para licenciar em termos ambientais – competência outorgado pela Constituição Federal – ou não possuem. Não se conhece nenhum artigo da Constituição que autorize o CONAMA a estabelecer condições para o exercício, pelos integrantes da Federação, de suas competências constitucionais (ANTUNES, 2004, p. 146-147).

Ao disciplinar parâmetros, definições e limites das áreas de preservação permanente (APPs), as Resoluções 302 e 303, ambas de 2002, também são apontadas como extrapolando o poder regulamentar, por criarem novos conceitos e limites de faixa de APPs a serem preservadas, de forma que se ampliam os ditames do Código Florestal (Lei 4.771/1965). Sobre as mencionadas resoluções, Sobreira (2004, p. 2038) faz o seguinte comentário:

As resoluções do CONAMA de nºs 302 e 303 ambas do corrente ano, na matéria retro mencionada relativa a considerar área de preservação permanente a própria duna ao invés da vegetação que a fixa, como entende o Código Florestal, estão, contrárias a Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, pois que criaram direito e obrigação novas e estranhas ao Código Florestal, o que por consequência as torna eivadas de vícios e nulidades.

Dando seqüência às resoluções alvo de críticas, Titan Lima (2004) traz à baila a problemática da insegurança jurídica no setor de resíduos sólidos por falta de uma lei federal com normas gerais sobre o tema no âmbito jurídico pátrio. Como não há um diploma unificado, a legislação está representada por dispositivos legais esparsos, decretos, portarias e resoluções do Conama. Titan Lima alerta que o conselho vem, nos últimos anos, editando resoluções sobre coleta e tratamento de resíduos sólidos, imputando obrigações diversas para a sociedade. Como exemplo, tem-se a Resolução 257/1999 do Conama, sobre destinação final de pilhas e baterias, e a Resolução 258/1999, sobre destinação final de pneus inservíveis, ambas estabelecendo obrigações pós-consumo não previstas em lei *stricto sensu*. Para o autor, essas resoluções do conselho são exemplos de atos normativos que não poderiam estabelecer novas obrigações, pois, à luz do princípio da legalidade, elas criaram um efeito de causalidade que resulta no abalo do princípio da segurança jurídica (LIMA, 2004, p. 104-109).

Conforme apontado por Sarlet (2008, p.13), há exemplo de responsabilidade pós-consumo na legislação ambiental brasileira, com a Lei nº 9.974/2000, ao dispor no § 5º do art.

6º acerca da responsabilidade da destinação final das embalagens de agrotóxicos. O Conama editou, para esse fim específico, a Resolução 334/2003, que determina a forma e procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos. Como exposto, a aludida resolução é decorrente de lei, portanto, não há qualquer óbice nesse caso (Grifei).

A Resolução 369/2006, que dispõe sobre casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social, para supressão de vegetação em APPs, é outro ato normativo editado pelo Conama que tem recebido críticas. De acordo os argumentos de Echevengúá (2005), a referida “resolução das APPs” flexibilizaria a legislação ambiental pátria em prol dos interesses do setor produtivo, o que colocaria em risco a legislação protetiva daquelas áreas. Outra crítica sustentada pela autora é que o Conama, ao aprovar a resolução em comento, não teria respeitado o princípio da informação qualificada e, com isso, o conselho reiteraria “erros históricos de um pequeno grupo de tecnocratas que insiste em resolver os problemas da sociedade sem ouvi-la”. A autora ainda coloca em questionamento o processo de consulta estabelecido para a citada resolução.

Ao fazer comentários sobre a Resolução 369/2006, Bóson (2006) diz que, após sua edição, constataram-se equívocos para sua aplicação, porquanto teriam sido geradas inconseqüências jurídicas, aumentando ainda mais o potencial de judicialização da gestão ambiental. Ela diz que os equívocos da resolução são tamanhos, que o próprio Ministério do Meio Ambiente estaria tomando a iniciativa de promover vários encontros para viabilizar sua aplicação.

#### 2.1.8. Conama: conflitos de competências

Como já analisado, para legislar em matéria ambiental os entes da Federação possuem competência diferenciada, isto é, no âmbito da legislação da União e do estado-membro, prevalece a concorrência (art. 24 CF), observado em especial o preconizado no § 1º desse mesmo artigo (normas gerais federais). Os municípios, no que tange à competência legiferante ambiental, recebem o tratamento constitucional na órbita apenas suplementar, restrita ao interesse local (art. 30, I e II, CF).

Não tem sido fácil a atuação dos entes federados no Brasil no que se refere às normas de proteção ao meio ambiente. Segundo Antunes (2007, p. 138), há total subversão da Federação e hipertrofia da atividade federal, em detrimento dos estados e municípios. No campo do meio ambiente, ele destaca que a atuação do Conama, não com pouca freqüência,

tem invadido competências dos municípios e estados e o conselho legisla<sup>11</sup>, segundo ainda o mesmo autor, sobre assuntos para os quais não é dotado de competência legal. Antunes diz que o que tem ocorrido viola o equilíbrio federativo.

Na percepção de Rocha e Palma (2007), a competência do Conama deveria limitar-se a assessorar o Poder Executivo no tocante às diretrizes para suas políticas ambientais e, no âmbito de sua competência, editar atos normativos de cunho suplementar e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial para a sadia qualidade de vida. Entretanto, os autores apontam que, ao invés de ater-se às competências delegadas pela Lei 6.938/1981, o Conama continua legislando sobre matéria de competência da União e dos estados, gerando uma série de conflitos quanto à aplicação das resoluções<sup>12</sup> em casos concretos, com atos que, visivelmente, são inconstitucionais e não têm qualquer respeito ou compromisso com a correta interpretação da legislação ambiental vigente, inclusive ferindo a autonomia dos entes federativos e afrontando a competência do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas, além de desrespeitar a própria Constituição Federal.

Seguindo esse raciocínio, Brandão (1998, p.28) acredita que o Conama, ao pretender impor aos estados algumas exigências por meio de uma simplória resolução, desconhece por completo o funcionamento do sistema federativo e a repartição de competência constante na *Lex Fundamentalis*. É como se os estados necessitassem de um constante “puxão-de-orelha” para cumprir as suas obrigações. Com isso, o Conama estar-se-ia intrometendo na organização administrativa das unidades da Federação. Nesse sentido, o autor ainda alerta que os estados deveriam organizar-se e reger-se pelas Constituição Federal, e não por resoluções<sup>13</sup> de um órgão alheio à sua estrutura.

Por fim, ao abordar o assunto sobre leis estaduais e municipais sobre uso de APPs, o portal relacionado com assuntos ambientais, Confederação Nacional dos Municípios - CNM

---

<sup>11</sup> O termo é usado aqui e em outros pontos do texto, quando se trata da competência do Conama, no sentido de editar legislação e não de aprovar leis.

<sup>12</sup> Para os autores, as resoluções estariam revogadas pelo art. 25, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Há divergência doutrinária que circunda o tema. O referido dispositivo constitucional teria revogado o art. 8º da Lei 6.938/1981, que trata das atribuições do Conama. A corrente que levanta esse posicionamento, na prática, acredita que todas as resoluções do conselho estariam invalidadas, teriam sua legalidade questionada à luz do Princípio da Legalidade. Contudo, pelas poucas referências encontradas nesse sentido, essa corrente parece ser minoritária.

<sup>13</sup> O autor faz menção a todas as resoluções, quando afirma que esses atos não podem ampliar ou restringir o alcance da legislação federal sob pena de usurpação do poder do Congresso Nacional. Seria um desrespeito à independência e harmonia dos Poderes do Estado e aos princípios da legalidade e autonomia dos entes federados. A partir disso, ele traz à baila o exemplo de dois flagrantes de inconstitucionalidades presentes na Resolução 237/97: art. 5º, que pretendeu restringir a competência dos estados e do Distrito Federal para o licenciamento ambiental; e art. 6º, onde se estendeu, equivocadamente segundo o autor, a competência aos municípios, contrariando a Lei 6.938/1981 e a Constituição.

(2005), relata a preocupação dos atores envolvidos com a causa ambiental no processo de elaboração da Resolução 369/2006, como pode conferir:

Estados e municípios que criaram leis menos restritivas que o Código Florestal Brasileiro para o uso de APPs - Áreas de Preservação Permanente deverão revisar suas legislações com a aprovação de uma nova resolução do Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente, o que pode acontecer ainda em outubro deste ano. "Essas leis, a princípio, são inconstitucionais", disse o ministro em exercício do Meio Ambiente, Claudio Langone. (...) Governos estaduais e municipais de Pernambuco, Goiás, Bahia, Santa Catarina e Minas Gerais, por exemplo, definiram legislações que reduzem a faixa de preservação permanente nas margens de rios e lagos, permitem a mineração em nascentes e olhos d'água e até o plantio em topos de morros. "Nenhuma dessas leis foi contestada até hoje. No entanto, o mais adequado é aprovar uma resolução que garanta o uso sustentável das APPs para só então chamar estados e municípios para que revisem suas legislações", disse Langone. (...) Novas regras para o uso e a intervenção em APPs são debatidas desde 2001, quando a Medida Provisória 2166-67 alterou o Código Florestal Brasileiro e delegou ao Conama que regulamentasse situações excepcionais para o aproveitamento dessas áreas. Para Letícia Osório, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, a resolução Conama deveria levar em consideração os planos diretores das cidades brasileiras, que deverão ser criados ou revisados até 2006, e a nova lei de parcelamento do solo, em debate no Congresso Nacional. Segundo ela, há um conflito entre os direitos de habitação e de preservação ambiental, principalmente quando APPs são ocupadas por populações de baixa renda. (Grifei).

Conforme exposto, na perspectiva de diversificados autores, o Conama tem sido alvo de críticas quanto ao limite de seu poder normativo. Entretanto, também foi constatado que há aqueles que reconhecem a necessidade de o conselho desempenhar sua função deliberativa e de produção de atos normativos sobre questões ambientais, desde que arrimado nas competências a ele reservadas pela Lei 6.938/1981.

## **2.2. Hipóteses da Pesquisa**

Por decorrência direta do exposto no referencial teórico, a principal hipótese a ser trabalhada na pesquisa é que algumas resoluções do Conama têm violado a Constituição Federal e usurpado competência legislativa do Congresso Nacional, ao não observar a tripartição de poderes e o estrito princípio da legalidade. Será verificada, também, a hipótese dependente de que o Poder Legislativo não tem utilizado a contento o potencial dos projetos de decretos legislativos, ou outros instrumentos técnicos e políticos, para o controle de eventuais excessos normativos concretizados pelo Conama.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Tendo em vista a identificação de casos de extrapolação dos limites do poder regulamentar pelo Conama, com o correspondente estudo da atuação do Congresso Nacional, os recursos metodológicos empregados para trabalhar o tema foram: pesquisa bibliográfica e doutrinária em livros de direito ambiental, constitucional e administrativo; pesquisa em revistas científicas e em periódicos especializados; pesquisa de legislação; pesquisa em sítios eletrônicos (*Internet*), como os portais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério do Meio Ambiente e da Presidência da República, entre vários outros; e, como fonte particularmente importante, entrevistas aplicadas a atores-chave.

Para o trabalho das entrevistas, foram selecionados alguns parlamentares, entre eles os que têm tornado público os questionamentos sobre a validade de determinadas resoluções do Conama e, também, profissionais de renome das áreas de política ambiental e direito ambiental, com atuação relacionada, direta ou indiretamente, às normas editadas pelo conselho. Os atores-chave escolhidos são detentores de um conhecimento qualificado sobre o tema abordado ou detêm poder de influenciar a tomada de decisões sobre a matéria em questão.

O método de abordagem aplicado nesta pesquisa é o hipotético-dedutivo, proposto por Popper. Esse método científico inicia-se a partir da constatação de um problema, discussão, assunto controvertido ou falha no conhecimento científico, submetendo-os por enunciados de hipóteses a um processo de inferência dedutiva, que transita do geral ao particular, no que tange a testar a previsão da ocorrência dos fenômenos abrangidos pelas referidas hipóteses (MAZZAROBA; MONTEIRO, 2004, p. 68). As hipóteses são utilizadas para fazer suposições, que são corroboradas, ou não, por meio de testes, experimentos ou observações mais detalhadas.

Nesta pesquisa, foi utilizado um questionário aberto aplicado a atores-chave, para verificação das hipóteses apontadas a partir do referencial teórico e das investigações iniciais realizadas sobre o tema. Como esforço complementar para a verificação das hipóteses, a pesquisa doutrinária empreendida para a construção do referencial teórico foi aperfeiçoada e, também, foram efetivadas pesquisas mais detalhadas quanto ao processo legislativo. Com base nos resultados obtidos mediante a análise sistemática das respostas do questionário e nas pesquisas complementares, as hipóteses poderiam ser, ou não, corroboradas.

Os estudos realizados foram qualitativos, que não lidam com quantidade, ou seja, não houve mensuração de dados, mas sim esforço organizado de compreensão, de forma global e

contextualizada, das informações colhidas. A pesquisa qualitativa permite o exame rigoroso da natureza das idéias, do alcance e das interpretações possíveis para o tema estudado, de acordo com as hipóteses estrategicamente estabelecidas durante a coleta dos dados (MAZZARROBA; MONTEIRO, 2004, p.110).

A pesquisa qualitativa é usualmente exploratória ou diagnóstica. A abordagem metodológica foi empregada com ênfase na escolha de sujeitos relevantes com atuação profissional relacionada ao tema, conforme já exposto, com a intenção principal de analisar o discurso dos entrevistados e fazer um agrupamento dos diferentes tipos de posicionamento.

É comum observar que, em algum grau, o resultado expresso em discurso poderá estar "maculado", pois, não raro, o entrevistado pode ter respondido com certa reserva ou receio, devido a pressões de qualquer natureza, seja política, ideológica ou histórica. O método de pesquisa qualitativa é de difícil determinação, dada sua natureza subjetiva. Assim, na concepção de sujeito, "quem de fato fala é uma instituição, ou uma teoria, ou uma ideologia" (POSSENTI *apud* MUSSALIN; BENTES, 2001, p.133). Por decorrência, na análise, deve ser ponderado, necessariamente, que o discurso é produzido em contextos históricos, ideológicos, sociais determinados, que podem influenciar diretamente o sujeito.

Quanto aos recursos metodológicos para a construção do questionário aberto aplicado, como foi necessária, para a própria concepção das hipóteses, a pesquisa na literatura e nos dados sobre o processo legislativo e nas resoluções do Conama que têm apresentado controvérsias no arcabouço das leis ambientais, esse foi o material básico que sustentou, também, a elaboração das perguntas a serem aplicadas.

Deve ser esclarecido que os itens do questionário foram concebidos de forma a atender a um ou mais objetivos da pesquisa explicitados no capítulo 1 e a verificar a hipótese principal ou a hipótese dependente apontadas no final no capítulo 2.

Em linhas gerais, as perguntas tiveram em vista a identificação e análise de casos específicos de extrapolação dos limites do poder regulamentar do Conama, com o correspondente estudo da atuação do Congresso Nacional. Também houve o intuito de investigar, de forma mais ampla, se as normas editadas pelo Conama têm respeitado as competências reservadas ao Legislativo, ou seja, se o conselho observa suas competências previstas em lei. Complementarmente, procurou-se investigar se o Congresso Nacional tem atuado de forma eficaz no sentido de zelar por sua competência legislativa quanto às normas ambientais.

Para verificação do problema em tela, os itens do questionário aplicado foram os seguintes:

**Item 1:**

*O Conama edita resoluções baseadas no poder normativo a ele atribuído pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, o Conselho não possui amparo para editar resoluções com intuito de criar novos direitos e deveres não previstos em lei. Nesse sentido, há resoluções que, na visão de alguns doutrinadores e agentes técnicos e políticos, têm extrapolado o que a lei dispõe sobre o tema (casos emblemáticos de principais polêmicas estão nas Resoluções 302 e 303/2002, que dispõem sobre áreas de preservação permanente, de uma forma que amplia os ditames do Código Florestal; na Resolução 237/1997, que prevê o licenciamento ambiental municipal, que não consta na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; na Resolução 257/1999, que dispõe sobre a destinação final de pilhas e baterias, estabelecendo obrigação pós-consumo não prevista em lei; e na Resolução 258/1999, sobre a destinação final de pneus inservíveis, estabelecendo obrigação pós-consumo não prevista em lei, entre outras). Qual é a sua posição sobre essa problemática? O Conama deve ter poder normativo pleno? Como fica a base jurídica dessas resoluções em relação ao princípio da legalidade?*

Para formação desta questão, havia considerável quantidade de referências bibliográficas que faziam menção às resoluções controvertidas, já apresentadas no referencial teórico. Com os resultados do item, intentou-se reunir material para o atendimento do objetivo geral e dos objetivos específicos “1”, “2” e “3” da pesquisa, bem como para a verificação de sua hipótese principal.

**Item 2:**

*Quais foram os efeitos positivos e negativos da edição dessas resoluções, em sua opinião?*

Deve ser dito que o entrevistado foi instruído a responder o item tendo por base todas as resoluções editadas pelo Conama, e não ficar atrelado àquelas citadas na questão anterior. A pretensão estava em colher do entrevistado qual o posicionamento mais enfático que ele daria no tocante às resoluções em geral, se mais voltado aos aspectos positivos ou se os aspectos negativos seriam enfatizados. O item relaciona-se ao objetivo geral da pesquisa, bem como à hipótese principal.

**Item 3:**

*Algumas resoluções do Conama têm sido fontes de críticas, que afirmam que esses atos normativos não têm respeitado o princípio da informação qualificada, ou seja, na elaboração de uma resolução a comunidade científica não estaria sendo ouvida como necessário e nem tampouco a sociedade civil em geral. Como exemplo, tem-se o processo de elaboração da Resolução 369/2006 (que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública ou interesse social, que possibilitam a supressão de vegetação e intervenção em área de preservação permanente). O conselho não seria tão técnico, democrático e aberto como deveria. Qual é a sua posição diante desse questionamento?*

O terceiro item teve propósito de atender os objetivos específicos “1” e “3” da pesquisa, uma vez que, segundo Bóson (2006), a aludida resolução, no ato de ser elaborada,

não teria passado pelo crivo de participação social. Teria sido aprovada apenas por alguns segmentos sociais, privilegiando interesses privados.

**Item 4:**

*As resoluções criticadas estariam também apresentando discordâncias aos ditames constitucionais e usurpando a competência do Poder Legislativo, trazendo choques quanto às atribuições do poder de legislar, que é exclusivo do Congresso Nacional. Não estariam sendo geradas inconsistências jurídicas e dificuldades para aplicação das normas ambientais? Além disso, mesmo reconhecendo as dificuldades de aprovação de normas protetivas do meio ambiente no Congresso, esse poder amplo do Conama não levaria à possibilidade da flexibilização da legislação ambiental no sentido de privilegiar interesses de grupos determinados ou mesmo de pequeno grupo de tecnocratas?*

O questionamento constante no item foi baseado essencialmente no texto de Echevengúá (2005). A autora afirma que refere que o princípio da informação qualificada não foi respeitado na elaboração da Resolução 369/2006, por não contar com o parecer da comunidade científica e a oitiva da sociedade civil em geral. Para ela, a “resolução das APPs” teria uma aplicação inviável e seria um exemplo de flexibilização da legislação ambiental. Procurou-se atender os objetivos específicos “3” e “6” da pesquisa e verificar sua hipótese principal.

**Item 5:**

*Dentro da verticalização das leis, as resoluções são atos inferiores, não podendo ir além dos limites da legislação federal. Em sua opinião, como devem ser solucionados os eventuais conflitos entre resoluções do Conama e leis estaduais? Uma lei estadual sobre licenciamento ambiental, por exemplo, tem de ser alterada toda vez que o Conama modificar suas resoluções sobre esse tema? Como analisar esse tipo de situação em face do funcionamento do sistema federativo e da repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal?*

Principalmente a partir da leitura dos dois textos de Rocha e Palma (2007) e Antunes (2007), citados no referencial teórico, foi possível construir o questionamento que se refere a conflitos eventuais entre resoluções do Conama e leis estaduais. Resulta-se, assim, na identificação do objetivo específico que se refere a qual posição hierárquica das normas ambientais estão inseridas as resoluções do Conama (objetivo específico “2”), no estudo das principais polêmicas (objetivo específico “1”) e na averiguação da hipótese principal.

**Item 6:**

*Cabe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição). Por outro lado, há resoluções do Conama que têm interferência nas regras sobre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, matéria cujo controle é municipal em razão do disposto no art. 30, inciso VIII, da Constituição. Em sua opinião, como devem ser solucionados os eventuais conflitos entre resoluções do Conama e leis municipais?*

Aqui também foi sugerido aos entrevistados, como exemplo, o caso da Resolução

369/2006, especialmente no que se refere à regularização fundiária em APPs. Posição sobre esses conflitos, que fundamentou a elaboração da questão, está presente em portal eletrônico especializado em meio ambiente, em matéria que traz referência à necessidade de a resolução do Conama sobre as APPs levar em consideração os planos diretores das cidades brasileiras (AMBIENTE BRASIL, 2005) e, também, em Antunes (2007), que faz abordagem sobre a competência dos municípios. O item relaciona-se ao atendimento dos objetivos específicos “1”, “2”, “3” e “6” e à hipótese principal da pesquisa.

**Item 7:**

*O Congresso Nacional tem o decreto legislativo como uma espécie normativa, um instrumento à disposição do Legislativo para ser utilizado nas hipóteses da sua competência exclusiva. Os projetos de decreto legislativo são remédios de fiscalização parlamentar, para "zelar pela preservação da competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes" (conforme traz o art. 49, inciso XI, da Constituição). Qual a razão de o Congresso não apresentar projetos de decreto legislativo contra as resoluções do Conama que extrapolam o campo do poder de regulamentar? A não apresentação e apreciação dessas resoluções, o Congresso silente, não estaria a estimular novas investidas do conselho que extrapolem sua competência institucional?*

O sétimo item foi direcionado, especialmente, para parlamentares e atores ligados diretamente ou indiretamente aos assuntos do Parlamento. Tinha em vista investigar a atuação dos parlamentares em detrimento às resoluções do Conama que estariam extrapolando seus limites normativos, correspondendo aos objetivos específicos “3”, “4”, “5” e “6” da pesquisa e à hipótese dependente.

Seguindo a diretriz de selecionar atores-chave, as entrevistas foram realizadas com profissionais atuantes nas áreas do direito e da política ambiental, consultoria legislativa e assessoria técnica no Parlamento, deputados, autoridades do Judiciário e do Ministério Público, bem como profissionais diretamente relacionados ao Conama. Aplicou-se o total de dezenove entrevistas, a saber:

1. Fernando Barrancos Chucre, Deputado Federal;
2. José Ricardo Alvarenga Tripoli, Deputado Federal e ex-secretário do Meio ambiente do Estado de São Paulo;
3. José Sarney Filho, Deputado Federal, coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista e ex-Ministro do Meio Ambiente;
4. Luciano Pizzatto, Deputado Federal (à época da entrevista licenciado por motivos de saúde) e ex- Diretor de Parques Nacionais e Reservas do IBDF/Ibama
5. Iracilce Titan Lima e Silva (Titan Lima), assessor técnico, na área de meio ambiente, da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados;

6. Carmen Rachel Scavazzini M. Faria, consultora legislativa do Senado Federal, na área de meio ambiente;
7. Ivan Dutra Faria, consultor legislativo do Senado Federal, na área de meio ambiente;
8. Ilidia A.G. Martins Juras, consultora legislativa da Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente;
9. Maurício Boratto Viana, consultor legislativo da Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente, e conselheiro da Câmara Técnica de Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura do Conama;
10. André Lima, mestre em gestão e política ambiental, representante das organizações ambientalistas junto ao Conama e ex-diretor do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento do MMA;
11. Fernando Paiva Scardua, doutor em desenvolvimento sustentável e Diretor do Departamento de Florestas do MMA;
12. Márcia Dieguez Leuzinger, doutora em gestão ambiental, professora do UniCEUB, Procuradora do Estado do Paraná em Brasília e autora de obras sobre direito ambiental;
13. José Augusto Delgado, Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e professor de direito;
14. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, Procurador Regional da República, professor de direito e autor de obras sobre direito ambiental;
15. Paulo de Bessa Antunes, advogado, Procurador Regional da República e autor de obras sobre direito ambiental;
16. Grupo do Departamento de Apoio ao Conama (Secretaria Executiva do MMA)<sup>14</sup>, representado pelos entrevistados: Nilo Sérgio de Melo Diniz, Diretor Geral; Dominique Louette – Diretora Adjunta; Fernando Antunes Caminati – advogado e assessor técnico; e Alexandre Luiz Rodrigues Alves – advogado e coordenador da área administrativa;
17. Vicente Gomes da Silva, assessor na Liderança do Partido Verde (PV), ex-Procurador Geral do Ibama e autor de obras sobre direito ambiental.
18. Aurenilton Aranuna de Almeida, secretário da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados;
19. Cristina Kistemann Chiodi, assessora jurídica da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (Amda).

Cumprе registrar que Toshio Mukai, doutor em direito, Secretário Geral da Sociedade

---

<sup>14</sup> Essa entrevista foi realizada coletivamente, e cada entrevistado citado contribuiu durante as respostas do questionário, de acordo com as questões de pertinência à área de atuação específica do participante.

Brasileira do Direito do Meio Ambiente e autor de obras de direito ambiental, participou como contato extra, passando seu posicionamento à autora mediante o envio de texto por ele redigido. Não respondeu, contudo, ao questionário.

O convite à participação das entrevistas foi realizado via telefonema, ou *e-mail*, ocasião em que foram explicados os objetivos da pesquisa e o enfoque da entrevista. Foi solicitada aos entrevistados, no momento do convite, a permissão para gravação da entrevista (para uso da autora com finalidades exclusivamente acadêmicas). Todos os entrevistados permitiram a gravação e posteriormente, a citação de alguns trechos, conforme surgisse a necessidade<sup>15</sup>. No entanto, quando não era possível realizar a entrevista pessoalmente, alguns responderam o roteiro por escrito e enviaram-no por *e-mail* à autora, a saber: Pizzato, Delgado, Antunes, Silva e Chiodi.

As entrevistas gravadas tiveram uma duração média de trinta minutos cada uma. Depois, todas as respostas foram degravadas para organização dos dados coletados.

As transcrições das entrevistas gravadas e as respostas encaminhadas por *e-mail*, reunidas, totalizam 85 páginas. Por ser inviável constar no corpo deste trabalho todo esse volume, optou-se pela anexação de arquivo digitalizado, onde constam na íntegra todas as entrevistas realizadas pela autora.

Cabe destacar que a análise dos dados qualitativos obtidos pelas entrevistas teve inspiração no método de análise do conteúdo proposto por Bardin (2004). A categorização dos dados da análise de conteúdo é definida como uma operação de classificação de elementos característicos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (semelhante), com critérios previamente definidos. O método da análise de conteúdo foi aplicado a partir da leitura das respostas dos entrevistados, identificando as constantes repetições no discurso, procurando sistematizar a relação entre os resultados semelhantes ou oposições que foram encontrados. O desenvolvimento foi implementado em três fases: pré-análise, exploração dos resultados e sua interpretação. Nessa perspectiva, chegou-se à reunião das respostas segundo grupos de discurso, a qual fundamentou parte relevante das análises e conclusões posteriores do trabalho.

Expostos os aspectos metodológicos, no Capítulo 4, que se segue, serão apresentados e analisados os principais resultados das entrevistas aplicadas.

---

<sup>15</sup> Após a redação da síntese das entrevistas, foi enviada cópia para os entrevistados, a fim de que verificasse a necessidade de eventuais ajustes, com exceção dos que responderam o questionário por escrito. Assim, a síntese das respostas de cada um constante no capítulo 4 representa texto revisado e aprovado pelos entrevistados. Em decorrência de solicitação de ajustes pontuais apresentada por alguns deles, pode haver pequenas diferenças de conteúdo entre a síntese e transcrição das entrevistas gravadas.

## **4 COMPILAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ENTREVISTAS**

### **4.1. Comentários iniciais**

Visando fundamentar a análise dos resultados da aplicação do questionário, são apresentados neste capítulo os postulados básicos da fala dos entrevistados. A compilação e a análise dos resultados da dinâmica de entrevistas buscaram orientar a reflexão da realidade no sentido de corroborar, ou não, as hipóteses apresentadas ao final do capítulo 2.

Primeiramente, está exposta síntese das respostas de cada entrevistado e, na seqüência, a análise das respostas segundo grupos de discurso. Como já explicado anteriormente, a íntegra das respostas de cada entrevistado consta em anexo eletrônico, o que permite a verificação de todas as análises e conclusões exaradas, ou melhor, assegura a replicabilidade da pesquisa.

### **4.2. Síntese das respostas de cada entrevistado**

O Deputado Chucre reconhece que o Conama edita normas no sentido de coibir ações danosas ao meio ambiente, no entanto, o que o conselho tem feito hoje, basicamente, é legislar, extrapolando suas funções como órgão do Poder Executivo, no sentido de criar novas regras sem base em lei. Para ele, na prática, várias resoluções do conselho têm avançado nas atribuições do Legislativo. Cita, especificamente, a Resolução 303/2002. Destaca ainda, que o processo legislativo do Congresso Nacional é, na maioria das vezes, muito longo, entretanto todos os setores da sociedade têm a possibilidade de participar, manifestando posição favorável ou contrária aos projetos de lei. Com o processo legislativo, no decorrer do tempo, a lei acaba sendo aperfeiçoada, tendendo a refletir a posição média, de equilíbrio, no sentido de não confrontar ou beneficiar diretamente um único setor. Isso não ocorre com a representatividade existente no Conama no momento de aprovação de uma resolução. Chucre afirma que o conselho tem comissões fechadas, com representantes apenas de alguns setores, o que, para ele, é um equívoco quando se trata de editar normas com força de lei.

Quanto à fiscalização por parte do Congresso Nacional, Chucre afirma que ele tem tomado providências, como, por exemplo, ao propor a sustação da Resolução 303/2002 por meio de Projeto de Decreto Legislativo (PDL) e, também, ao questionar a atitude do conselho invadir a atribuição legal do Parlamento. A partir da receptividade do PDC 616/2008 no âmbito do Congresso Nacional, Chucre pretende dar seqüência e questionar outras resoluções

que extrapolem o poder regulamentar.

Quando perguntado sobre o uso do instrumento do decreto legislativo no intuito de zelar pela preservação da competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes, Chucre declara que existe, no Congresso Nacional, um grande receio dos parlamentares em, ao exprimirem qualquer tipo de questionamento com relação a questões ambientais, serem taxados de “representantes de setores especulativos da economia”, o que para ele não procede. O que o Congresso deve fazer, em sua visão, é coibir o conselho de invadir as atribuições específicas do Legislativo.

O Deputado Tripoli destaca que a aprovação de uma resolução do Conama é obtida por decisão colegiada, não é um órgão uníssono, porque conta com diversas visões dos membros do governo, das universidades, da sociedade civil, OAB, Ministério Público e ONGs, o que permite discussões amplas, pois são os atores necessários que ocupam as cadeiras do conselho. Para Tripoli, nessa linha, o órgão reflete a visão da sociedade que opera, milita e trabalha na área ambiental. Ele não vê conflitos entre os atos normativos do Conama e o Poder Legislativo, nem prejuízo causado pelas normas emanadas do órgão, mas admite que o Conama pode cometer alguns equívocos internamente, mas não com intuito de ferir os princípios constitucionais.

Ao ser indagado sobre os conflitos entre resoluções do Conama e leis municipais, Tripoli alertou que nem sempre o município está amparado ou tem estrutura técnica que possa dar suporte a uma avaliação correta dos casos de prejuízo ambiental. Para ele, se o município não contar com uma secretaria, um departamento de meio ambiente ou conselho municipal nesse campo, provavelmente, dará atenção devida às questões ambientais a partir das resoluções do conselho estadual de meio ambiente (Condema) ou daquelas editadas pelo Conama, órgão nacional que mais se aproxima para dar reforço nesses casos. Tripoli lembra que os conselhos do meio ambiente são também indutores de políticas públicas e baseiam-se em legislações existentes. Em caso de vácuo na legislação municipal, quando não houver uma norma maior, como a Constituição Federal ou leis federais, as resoluções dos conselhos devem prevalecer sobre a legislação municipal.

Quanto ao uso do decreto legislativo pelo Congresso, Tripoli percebe certa dificuldade do encaminhamento na apreciação desse tipo de matéria, devido à questão processual, à maneira como esse instrumento tramita nas Casas Legislativas. Outro entrave estaria em encaminhar um decreto legislativo todas as vezes que alguém não se sinta adequadamente contemplado por uma resolução do conselho. Finalmente, para Tripoli, cabe ao Judiciário, que é órgão superior e competente, julgar questões de conflitos de competência normativa.

Por sua vez, o Deputado Sarney Filho afirma que, quanto mais o Conama tiver poder normativo, melhor será para a causa ambiental. Reconhece que as resoluções do Conama não poderão fugir dos limites legais. Elas podem esclarecer e definir questões que a elas cabe resolver. O conselho deve usar, logicamente, o poder normativo com cautela, para não conflitar com disposições estabelecidas expressamente em lei. Os conflitos relacionados à Resolução 237/1997, que pode de fato apresentar divergências quanto ao licenciamento ambiental, serão pacificados com a aprovação do Projeto de Lei Complementar 12/2003, de sua autoria. A futura lei complementar clarificará as competências dos entes federados no que respeita à política ambiental, incluída a questão do licenciamento.

Quanto ao princípio da informação qualificada na feitura das resoluções do Conama, Sarney Filho concorda que talvez possam aperfeiçoar esse processo. À época em que foi ministro, procurou assegurar esse aperfeiçoamento, com a utilização dos meios da *Internet*, entre outros recursos, com o objetivo de dar maior transparência aos debates entre os integrantes que compõem as câmaras daquele órgão. Discorda claramente que as resoluções do Conama possam ser criticadas por ilegitimidade em razão de desrespeito ao princípio em comento, porque o conselho tem um caráter democrático. Segundo ele, as resoluções são elaboradas com a participação dos diferentes atores envolvidos, incluído o setor produtivo, o que é relevante, para que não sejam aprovadas somente decisões técnicas do Governo e das organizações ambientalistas.

Sarney Filho destaca que não se pode criar um conflito entre o Conama e o Legislativo, porque todos acabariam perdendo na causa ambiental. O Conama não substitui o Congresso Nacional, mas, com suas resoluções, o conselho estabelece normas que complementam a legislação em vigor. Segundo ele ainda, o conselho deve ter cuidado com a consistência jurídica das resoluções por ele editadas. Chama a atenção para o fato de que há determinadas especificidades técnicas, como os padrões de emissão de poluentes, que constituem, tipicamente, temas de resoluções, atos que podem ser atualizados de forma mais ágil, o que já não é possível em uma lei, que envolve o processo legislativo, com tramitação mais lenta.

Ao finalizar a entrevista, Sarney Filho reconheceu que nem todas as resoluções do conselho são perfeitas e inatacáveis, apresentam problemas, assim como algumas normas constantes em leis ambientais federais. A solução não seria sustar determinadas resoluções do Conselho por decreto legislativo, para ele uma atitude simplista. O Congresso Nacional tem o instrumento como prerrogativa e o Legislativo não deve abrir mão de usá-lo, entretanto, até o momento, não haveria justificava, sob o ponto de vista ambiental, para usar esse recurso. Para

Sarney Filho, há questões jurídicas nesse campo que caberá ao Judiciário resolver, e não ao Congresso Nacional.

Em continuidade aos posicionamentos dos entrevistados do Parlamento, o Deputado Pizzatto entende que o Conama possui delicada situação jurídica. Destaca que, a partir das disposições transitórias da Constituição Federal de 1988 (art. 25 do ADCT), todos os conselhos que possuíam atribuições deliberativas típicas de competência do Congresso Nacional tinham prazo para serem confirmados novamente por lei. Portanto, segundo Pizzatto, a recepção das normas que tratam da criação e das atribuições normativas do Conama pela Carta de 1988 é o primeiro ponto de discussão (Lei 6.938/1981, arts. 6º e 8º).

Quanto às deliberações do Conama, no entender de Pizzatto, a edição das normas e padrões pelo conselho está adstrita a normas complementares, e o termo norma, constante na Lei 6.938/1981, tem em sua essência o caráter técnico, e não o caráter legal. Nesse sentido, efetivamente, cabe ao Conama editar atos normativos, como, por exemplo, padrões de qualidade de emissões de gases poluidores do meio ambiente. Em suma, na opinião de Pizzatto, o Conama somente deve ter poder deliberativo na normatização e padronização de atos oriundos da lei, de forma complementar, sem jamais poder inserir qualquer nova previsão ou obrigação não prevista em lei.

Pizzatto confirma ver efeitos positivos nas resoluções do Conama quando as iniciativas tendem a superar certa passividade do Poder Legislativo, em questões urgentes, além de despertar pelo conflito a necessidade de melhor ação legislativa. Quanto aos efeitos negativos, na opinião dele, estão representados pela insegurança jurídica e pelo desestímulo às ações de longo prazo, pelo conflito entre Poderes, pela pressão pública indevida sobre o Judiciário, pela criação de conceitos e definições sem base científica, e pela dicotomia das normas ambientais, no que tange à realidade econômica e social do país.

Na questão do decreto legislativo, Pizzatto corrobora que o processo parlamentar é político, e governos nunca gostam de ver seus atos serem questionados e, assim, a maioria parlamentar não observa o mérito dos projetos de decreto legislativo, e sim o seu autor. Todavia, a ação do Conama “radical e incongruente”, para ele, tem gerado aspecto positivo, porque esse tema passou a ser objeto de preocupação de diferentes partidos e projetos de decreto legislativo contra atos do Conama já estão em tramitação. Também afirma que essa reação, lamentavelmente, deve ser pendular, à custa de alguns avanços, mas o Congresso tende a resgatar suas atribuições legislativas. Pizzatto conclui que a separação dos poderes é histórica e milenar, e não pode, por eventual passividade, ser excluída em tema algum. Comenta que o Judiciário também é acusado de lento, mas nem por isso pode ser substituído

por tribunais populares. Nesse sentido, falta também entendimento do Judiciário ao impor limites para certas resoluções do Conama.

Para Titan Lima, o mais importante é entender a situação presente do Conama. O órgão foi criado em 1981, quando o Brasil não estava sob o regime de Estado Democrático de Direito. Para ele, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Conama tinha atribuição normativa que se assemelhava ao Congresso Nacional, pois, no regime militar, o Parlamento não funcionava plenamente, a instituição legislativa do Brasil, diante do cenário repressivo, estava falha. A partir da Carta de 1988, é necessário extrair dela dois artigos essenciais para analisar a situação do Conama nos moldes atuais: o art. 5º, inciso II (princípio da legalidade) e o art. 25, inciso I, do ADCT<sup>16</sup>. Titan Lima entende que, a partir da combinação desses dois artigos, percebe-se que as atribuições do Conama já mudaram de postura principalmente pela retomada no país do Estado Democrático de Direito.

Ao tratar da representatividade do Conama, Titan Lima chama atenção que não está presente o sufrágio universal no momento de elaborar uma resolução, o que dificulta admitir, à luz da ciência jurídica, que os atos normativos baixados pelo órgão tenham legitimidade incontestável. Os representantes do Conama não foram eleitos pela sociedade, diferentemente do que acontece no Congresso Nacional, onde boa porcentagem da sociedade é representada pelos parlamentares por ela escolhidos. Titan Lima acrescenta que o que falta ao Conama, mais do que competência legal, o que ele chamaria de “legitimidade eleitoral”. No sentido de ditar regras com força de lei, do que se pode ou não fazer, para a nação inteira. Completa, ainda, que quando uma resolução aprovada não atende os interesses de uma indústria, por exemplo, ela afirma que o Conama não pode editar normas que a obrigue a fazer algo, então, a indústria invoca o art. 5º, inciso II, da Constituição ao seu favor. Por outro lado, se a resolução aprovada for exatamente como a indústria quer, ela chama aquele ato normativo de lei. Quando o Ministério Público utiliza uma resolução como respaldo legal no momento de acionar judicialmente a indústria, esta recorre com o argumento de que a resolução não é lei. Titan Lima afirma que, devido às resoluções do Conama serem analisada a partir de “dois pesos e duas medidas”, está configurada a insegurança jurídica<sup>17</sup>.

Seria interessante, na perspectiva de Titan Lima, reformar a legislação que regula o poder normativo do Conama, mudar a estrutura das câmaras decisórias e grupos de trabalho do conselho, que estaria “viciada”. Ele sustenta sua afirmação dizendo que os atores

---

<sup>16</sup> Entre os entrevistados, Pizzatto e Titan Lima foram os únicos que suscitaram o imbróglio do art. 25 do ADCT.

<sup>17</sup> Essa observação, quanto à insegurança jurídica das resoluções, também foi sustentada por José Afonso da Silva, que se fará constar no capítulo 5 deste trabalho.

participantes da elaboração de uma resolução são sempre os mesmos, o que mudam são os representantes dos estados, e nunca o pessoal que faz parte da estrutura funcional. É o que vem sendo repetido desde a fundação do Conama. Trata-se de uma “sociedade organizada, possuidora de interesses muito específicos”.

Scavazzini entende haver resoluções que extrapolam os limites legais da competência normativa do Conama, que invadem a esfera do Legislativo, especialmente a Resolução 237/1997, que, nas suas palavras, foi muito criticada e tem gerado “tumulto” no processo de licenciamento ambiental. A seu ver, o conselho exorbitou de suas atribuições legais ao, por exemplo, municipalizar o licenciamento ambiental mediante ato normativo infralegal, em dissonância ao disposto no art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Reconhece que o Conama, em certos casos, devido ao problema do vácuo legislativo, vem editando normas com vistas a suprir lacunas da legislação ambiental. Lembra que, até o momento, não se conseguiu colocar a responsabilidade pós-consumo em uma lei sobre resíduos sólidos, a exemplo do que fez o conselho em algumas resoluções. Apesar dos efeitos ambientais positivos trazidos por várias dessas normas, a solução dada ao problema não é a adequada, devendo a questão ser resolvida pela via legislativa. Ademais, no mérito, algumas normas não têm a eficácia desejada. É o caso da Resolução 257/1999, relativa ao destino final das pilhas e baterias usadas, que admite que os resíduos de pilhas de determinadas categorias e poder tóxico continuem indo para os “lixões”. Nesse caso, fica uma situação mal resolvida.

Ela percebe que os limites normativos do Conama constituem tema polêmico, que precisa ser equacionado. Afirma que, por mais representatividade e transparência que o conselho tenha, a atuação do órgão não se pode afastar das competências a ele atribuídas pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. O ambiente legítimo para a produção e discussão de leis é o Poder Legislativo.

Ao ser questionada quanto à flexibilização da legislação ambiental via resoluções, no sentido de privilegiar interesses de grupos determinados ou mesmo de pequeno grupo de tecnocratas, Scavazzini citou a Resolução 369/2006, que, em sua visão, flexibilizou demais a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APPs), devido ao *lobby* muito grande por parte dos interesses de certos grupos econômicos. Nessa perspectiva, para ela, não há dúvida de que alguns grupos estejam sendo privilegiados em determinados momentos.

Quando indagado acerca do princípio da informação qualificada, Dutra entende que, talvez, seja o defeito mais grave do Conama. O conselho não é um órgão científico, a representatividade que conta, no momento de aprovar uma resolução, refere-se a parcelas da sociedade que “ideologizam o debate, não é um grupo de pessoas escolhidas pela sociedade,

por sufrágio universal”. E conclui que há resoluções que são baseadas em decisões até mesmo opostas ao pensamento da comunidade científica.

Juras, ao abordar as diferenças entre o processo de elaboração da resolução do Conama e a elaboração de uma lei pelo Congresso Nacional, menciona que, durante o processo legislativo, há pressão de todos os grupos sociais, enquanto no Conama não há tanta participação social. No conselho, não se sabe quais grupos atuam para se definir a aprovação de uma resolução. Não há a transparência necessária, ao ser comparado com o Congresso, onde os pareceres formulados pelos parlamentares são públicos e podem ser acessados pela *Internet*. Em suma, a sociedade tem mais oportunidade de acompanhar aquilo que se passa nas Casas Legislativas. Reconhece que o Conama estaria tomando à frente do Legislativo em razão de haver escassez de normas gerais sobre alguns temas. Segundo a entrevistada, talvez seja preferível, em certos casos, ter uma resolução do Conama que não atenda todos os princípios constitucionais, o que poderia ser ajustado com o tempo, ao invés de não ter nada disciplinando determinada matéria. É até preferível que o Conama "peque" por ação do que por omissão, argumenta.

Quanto à questão urbana e meio ambiente, quando ocorre um choque entre uma resolução Conama e leis municipais, Juras entende que esse imbróglio deva ser solucionado em termos de normas gerais, a partir da nova lei sobre o parcelamento de solo urbano que está em debate na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 3.057/2000 e apensos), onde se tenta compatibilizar, no sentido de prever requisitos mínimos ambientais para o parcelamento do solo, mas com garantia de autonomia para o Município decidir, caso a caso, as questões se o interesse local estiver caracterizado, para a proteção do meio ambiente.

Quanto ao Congresso Nacional sustar resoluções por decretos legislativos, Juras comenta que o processo legislativo, em geral, é lento e, talvez em razão de haver matérias mais prioritárias para a discussão dos parlamentares, essas proposições acabam não tendo sua aprovação viabilizada. Segundo ela, essa dificuldade não se apresenta apenas no caso específico de projetos de decreto legislativo, mas, em geral, em projetos de lei de iniciativa parlamentar. Caso sejam analisados os projetos nos últimos anos, os que acabaram virando lei, em sua maioria, são de iniciativa do Poder Executivo. Essa dificuldade na aprovação, conclui Juras, deve ser o motivo principal para não serem apresentados projetos de decreto legislativo para sustar as resoluções do Conama que estejam apresentando discordâncias aos ditames constitucionais e usurpando a competência do Poder Legislativo.

Boratto afirma que o Conama tem atuação importante como órgão que complementa, por meio de resoluções, as leis ambientais, e deveria atuar nesse sentido cada vez menos. Na

opinião dele, à medida que o Congresso Nacional for editando leis ambientais, a competência do Conama esvaziar-se-á com o tempo.

Destaca que o Conama tem um papel histórico muito importante para o país, pois, se não fosse a Resolução 001/1986 (normas sobre o estudo prévio de impacto ambiental – EIA) e outras que lhe seguiram, o Brasil não contaria, na atualidade, com a atual proteção ambiental. Boratto diz que o conselho deve ser respeitado por isso, e à medida que o tempo passar, o poder normativo do Conama tende a diminuir.

Boratto reconhece que uma das desvantagens do Conama é que, no momento de elaborar uma resolução, o órgão não tem a mesma representatividade e legitimidade do processo legislativo, que é a forma mais democrática de gerar normas. Para ele, as resoluções do Conama serão sempre alvo de algum questionamento em decorrência da legitimidade que elas não teriam, à luz da teoria da divisão dos poderes de Montesquieu. Boratto afirma que, quanto à participação da sociedade civil, há conselhos regionais, como o de Minas Gerais (o Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam), que possuem melhor representatividade que o Conama.

André Lima salienta que a afirmação de que as resoluções do Conama estejam extrapolando a lei deve ser feita pelo Judiciário, caso estejam. No momento de definir as decisões das ações concretas que chegam ao Judiciário contra uma resolução do Conselho, caberia ao Judiciário determinar se realmente há usurpação de poder da esfera legislativa.

Quanto a eventuais afrontas ao princípio da legalidade em decorrência da edição de resoluções pelo Conama, Lima diz que esse princípio deve ser relido à luz das circunstâncias contemporâneas. É insuficiente desenvolver uma interpretação do princípio na perspectiva da administração pública de vinte anos atrás. Segundo o entrevistado, a cada dia, a cada mandato, com a evolução da sociedade e do direito, as mudanças das relações sociais com ênfase nas questões de direito público e de direito difuso, haverá situações em que a administração pública deverá ter maior grau de flexibilidade e discricionariedade.

Quando indagado sobre resoluções que não têm respeitado o princípio da informação qualificada, André Lima diz que a crítica é absolutamente infundada, em especial no momento da elaboração da Resolução 369/2006 citada como exemplo. Para ele, a aludida resolução foi objeto de várias audiências públicas, houve solicitação de avaliações científicas. Toda resolução tem um processo com manifestações de várias representações, incluindo membros de universidades. No comentário da Resolução 369/2006, o entrevistado confirma que existe um viés político, porque a mineração de ferro é de interesse social e utilidade pública, o que justificaria alguma supressão das APPs. Disse ter havido decisões políticas na feitura

daquela resolução pelo órgão. No entanto, a decisão partiu de um conselho representativo e não crê terem ocorrido manobras para beneficiar um setor específico ou um grupo de tecnocratas. O que houve, assegura, foi uma decisão séria, com discussão qualificada e polêmica sobre os casos de supressão de vegetação em APPs. Por outro lado, reconhece que há momentos em que o Conama erra, devido à pressão política que existe por parte do Governo, que representa a maioria daquele órgão. Se Governo federal unir-se com os governos estaduais, acabam formando maioria, portanto, o Governo aprova o que ele quer. Poderá ocorrer extrapolação de uma ou outra resolução, mas nunca como regra geral, segundo a visão de André Lima.

Scardua aponta a Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que é anterior à Constituição de 1988, foi recepcionada pela Carta de 1988, que consolidou os Municípios como entes federativos. A Lei 6938/1981 já previa a possibilidade de o município legislar em questões ambientais, ou seja, a lei era bastante adiantada nesse sentido, mesmo antes da promulgação da atual Constituição. Todavia, não ficou esclarecido na Constituição de 1988 as competências dos Municípios referentes às questões ambientais. Sendo assim, segundo Scardua, faz-se necessário a regulamentação do art. 23 de nossa Carta Política, para dirimir eventuais dúvidas sobre as competências dos diferentes entes, principalmente, sobre licenciamento ambiental. Assim, conclui o entrevistado, não há dúvida, de que existem várias inconstitucionalidades e ilegalidades na Resolução 237/1997, muito embora todos tenham entendido que a resolução veio preencher uma lacuna, enquanto o art 23 da Constituição não é regulamentado.

Com relação ao Conama fazer resoluções, Scardua diz que ficou explícito na época, também anterior à Constituição de 1988, que o órgão atuaria na ausência da lei, ou seja, que ele poderia normatizar determinados assuntos ambientais, determinando normas e parâmetros, extrapolando, algumas vezes, suas atribuições e competências. Atualmente, depois de promulgada a Constituição de 1988, para o entrevistado, o Conama está exorbitando suas atribuições, indo além da definição de normas e parâmetros, no sentido de disciplinar assuntos não tratados em lei e regulamentos, o que poderia gerar sobreposição em relação às atribuições do Congresso, centradas no ato legislativo.

Para Leuzinger, o Conama não tem uma carta em branco para legislar à vontade, mas pode complementar a leis e suplementar suas lacunas, estabelecendo normas e regras que visem a normatizar o relacionamento entre a sociedade e o meio ambiente natural. Para ela, em responsabilidade pós-consumo, o Conama não extrapolaria em nada, pois a responsabilidade civil já está regulada na Lei 6.938/1981 e está também na Constituição de

1988. Essa responsabilidade, explica Leuzinger, é objetiva e ampla, pois atinge a todos, direta ou indiretamente, que contribuíram para o dano, e, simplesmente o Conama explicitou-a nas resoluções, ao tratar das pilhas, baterias e pneus.

Para a entrevistada, não há ilegalidade no tocante à disciplina de responsabilidade pós-consumo. Entretanto, Leuzinger diz que na Resolução 237/1997 pode haver um caso específico, ou, alguns pontos específicos que podem ser repensados no tocante a se houve violação à lei. Mas, chama a atenção de que são aspectos pontuais que merecem ser averiguados, não se aplicando esse tipo de questionamento a toda resolução. Leuzinger disse que é preciso ter cuidado com autores que defendem o contrário, pois eles posicionam-se contra as resoluções “por serem advogados de empresas poluidoras e colocam seus respectivos pareceres nos seus livros”.

Em relação à Resolução 369/2006, que ampliaria muito o leque de possibilidade de intervenção em APPs, Leuzinger diz ter algumas restrições. A entrevistada defende essas áreas como espaços territoriais especialmente protegidos. Para esse caso, acredita que somente por lei poderia haver o tipo de alteração estabelecido na Resolução 369/2006. Mas, entende que o Conama tenha seguido também o que está no Código Florestal, por este ter sido alterado pela Medida Provisória 2.166-67/2001, que permitiu a alteração em APP por meio de uma simples autorização do órgão ambiental. Em suma, para Leuzinger, o que o Conama fez foi explicitar aquilo que já estava no Código Florestal.

Ao ser questionada acerca do conflito entre resoluções do Conama e leis estaduais, Leuzinger dirime que a interpretação é que as resoluções estão complementando leis gerais. Nesse sentido, as resoluções também teriam caráter de norma geral, então, as leis estaduais teriam que observá-las. Caso contrário, segundo Leuzinger, estar-se-ia cedendo aos estados poder absurdo de legislar, como exemplo, no caso das APPs, as normas estaduais haveriam de flexibilizar a legislação ambiental. Nessa perspectiva, Leuzinger salienta que a influência do poder econômico teria uma força muito mais intensa nos estados do que na União, e, sem dúvida, os municípios sofreriam com a mesma situação, o que poderia gerar problemas graves. Então, nesse aspecto, se a resolução tiver caráter de norma geral, com o fim de pormenorizar o que deve ser mais específico nas questões de competência estadual, como no caso da Resolução 237/1997, deverá ser observada pelos estados.

Delgado entende que o Conama, em nenhuma hipótese, por mais nobre que seja a preocupação em benefício do meio ambiente, pode extrapolar os limites de regulamentação fixados em lei. O poder normativo do Conama é limitado, devendo ir até o limite fixado por lei. Isso, segundo o entrevistado, não impede o conselho de esclarecer o sentido da lei, porém

sem ampliá-la. As resoluções baixadas pelo Conama que extrapolariam o círculo fixado pela lei, são ilegais, não geram obediência e podem ser contestadas pelas partes interessadas perante o Poder Judiciário.

As resoluções do Conama, no parecer de Delgado, têm produzido profundos efeitos positivos, por impedir, quando cumpridas, vários atentados ao meio ambiente. Quando conformes com a lei, prestam grande serviço à causa ambientalista, em consideração aos objetivos a serem alcançados.

Para Delgado, há, realmente, o perigo de as resoluções do conselho serem manipuladas, favorecendo a determinados grupos, quando não existe intensa publicidade sobre elas. Quanto ao fenômeno de geração de inconsistências jurídicas pela edição das resoluções, lembra que o direito ambiental é muito novo, especialmente no referente aos seus objetivos e à consistência das suas normas. Esclarece que algumas dificuldades que se apresentam, no momento, para a eficácia e a efetividade do direito ambiental em face de casos concretos, são atribuídas à não consolidação com horizontes mais largos da disciplina. Delgado diz que há “exagero na afirmação de que o Conama atua com amplos poderes”, pois o conselho vem-se pautando em parâmetros regulares.

Na seqüência, Costa Neto, ao falar do questionamento sobre conflitos que poderiam ser gerados entre resoluções do Conama e leis ambientais estaduais, respondeu apontando algumas considerações. Primeiramente, se uma Resolução do Conama não se limitar a regulamentar uma lei federal, mas, de forma questionável e inconstitucional, estabelecer normas primárias no que se refere a uma determinada atividade que implique reflexos no meio ambiente, essa resolução, que estará a conflitar com legislação estadual mais protetiva, o entrevistado acredita que deve merecer prioridade a lei estadual. A norma estadual, nessa situação, é a que deve ser aplicada ao caso concreto e não a resolução do Conama. Cita duas razões: primeiro, porque a lei estadual estará oferecendo um nível mais elevado de proteção<sup>18</sup>,

---

<sup>18</sup> Costa Neto “inspirou-se”, na avaliação da autora, em um dos princípios gerais norteadores das atividades na Europa, constantes no Tratado da União Européia (conhecido também como Tratado da Comunidade Européia). O tratado consagrou os princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente, no total de seis princípios, no art. 174, n. 2. O aludido artigo surgiu em 1986 como um aditamento do *Acto Único Europeu ao Tratado de Roma* e sofreu alterações significativas, de sentido inegavelmente modernizador, pela revisão de Maastricht, em 1992. Entre os princípios os princípios do art. 172, n. 2 está o princípio do nível elevado de proteção: não é um princípio de caráter absoluto, devendo a sua aplicação ser contrastada com outros princípios de igual hierarquia. Em caso de aparente conflito, aplicar-se-á a razoabilidade na solução da questão. Também não pode ser considerado de aplicação idêntica a todos os países componentes da UE, mas na medida das suas desigualdades, justamente pela consideração, no preceptivo em questão, da existência da “diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade”. Tal ressalva deixa implícita a discussão havida entre países do norte europeu cujas políticas ambientais já estão em franco desenvolvimento, e os países do sul (ex. Portugal, Espanha), cuja proteção ambiental é vista como um segundo passo no alcance do bem comum, sendo o primeiro a resolução de problemas mais agudos de sua população (ex. econômicos). Mas a amplitude do princípio em

o que há de privilegiar o Brasil na aplicação desse princípio, que é aceito pelo direito comunitário: o nível mais elevado de proteção. Para Costa Neto, a norma que oferecer um nível mais elevado de proteção deve-se aplicar no caso concreto. A segunda razão é que a “resolução do Conama estaria extrapolando os limites impostos para atuação do exercício de regulamentar, pelo que a lei estadual seria constitucional e a resolução do Conama inconstitucional”.

Costa Neto, ao continuar o raciocínio, define a questão por outro ângulo: em caso de uma resolução do Conama ter sido editada em consonância com uma lei federal, objetivando regulamentar a norma geral, detalhá-la, esmiuçá-la, por trata-se de comando normativo do Congresso Nacional, a lei estadual deverá adequar-se à orientação do Conama, porque esta, inquestionavelmente, tem uma fonte de legitimação, a lei federal, que é norma geral.

Costa Neto entende que o raciocínio exposto seria a opção mais adequada para a solução desses conflitos, os quais são sérios no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro. Entretanto, o mais difícil, para o entrevistado, será equacionar o problema quando a resolução do Conama oferecer um nível mais elevado de proteção do que a lei estadual, e quando, ao mesmo tempo, ela não estiver fincada, atrelada a uma norma, a uma lei no sentido estrito. Conclui que, neste último exemplo, haveria problemas no plano judicial para sustentar a prevalência de uma resolução do Conama ao conflitar com uma lei estadual.

Antunes entende que o Conama tem ultrapassado as suas competências por diversos motivos. Em primeiro lugar, o conselho não é dotado da necessária independência em relação ao Executivo, o que faz com que ele obedeça às determinações da administração, independentemente da legalidade. Na sua perspectiva, o Conama tem extrapolado suas atribuições, como nos exemplos das resoluções que foram citadas na primeira pergunta do questionário.

Ao responder o questionamento de que algumas resoluções são criticadas por não contarem com o princípio da informação qualificada no momento da sua elaboração, Antunes diz concordar com a falta daquele princípio, pois o Conama não é aberto, nem democrático e nem técnico. “Ao contrário, assemelha-se a um centro acadêmico”.

Ao comentar sobre eventuais choques entre resoluções do Conama e leis estaduais, Antunes diz ser pela prevalência das leis estaduais, conforme amplamente discutido em seu

---

questão é de simples conceituação teórica, mas difícil aplicação prática. Atender-se-á ao preceito quando, diante de várias opções, escolher-se aquela que represente a maior proteção ao meio ambiente. Ex. disso é escolher o caminho que preserve bens ecológicos não-renováveis em detrimento dos renováveis; preservar bem em maior perigo; etc. Protege-se o elemento mais fraco quando houver conflito. Assim, esse princípio pode prevalecer até

livro *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. No caso dos municípios, quando indagado sobre eventuais choques entre resoluções Conama e leis municipais, o entrevistado não vislumbra como o Conama possa estabelecer normas sobre uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, já que o município legisla no âmbito do interesse local. Caso fosse observada uma resolução do Conama e não uma lei municipal, estaria configurada a invasão de competências constitucionais. Com o Estatuto da Cidade, Antunes vê essa questão clarificada. Conclui dizendo que cabe ao Conama adaptar-se aos seus limites. E quanto ao Congresso fiscalizar a partir de projetos de decreto legislativo, Antunes considera o “Parlamento omissivo e mais preocupado com os seus interesses corporativos”.

Na entrevista coletiva aplicada aos representantes do departamento de apoio ao Conama<sup>19</sup>, Diniz ressaltou que o Conama não tem baixado normas sem amparo constitucional, mas tudo conforme o art. 225 da Constituição de 1988. Segundo ele, em hipótese alguma o Conama extrapola o que a lei determina, as resoluções têm respaldo legal. O Conama e Sisnama têm obrigação legal de estabelecer parâmetros e critérios envolvendo a qualidade ambiental, o controle da poluição e outros aspectos. Explica que não poderia ser diferente, pois o Conama tem uma câmara técnica de assuntos jurídicos que avalia a admissibilidade, a constitucionalidade e legalidade de todas as resoluções antes de chegarem ao Plenário.

Louette respondeu contrariamente ao que foi sugerido pela quarta questão, que menciona que algumas resoluções não estariam observando o princípio da informação qualificada no momento em que são elaboradas, especialmente a Resolução 369/2006. Disse que a referida resolução foi discutida por um período de três anos por seis grupos de trabalho. Esses grupos de trabalho do Conama são instâncias abertas, com participação de todos os segmentos. Ela mesma diz ter realizado a contagem das pessoas convidadas para as reuniões que discutiram a Resolução 369/2006, “realizadas em diferentes regiões do país, contabilizando o total de cinco mil convidados”. Louette lembra que o *site* do Ministério do Meio Ambiente disponibiliza os dias dos encontros para elaboração da resolução, bem como o texto da resolução aprovada, com todas as alterações que foram aprovadas durante o encontro. Afirma Louette que seria impossível o texto final da resolução em comento ser mais debatido

---

em relação às demais técnicas de fechamento do sistema jurídico, quais sejam: *lex posteriori derogat prior*; *lex speciale derogat generale*; etc. (ARAGÃO, 2007, p. 28-32).

<sup>19</sup> Na síntese dessa entrevista com os representantes do departamento de apoio ao Conama, não estão apresentadas as falas de todos os entrevistados, porque havia repetição de conteúdo. De toda forma, a síntese elaborada foi aprovada expressamente pelo grupo.

do que foi. Devido aos questionamentos suscitados em relação ao texto da resolução, foi necessário um debate pleno.

Para Diniz, o Conama conta com uma democracia diferenciada do Congresso Nacional, já que a natureza política é diversa. O Congresso Nacional é o símbolo da democracia representativa, enquanto o Conama integra mais a esfera da “democracia participativa”, por contar em seus quadros com a participação de muitos segmentos representados no pleno daquele órgão, como por exemplo os governos federais e estaduais, membros do Ministério Público, da Câmara Federal, ONGs etc.

É sustentado por Diniz que a prática é o critério da verdade, pois o Conama, em 27 anos, vem trabalhando, continuamente baixando normas e respondendo de alguma maneira à pauta ambiental. Se, durante esse período, o conselho vem crescendo gradativamente, é porque teve muitos acertos no caminho. Seria, na sua percepção, uma instância que se vem aperfeiçoando e enfrentando problemas. As críticas, também, têm sido presentes, entretanto representam um valor proeminente para o conselho, tendo em vista aperfeiçoar as metas relativas à causa ambiental. Lembra que, até agora, “o Judiciário não tem nenhuma ação contra qualquer resolução que o Conselho tenha baixado, ou que tenha sido derrubada”. São sinais que comprovam que a mecânica do Conama tem funcionado relativamente bem, argumenta.

Silva entende que a posição das resoluções do Conama é matéria polêmica. Para isso, ele apresentou três cenários para compreensão do debate, quais sejam: o político, o jurídico e o ambiental. O cenário político é representado pelas constantes críticas feitas publicamente pelo Congresso Nacional, quando outro Poder lhe usurpa a condição de legislador, especialmente quando o Supremo Tribunal Federal, por meio de interpretação, decide matéria que deveria ter sido debatida pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o Judiciário não se posicionaria contra as resoluções do Conama, pois, no entender de Silva, “tal postura seria extremamente antipática e desconfortável perante os secretários de meio ambiente dos estados, que não são poucos, e, também, perante as entidades ambientalistas representativas da sociedade civil”. Ademais, para o entrevistado, uma posição contra a competência normativa do Conama “criaria área cinzenta no meio jurídico dos órgãos integrantes do Sisnama, aumentando o grau de insegurança dos atos normativos do colegiado”, e o nível de tensão que normalmente ocorre nas relações com o setor privado. Isso sem contar a eventual repercussão no plano externo junto às entidades que acompanham os movimentos sociais e políticos sobre a causa ambiental.

No cenário jurídico, Silva percebe que, sob análise crítica, com rigor jurídico, é demonstrado que “boa parte das Resoluções do Conselho extrapolam as competências que lhe foram outorgadas pelo Congresso Nacional por meio da Lei 6.938/1981”. O art. 8º da referida lei confere ao Conama, apenas, competência para: normas e critérios para o licenciamento ambiental; normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores; e normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade de meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos naturais. Todos sabem que nenhuma norma de hierarquia inferior, como decreto, portaria ou resolução, pode criar direitos e obrigações. Apenas, a lei, em sentido formal e material, pode intervir, criando direitos e obrigações aos cidadãos, conclui Silva.

Por fim, do ponto de vista ambiental, segundo o mesmo entrevistado, apresentam-se razões para a defesa das competências do Conama. Em primeiro lugar, pelo fato de que a estrutura de funcionamento do colegiado permitiria um debate técnico das questões ambientais em tempo praticamente real. A dinâmica dos fatos que envolvem a causa ambiental, na maioria das vezes, exige imediata e pronta ação do conselho. Além disso, Silva destaca, há uma variedade muito grande de assuntos e temas que não exigiriam necessariamente estarem em texto de lei, até mesmo em função da necessidade de atualização e mudanças periódicas.

Almeida diz que percebe na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara que o destino dos projetos de decretos legislativos de muitas resoluções debatidas dependerá do segmento ali representado. Alguns projetos de decreto legislativo são colocados para retirarem, cancelarem as resoluções e outros atos normativos que poderiam estar extrapolando os limites normativos. Almeida afirma que são poucos os projetos de decreto legislativo apresentados pelos parlamentares nesse tema, e que eles acabam não indo adiante.

Segundo Almeida, o que deve ser observado é se os projetos de decreto legislativo têm em seu fulcro a retirada de dispositivo que, realmente, exorbite o poder regulamentar, ou se a pretensão é a questão do mérito da matéria em foco. Durante as discussões ocorridas naquela comissão, ele diz que os parlamentares acabam retirando, por consenso, os projetos ou, quando isso não ocorre, os próprios autores tiram as proposições. Ele acredita que a maioria dos conflitos deve ser resolvida no âmbito do Judiciário ou por meio de lei delimitando os poderes do Conama. Também ocorre, segundo a observação de Almeida, que os parlamentares deveriam trabalhar na elaboração de projetos de lei delimitando o poder de regulamentação do Conama, ao invés de entrarem com projetos de decreto legislativo para

sustá-las em cada caso específico. Ao ser aprovado projeto de lei que contempla a matéria que faz parte de uma resolução, conseqüentemente ela perde seu efeito.

Lembra Almeida o que ocorreu com a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Certas normas sobre os espaços territoriais especialmente protegidos, que constavam em resoluções do Conama e também em leis esparsas, foram reunidas para comporem o projeto que deu origem à Lei do Snuc. Almeida arremata ao dizer que as resoluções têm por maior função fechar as lacunas na legislação ambiental, para que o meio ambiente seja preservado, principalmente em casos gravíssimos não previstos em lei.

Chiodi entende que, realmente, o Conama “freqüentemente extrapola os limites de sua competência normativa”. Para ela, seria importante que o Conselho tivesse seus limites de competência mais bem definida e mais restrita. Isso se justificaria por ela observar, claramente, que a atual “composição do Conselho teria resultado em retrocesso ambiental constante”. Segundo Chiodi, o Conama, “freqüentemente, senão quase sempre, pauta suas decisões por critérios políticos ou interesses econômicos”. Esta é uma forte crítica das entidades ambientalistas. E que o conselho, de forma geral, “não se preocupa com a capacidade de suporte do ambiente, mas sim, e prioritariamente com a capacidade do custo econômico da proteção ambiental”.

Quando perguntada sobre resoluções que estariam também apresentando discordâncias aos ditames constitucionais e usurpando a competência do Poder Legislativo, retruca perceber que são poucos os casos em que resoluções criariam dificuldades para aplicação de outras normas. O que ocorreria é justamente a ausência de um parâmetro legal claro, o que dá ao Conama a possibilidade de editar normas bastante flexíveis. Outra percepção a ser considerada é o “Conselho estar flexibilizando padrões que ele mesmo definiu anteriormente”. Quanto aos choques de competência entre normas estaduais e resoluções do Conama, entende que os estados deveriam adaptar-se às novas resoluções do Conama, uma vez que se trata de atos de um conselho nacional, que edita padrões gerais. Obviamente, segundo ela, os estados podem ser mais restritivos, adaptando a norma à realidade local, mas nunca mais permissivos.

Na sua óptica, é imperioso destacar que algumas vezes o Conama recebe delegação legal expressa para legislar sobre determinado tema, como ocorre com o Código Florestal e a Resolução Conama sobre APPs e, na Lei da Mata Atlântica, as definições dos estágios de sucessão da vegetação. Quando houver dificuldades para saber qual norma a ser aplicada em caso de choques de competências, como apontado na questão, no entender de Chiodi, deveria

optar pela “norma que sempre fosse pró meio ambiente, por ser a proteção ambiental um direito difuso”.

### **4.3. Organização das respostas dos entrevistados segundo grupos de discurso**

É digno de nota, neste tópico, que na análise do discurso dos entrevistados, para todas as perguntas, não foram consideradas minúcias. Optou-se por apresentar, de forma sintética, os resultados convergentes, dispostos por agrupamentos. Os grupos foram organizados de acordo com cada item do questionário e não de uma forma ampla, tendo em vista captar toda a gama de diferentes posicionamentos.

- **Primeiro item do questionário: poder normativo do Conama e o princípio da legalidade:**

O primeiro item foi analisado a partir da apresentação dos casos emblemáticos de algumas resoluções do Conama que estariam suscitando polêmica. Foi questionado se o Conama deveria ter poder normativo pleno e, complementarmente, como seria a base jurídica das resoluções editadas pelo conselho em face do princípio da legalidade.

Foi pedido aos entrevistados que respondessem ao questionamento de maneira aberta. Após analisar o discurso de cada um dos atores-chave, observaram-se três tipos de respostas, para as quais se fez necessário, portanto, estabelecer três grupos distintos, quais sejam: **I** – os entrevistados discordam que o Conama possua poder normativo pleno e entendem que as resoluções criticadas ferem o princípio da legalidade; **II** – os entrevistados discordam que o Conama possua poder normativo pleno e acreditam que, nas resoluções apontadas, alguma pode estar extrapolando o princípio da legalidade; e **III** – os entrevistados não vislumbravam qualquer impedimento de o Conama editar normas ambientais e acreditam que as resoluções em debate não ferem o princípio da legalidade, estando perfeitamente amparadas por lei.

#### **Análise das respostas do Grupo I**

Em linhas gerais, o Grupo I ostentou que o Conama não tem poder normativo pleno, o que invadiria a competência do Poder Legislativo. O grupo reconheceu que o conselho possui poder deliberativo na normatização e padronização de atos oriundos da lei, de forma complementar, sem poder inserir qualquer previsão ou obrigação que não exista na forma de lei, pois as normas editadas pelo Conama são infralegais. Esses atos regulamentadores deveriam ser relativos, sobretudo, às normas técnicas e não propriamente de comando legal. Algumas resoluções levam a uma insegurança jurídica, por não estarem afinadas com o princípio da legalidade. Foi reconhecido que as resoluções, sem dúvida, preenchem o vácuo

da legislação ambiental, mas não passam pelo crivo do processo legislativo, como aquele realizado nas Casas Legislativas, onde as leis são elaboradas com a devida transparência nas decisões. Como sugestão, foi levantado que o Conama deveria ter seus limites de competência mais bem definidos. O poder normativo do conselho é limitado, as resoluções que extrapolam os limites do poder normativo não geram obediência e podem ser contestadas pelas partes interessadas perante o Judiciário. Os entrevistados que se encontram inseridos no discurso do Grupo I, na avaliação da autora, são: Chucre, Pizzato, Juras, Scavazzini, Dutra, Titan Lima, Delgado, Costa Neto, Antunes e Chiodi.

### **Análise das respostas do Grupo II**

O Grupo II, muito embora reconheça que o Conama não possua poder normativo pleno, entende que, entre as resoluções questionadas, alguma pode ter extrapolado o princípio da legalidade, mas não todas. A resposta básica sustentada pelo grupo foi a de que o Conama deve editar resolução observando os limites impostos por lei. Entre as resoluções específicas em análise, a que extrapola mais claramente os ditames legais seria a Resolução 237/1997, ao tratar, entre outros pontos, do licenciamento municipal não previsto na Lei 6.938/1981. O Conama deve continuar a editar resoluções, pois seria inviável aguardar o Legislativo complementar todas as normas federais necessárias no campo do meio ambiente. O processo de aprovação de uma resolução é célere para cumprir os vácuos legais, e isso é aspecto relevante para a defesa do meio ambiente. O grupo não reconhece que o Conama esteja baixando muitas normas sem amparo legal. Caso contrário, haveria muitas ações no Poder Judiciário com intuito de questionar as resoluções do conselho. Entretanto, aquele que sentir-se prejudicado, em detrimento à resolução do Conama, deve recorrer às instâncias judiciais para defender seu direito. Os que comungam do discurso do Grupo II, na avaliação da autora, são: Sarney Filho, Leuzinger, Scardua, Boratto, Almeida, Silva e o grupo do Departamento de Apoio ao Conama.

### **Análise das respostas do Grupo III**

Por fim, o Grupo III não vislumbra qualquer impedimento do Conama editar normas ambientais. O conselho deve ter amplo poder normativo, incluindo a criação de direitos e deveres em benefício ao meio ambiente. As resoluções em debate não ferem o princípio da legalidade, pois estariam perfeitamente amparadas na Lei 6.938/1981. Ainda nestes termos, quem teria a competência para questionar a ilegalidade de uma resolução do Conama seria o Poder Judiciário e os atores prejudicados pelas resoluções baixadas pelo conselho devem recorrer àquela instituição. Não haveria qualquer ingerência praticada pelo Conama. Os entrevistados que integram o Grupo III, na avaliação da autora, são: Tripoli e André Lima.

Deve ser mencionado que as respostas dos entrevistados Almeida e Silva ficaram prejudicadas neste item, entre outros a seguir. Ambos não se encaixaram nas respostas dos grupos analisados. Isso se deve ao fato de que, para os dois atores, fez-se necessário fugir um pouco do que fora definido no roteiro do questionário, no caso de Almeida por serem indagações que escapavam a área de domínio do entrevistado e, no caso de Silva, pela opção do entrevistado de responder a algumas questões de forma unificada.

- **Segundo item do questionário: efeitos positivos e negativos das resoluções do Conama**

Na segunda pergunta, foi solicitado aos entrevistados que indicassem efeitos positivos e negativos das resoluções do Conama, considerando não apenas as resoluções específicas apontadas como problemáticas pela pesquisadora, mas as resoluções em geral. Nessa perspectiva, foram analisados três tipos de respostas, determinando três grupos: **I** – entrevistados com postura equilibrada, que apontaram efeitos positivos e negativos; **II** – entrevistados que deram ênfase aos aspectos positivos; e **III** – entrevistados que deram ênfase aos aspectos negativos.

#### **Análise das respostas do Grupo I**

O Grupo I apresentou uma posição equilibrada quanto aos efeitos das resoluções do Conama. Foram apontadas como positivas as resoluções que têm por fim regulamentar a legislação existente, ou seja, complementar as leis. Como exemplo nesse sentido, o Conama pode estabelecer normas delimitando o bioma Mata Atlântica em cada estado, diante do estabelecido na Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e outras complementações a disposições legais. São esses os casos em que as resoluções do Conama poderiam preencher as lacunas constantes nas leis. Se as leis abarcassem todos os parâmetros técnicos, teriam textos longos e complexos e restariam superadas após terem transcorrido alguns anos. Para o grupo, o Conama deveria estabelecer normas quando as leis pedissem expressamente. Outro exemplo significativo está no art. 19 da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), dispositivo que trata das atribuições para as aprovações de planos de manejo florestal e outros atos, e que demanda expressamente resolução do Conama que o complemente. O grupo reconhece, também, que as resoluções superam certa passividade do Poder Legislativo em questões mais urgentes, e, desta forma, despertariam melhor ação legislativa. Os efeitos negativos são representados por certas resoluções dissociadas da realidade técnica e científica, e que dão ensejo à insegurança jurídica quando determinam obrigações com força de lei, extrapolando os limites normativos do conselho. O Conama também não tem a legitimidade que têm os legisladores, pois as resoluções não são elaboradas pelo processo legislativo. O grupo em

questão é representado, na avaliação da autora, pelos entrevistados: Scavazzini, Dutra, Juras, Costa Neto e Silva.

### **Análise das respostas do Grupo II**

O grupo respondeu dando ênfase aos efeitos positivos, muito embora fosse reconhecida por alguns a existência de alguma resolução controvertida. Foi observado que as resoluções, como regra, seriam positivas, por terem interesses voltados à proteção ambiental, que geralmente contrariam os segmentos de atividades empresariais. Também, devido ao fato de o Conama ser um órgão colegiado que, a rigor, tem maioria do governo, haveria espaço legítimo para debater os assuntos mais controversos e relevantes da gestão ambiental. O conselho está consolidado como espaço democrático. As resoluções prestam grande serviço à causa ambientalista. Balizam esse posicionamento, na avaliação da autora, os entrevistados: Tripoli, Sarney Filho, Boratto, André Lima, Scardua, Leuzinger, Delgado, Almeida, o grupo do Departamento de Apoio ao Conama e Chiodi.

### **Análise das respostas do Grupo III**

O grupo respondeu dando ênfase aos efeitos negativos das resoluções do conselho. Muito embora fosse reconhecida pelo grupo certa paralisia do Poder Legislativo na elaboração das leis, o Conama, mesmo com a das melhores intenções de proteger o meio ambiente, tem na prática avançado em cima de atribuições privativas do Legislativo. As resoluções geram dicotomia entre sustentabilidade e legalidade com certas normas dissociadas da realidade técnica e científica em razão de interesses ideológicos ou outros motivos, o que, por conseguinte, levaria à insegurança jurídica, ao conflito entre poderes e à criação de conceitos e definições sem base científica. Na avaliação da autora, são argumentos sustentados pelos entrevistados: Antunes, Pizzatto, Chucre e Titan Lima.

#### **• Terceiro item do questionário: princípio da informação qualificada**

O ponto central do item foi verificar se, durante a elaboração de uma resolução pelo Conama, estaria sendo observado o princípio da informação qualificada, que tem por finalidade a transparência, na participação da sociedade civil em geral e no parecer de técnicos, ou seja, se a edição de resoluções pelo conselho seria efetivada mediante processo democrático e com rigor técnico, tomado, como exemplo, o processo relativo à Resolução 369/2006.

Os posicionamentos foram divididos em dois grupos, quais sejam: **I** – atores que consideram que o princípio em tela não é observado; e **II** – atores que acreditam que o Conama é democrático no momento da feitura das resoluções.

### **Análise das respostas do Grupo I**

A resposta do grupo foi robustecida com argumentos de que o Conama não faz audiências públicas com o máximo de representatividade, conforme realizado nas Casas Legislativas no processo legislativo, além do que no Parlamento quem legisla é um representante do povo, escolhido por sufrágio universal. As câmaras técnicas do conselho não são representadas por todos os segmentos sociais, necessitariam ter representatividade mais ampla. Houve entrevistados com posicionamento bem crítico em relação ao processo de debate no conselho, que se assemelharia a um “centro acadêmico” (ANTUNES, 2008). Outra, de que o Conama, de forma geral, não se preocupa com a capacidade de suporte do ambiente, mas sim e “prioritariamente com a capacidade do custo econômico da proteção ambiental” (CHIODI, 2008). Apesar de ser moroso, o processo legislativo confere a possibilidade de vários setores da sociedade participarem, com direito de manifestar o contraditório aos projetos de lei. Mesmo que um processo de construção de uma resolução seja mais célere, jamais terá a legitimidade de uma lei. O grupo, na avaliação da autora, está formado pelos seguintes entrevistados: Chucre, Pizzato, Titan Lima, Scavazzini, Dutra, Juras, Delgado, Antunes e Chiodi.

### **Análise das respostas do Grupo II**

O Grupo II trouxe à baila alguns argumentos que procuram validar a observância ao princípio da informação qualificada no momento da elaboração de uma resolução do Conama, em especial a Resolução 369/2006 citada pela própria autora. O Conama é um órgão de composição híbrida, reúne diversos representantes do poder público, do setor privado, possui grupos de trabalho que são instâncias abertas, com ampla participação de todos os segmentos. São realizadas reuniões públicas, atualização de informações no sítio eletrônico do MMA etc. Há representatividade de segmentos sociais de todas as regiões brasileiras e as reuniões do conselho são abertas. Os encontros realizados pelo Conama são caracterizados como manifestação democrática. Pertencem a esse grupo, na avaliação da autora, os entrevistados: Tripoli, Sarney Filho, André Lima, Scardua, Leuzinger, Boratto, Costa Neto e o grupo do Departamento de Apoio do Conama.

Esse item também ficou prejudicado para os atores Almeida e Silva, pelas razões supramencionadas.

- **Quarto item do questionário: flexibilização da legislação ambiental e grupos privilegiados**

O núcleo deste item era investigar as resoluções criticadas que poderiam apresentar discordância aos ditames constitucionais e estar usurpando a competência do Poder

Legislativo. Foi perguntado se essas resoluções poderiam representar inconseqüências jurídicas, em caso de poder ampliado do Conama. Esse problema poderia levar à flexibilização da legislação ambiental e ensejar fossem privilegiados interesses de grupos determinados, incluídos os tecnocratas. As respostas podem ser divididas em dois grupos distintos: **I** – os entrevistados entendem que haveria flexibilização da legislação ambiental pelas resoluções criticadas, conseqüentemente, usurpariam a competência do Legislativo e, em certos casos, poderiam estar privilegiando interesses de determinados grupos; **II** – os entrevistados discordam que haveria flexibilização pelas resoluções, portanto, não haveria usurpação da esfera legislativa, nem seriam privilegiados interesses de algumas das partes envolvidas.

#### **Análise das respostas do Grupo I**

As respostas do Grupo I foram positivas quanto aos questionamentos suscitados no quarto item. Com alguma variação em termos de ênfase aos problemas gerados, o grupo acredita na existência de irregularidades nas resoluções alvo de críticas, o que implicaria usurpação da competência do Legislativo. Durante a elaboração das resoluções, correr-se-ia o risco de privilegiar interesses de partes envolvidas. Nesse entendimento, as resoluções poderiam gerar certo grau de insegurança jurídica e incorrer na flexibilização da legislação ambiental. Foi sugerido pelo grupo que se enquadrasse a atuação do Conama dentro dos limites legais. Os atores que compõem esse grupo, na avaliação da autora, são: Chucre, Pizzato, Titan Lima, Scavazzini, Dutra, Juras, Delgado, Antunes, Boratto, Costa Neto e Chiodi.

#### **Análise das respostas do Grupo II**

O grupo posicionou-se contrariamente aos questionamentos suscitados, com o argumento de que não pode haver conflito entre o Conama e o Congresso Nacional, porque, entre outras análises apresentadas, os dois lados seriam atingidos. Muito embora o Conama não substitua o Congresso, ele estabelece normas complementares à legislação ambiental em vigor. É necessário um órgão como o Conama para agilizar os procedimentos relativos à legislação ambiental, pois se for necessário aguardar o Congresso Nacional, o meio ambiente correrá risco mais acentuado, devido às lacunas nas leis de proteção ambiental. As críticas levantadas no item seriam infundadas, pois o Conama não estaria flexibilizando a legislação ambiental, tampouco privilegiando interesses de determinados grupos. Pode ocorrer que uma resolução excepcionalmente extrapole o poder de normatizar, mas não é um fato corriqueiro, não é válido para todas as resoluções do conselho. As resoluções apresentam mais restrições do que as leis. A própria Constituição traz como uma das obrigações do Poder Público e dos

administrados a preservação ambiental. São entrevistados que partilham desse posicionamento, na avaliação da autora: Tripoli, Sarney Filho, Leuzinger, Scardua, André Lima e o grupo do Departamento de Apoio ao Conama.

Para os entrevistados Almeida e Silva, o item ficou prejudicado.

- **Quinto item do questionário: eventuais conflitos entre resoluções do Conama e leis estaduais**

O item consistia investigar como solucionar eventuais choques entre resoluções do Conama e leis estaduais. Foi utilizado o exemplo polêmico do licenciamento ambiental: entre outros pontos, há questionamentos sobre a constitucionalidade dos artigos da Resolução Conama 237/1997 que tratam do licenciamento ambiental municipal. Foi instigado o caso de uma lei estadual sobre licenciamento ambiental, se deveria passar por alteração toda vez que o Conama trouxesse modificações nas resoluções acerca do tema. Foi observada clara dificuldade entre os entrevistados em responder à pergunta, devido ao fato de o assunto ser controvertido. Os posicionamentos apresentados podem ser divididos em dois grupos: **I** – há realmente conflitos, que necessitam ser solucionados, e há matérias que devem ser reguladas por normas gerais constantes em lei federal e não em resoluções do Conama; e **II** – as resoluções do Conama têm caráter de norma geral, portanto são válidas para todos os entes federativos e a leis estaduais deveriam observar as resoluções do Conama.

#### **Análise das respostas do Grupo I**

Os resultados deste grupo permitiram verificar que deve ser a partir da Constituição Federal que se definirão diretrizes para enfrentar o que foi levantado, sobre como resolver os possíveis choques entre a resolução do Conama e leis estaduais. Em sua maioria, o grupo entende que, em caso de conflito, a lei estadual deveria ter prevalência em detrimento à resolução do Conama, por ser esta última norma de hierarquia inferior. Também no bojo dessas respostas, foi sugestionada como solução do impasse entre uma resolução Conama e lei estadual uma análise rigorosa, específica, relativa ao caso concreto (COSTA NETO, 2008). De maneira assertiva, foi observado nas respostas do grupo que, com a edição da lei complementar regulamentadora do art. 23 da Constituição Federal, no que toca à atuação coordenada em política ambiental das diferentes esferas de Governo, haveria caminho acertado para a solução de parte dos problemas. Essa regulamentação, entre outros pontos, clarificaria todos os critérios para definir a competência sobre o licenciamento ambiental para entes federais, estaduais ou municipais. O grupo, na avaliação da autora, é representado pelos entrevistados: Chucre, Pizzato, Titan Lima, Scavazzini, Dutra, Juras, Delgado, Antunes, Boratto e Costa Neto.

## **Análise das respostas do Grupo II**

Dentro do arcabouço de respostas, o grupo não percebeu ingerências entre as resoluções do Conama e leis estaduais, pois as primeiras têm caráter de norma geral e as leis estaduais devem respeitar as normas gerais da União. Em alguns casos, se a resolução do conselho tem força de norma geral e começa a disciplinar assuntos que deveriam ser matéria de lei federal, podendo extrapolar a competência normativa, é porque há vácuo na legislação. O meio ambiente não pode ficar à deriva, esperando que o Congresso determine uma norma geral. Em consonância com o grupo anterior, foram levantados por alguns dos entrevistados os conflitos de competências gerados pela não regulamentação do art. 23 da Constituição mediante lei complementar. Os conflitos entre as resoluções do Conama e leis estaduais, do ponto de vista da legalidade, devem ser resolvidos no âmbito do Judiciário. O grupo de entrevistados, na avaliação da autora, abrange os seguintes respondentes: Sarney Filho, Tripoli, André Lima, Silva, Leuzinger, Scardua, o grupo do Departamento de Apoio ao Conama e Chiodi.

Neste item, a resposta do Almeida ficou prejudicada.

- **Sexto item do questionário: eventuais conflitos entre resoluções do Conama e leis municipais**

O item teve por fulcro analisar eventuais conflitos entre resoluções do Conama e leis municipais. Muito embora os municípios não estejam incluídos no art. 24 da Constituição quanto à competência legislativa concorrente em matéria ambiental, por força do art. 30, inciso I, cabe a eles legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse entendimento, mesmo em matéria de meio ambiente, caberá aos municípios regular temas de predominante interesse local. Há resoluções do Conama que têm interferência nas regras sobre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, que em princípio, é matéria de controle municipal conforme disposto no art. 30, inciso VIII, da Constituição (“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”). O exemplo utilizado foi o caso da Resolução 369/2006, que inclui dispositivos sobre regularização fundiária em APPs. Cabia o entrevistado opinar como deveria ser solucionar casos se houvesse conflito entre uma resolução do Conama e uma lei municipal que tratasse do mesmo tema. As respostas a este quesito foram organizadas em dois grupos: **I - os conflitos existem**, já estariam solucionados pelo menos parcialmente a partir do Estatuto da Cidade, ou se deve aguardar a regulamentação por lei complementar do art. 23 da Constituição e a aprovação do PL 3.057/2000 e apensos; e **II – não há choques** conforme apresentado na questão, uma vez que os municípios têm de respeitar as regras do Conama, já

que as resoluções têm caráter de norma geral da União, havendo no grupo, entretanto, quem também fizesse referência à regulamentação do art. 23 da Constituição e ao processo do PL 3.057/2000.

### **Análise das respostas do Grupo I**

As respostas geradas neste item foram diferenciadas. Mas, em seu conjunto, o grupo entendeu que haveria choques potenciais entre a resolução do Conama e leis municipais que nem sempre são de fácil solução. Os argumentos que mais convergiram, após o exemplo citado na hipótese, foram: a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana, parte desses problemas estaria solucionada. Também a solução estaria após a regulamentação por lei complementar do art. 23 da Constituição Federal, ou após a aprovação da PL 3.057/2000 e apensos, processo que gerará a nova lei de parcelamento do solo urbano. Em caso de choque na aplicação de normas, poder-se-ia fazer a interpretação de aplicabilidade da melhor norma em favor ao meio ambiente. Caso não haja solução, o problema deveria ser submetido ao Poder Judiciário. Fazem parte desta análise de respostas, na avaliação da autora, os entrevistados: Chucre, Pizzato, Titan Lima, Scavazzini, Dutra, Juras, Delgado, Antunes e Chiodi.

### **Análise das respostas do Grupo II**

Conforme o grupo anterior, neste grupo houve respostas diferenciadas. Em uniformidade, foram abordados os seguintes resultados: em matéria de gestão ambiental, na realidade, os municípios encontram-se nem sempre amparados com subsídios técnicos ou estrutura ambiental que possa dar suporte. Nesse sentido, algumas normas ambientais de municípios menores são cópias da legislação de municípios maiores. Há matérias que, embora sejam inerentes ao impacto local, em licenciamento ambiental, por exemplo, não constituem assunto exclusivamente local, porque têm aspectos de interesses difusos. Também neste grupo foi lembrada a aprovação da lei complementar do art. 23 da Constituição, para que fosse resolvido o choque de competência entre as esferas da Federação. Outra solução, que foi segmento do grupo anterior, estaria na aprovação do PL 3.057/2000. O item da questão merece ser analisado em caso concreto, atendo-se à especificidade da matéria e a qual tipo de atividade impactante ao meio ambiente está em pauta. Participam dessas idéias, na avaliação da autora, os entrevistados: Sarney Filho, Tripoli, André Lima, Silva, Leuzinger, Scardua, Boratto, Costa Neto e o grupo do Departamento de Apoio ao Conama.

A questão ficou prejudicada para o entrevistado Almeida.

- **Sétimo item do questionário: o Congresso Nacional e o decreto legislativo**

As perguntas do item eram para ser respondidas pelos atores envolvidos com as Casas Legislativas, pela própria pertinência do assunto por ela questionada. No entanto, de forma opcional, houve aqueles que, mesmo não pertencendo ao Congresso, mas por conhecerem a realidade política da instituição, fizeram por respondê-la. O questionamento pretendia verificar a razão de o Congresso Nacional não apresentar projetos de decreto legislativo contra as resoluções do Conama que extrapolam o campo do poder de regulamentar. Acrescido à análise, foi interpelado se a não apreciação das resoluções que ultrapassassem a esfera do Legislativo, o Congresso silente, estimularia o conselho a editar resoluções que extrapolassem sua competência institucional. O resultado é reunido em dois grupos de posicionamento: **I** – os entrevistados concordam que o Congresso Nacional deveria utilizar o decreto legislativo nas situações em que uma resolução extrapolasse o poder regulamentar, e percebem omissão dos parlamentares em tomar esse tipo de iniciativa; e **II** – os entrevistados não concordam que o Congresso deva intervir por via de decreto legislativo, pois seria uma atitude simplista, ao ser instado com questões mais urgentes para o parlamento resolver, cabendo ao Judiciário decidir os conflitos referidos.

#### **Análise das respostas do Grupo I**

As respostas deste grupo chegaram ao consenso de que o Congresso Nacional deveria sustar as resoluções que estivessem usurpando sua competência privativa de legislar. Houve proposições no intuito de sustar resoluções do conselho, entretanto ainda são poucas as investidas do Congresso para esse fim. O grupo também assume que o processo de análise de um projeto de decreto legislativo será, geralmente, lento. E, por causa da vastidão de outras matérias prioritárias para discussão dos parlamentares, esse tipo de proposição acaba ficando em segundo plano, não gera muitas discussões e apresenta dificuldades para aprovação. O grupo está constituído, na avaliação da autora, pelos entrevistados: Chucre, Pizzato, Dutra, Scavazzini, Juras, Titan Lima, Delgado, Antunes e Chiodi.

#### **Análise das respostas do grupo II**

O grupo reconheceu a importância do decreto legislativo. É uma prerrogativa que o Parlamento não poderá renunciar. No entanto, discordam que o Congresso deva intervir por via de decreto legislativo em relação ao Conama, por se tratar de atitude simplista, especialmente quando confrontada a questões mais urgentes para o Congresso resolver, como a feitura das próprias leis. O Judiciário seria o fórum mais indicado para analisar os casos concretos que configurassem a situação apontada na pesquisa. O grupo percebe que o projeto de decreto legislativo possui certa dificuldade para seu encaminhamento, quando ligado a

causas ambientais. Fazem parte do grupo, na avaliação da autora: Sarney Filho, Tripoli, Silva, Boratto e Almeida.

Não fizeram parte deste questionamento os atores: Scardua, André Lima, Leuzinger, Costa Neto e grupo do Departamento de Apoio ao Conama.

## 5 A ATUAÇÃO DO CONAMA

### 5.1. O Conama e as principais “resoluções-problema”

Neste capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa adicional em doutrina, artigos de pertinência ao tema, bem como publicações em sítios eletrônicos e legislação específica. Não constará análise jurídica do extenso conjunto de resoluções do Conama, em face dos limites de um trabalho em nível de especialização. Optou-se por estudar as resoluções que vêm sendo alvo das críticas mais severas e tornadas públicas.

Conforme já explicitado no referencial teórico, as leis são os únicos instrumentos legitimados para criar inovações no que tange a direitos e obrigações, e as resoluções contemplam dispositivos legais de caráter infralegal. No ordenamento jurídico pátrio, esses atos da Administração Pública encontram-se em posição inferior às leis, medidas provisórias e decretos, em consonância ao art. 59 do Texto Magno. Com base nas manifestações doutrinárias expostas anteriormente, entende-se que as resoluções não podem fazer alterações na ordem jurídica, criando inovações que deveriam estar previstas em lei.

O problema é que, talvez em razão da falta de uma definição mais clara dos limites do poder normativo do Conselho na Lei 6.938/1981, o Conama tem gerado resoluções que são alvo de questionamentos do ponto de vista jurídico. Resoluções importantes são criticadas, afirmando-se que, pela pretensão de preencher o vácuo de leis específicas das questões ambientais, o Conama ultrapassaria os limites constitucionais e as atribuições legais do conselho. Em publicações técnicas e outros meios de divulgação, encontram-se críticas apresentadas por juízes, advogados, Ministério Público, parlamentares e particulares. Nesse sentido, o Conama, órgão de maior interesse para a defesa de causas ambientais, teria editado algumas resoluções com sérios equívocos técnicos e sem sustentação jurídica. Para análise dessa assertiva, a seguir, faz-se apontar algumas críticas adicionais sobre a atuação do Conama, reunidas principalmente na fase de complementação da pesquisa, após a aplicação das entrevistas.

Inicia-se com uma das resoluções que mais gera discussão entre os doutrinadores e jurisprudência<sup>20</sup>: a Resolução 237/1997. Ela procurou disciplinar a atuação dos entes federados quanto às licenças ambientais. O problema intensifica-se quando a resolução

---

<sup>20</sup> Recursos especiais improvidos. (REsp 588.022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 05/04/2004 p. 217).

determina que os municípios façam licenciamento ambiental, em dissonância à Lei 6.938/1981.

Machado, ao falar da inconstitucionalidade de alguns artigos da Resolução 237/1997 do Conama, aponta quatro artigos, quais sejam: 4º, 5º, 6º e 7º, como exemplo de extrapolação de limites do poder normativo daquele conselho. Nesse sentido, o autor ainda assevera:

Uma resolução federal não pode alterar uma lei federal. Sob todos os ângulos em que se vejam esses quatro artigos, constata-se invasão de competências e quebra de hierarquia administrativa, acarretando o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade dos arts. 4º a 7º da resolução inquinada (2004, p. 101).

O autor ainda menciona os nomes de dois juristas que comungariam com ele neste mesmo posicionamento: Francisco Thomaz Van Acker e Felipe Augusto Vieira de Andrade.

Um ponto a destacar no posicionamento de Acher é que o Conama excedeu suas atribuições legais, quando alterou disposições da lei federal, o art. 10 da Lei 6.938/1981, e pretendia, evidentemente, substituir-se à futura lei complementar que tem por fim regulamentar o art. 23 da Constituição, no sentido de fixar normas de cooperação entre os três níveis de governo nas matérias de competências comum (1997, p.167-168). Dando seqüência, Andrade afirma que o Conama ao editar regras de competência a serem acatadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, o conselho afrontaria “de forma escandalosa a Lei Fundamental, caracterizando inequívoca usurpação dos poderes do Legislativo” (1999, p. 108).

Por fim, ainda nesse ponto, Derani, em um artigo compartilhado com outros pesquisadores, declara:

Não raras vezes, a questão da competência do CONAMA para legislar sobre meio ambiente, foi objeto de discussão com as Casas Legislativas, que se manifestaram no sentido das restrições, no enunciado de normas, que estariam mais adequadas de serem baixadas por meio de Leis, e não por Resoluções do CONAMA. Como é o caso da controvertida resolução CONAMA 237/97, que distribui a competência entre as esferas do Estado Brasileiro para realizar o licenciamento ambiental<sup>21</sup>.

Quanto à extrapolação dos limites normativos do Conama da Resolução 273/1997, comungam da mesma opinião os autores: Antunes (2004, p. 145), Brandão (1999, p. 27), Baptista e Lima (2000, p. 300), entre outros.

Krell (2004, p. 3.776), ao falar das virtudes e defeitos da Resolução 273/1997, sustentou uma parcial inconstitucionalidade, quando argumenta:

Tentou estabelecer um sistema racional de subdivisão das atribuições nas atividades de licenciamento ambiental entre as três esferas governamentais e evitar a duplicidade de procedimentos, tendo em vista que há determinados tipos de

---

<sup>21</sup> Não foi encontrado o ano de publicação do aludido artigo. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_acion\\_democ\\_joao\\_l\\_mele\\_e\\_outros.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_acion_democ_joao_l_mele_e_outros.pdf)> Acesso em: 10. out. 2008.

empreendimentos ou atividades que mais do que um órgão ambiental quer licenciar [...] não é capaz de alterar a repartição de constitucional de competências administrativas, nem consegue obrigar órgãos estaduais ou municipais a nada e, por isso, deve ser considerado, pelo menos parcialmente, inconstitucional.

Outras polêmicas vieram a lume após a edição das Resoluções 302 e 303/2002 que dispõem sobre áreas de preservação permanente (APPs), por inserirem modificações na Lei 4.771/1965 (Código Florestal). Apontam alguns doutrinadores que ambas ofenderam a ordem jurídica democrática, a separação dos poderes e o princípio da legalidade estrita (art. 37 CF). As controvérsias estão focadas no art. 3º da Resolução 302/2002 e no art. 4º da Resolução 303/2002.

Mukai<sup>22</sup> assim comenta a Resolução 303/2002, no seu art. 3º:

A Resolução nº 302 do CONAMA, de 20.03.2002 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente, o regime de uso do entorno, e reservatórios artificiais, através do seu artigo 3º “cria” novas áreas de preservação permanente, ao dispor:

*Art. 3º - Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima em projeção horizontal, no entorno de reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:*

*I – trinta metros para os reservatórios artificiais, situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para as áreas rurais;*

*II – quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até 10 (dez) hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;*

*III – quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimentos públicos ou geração de energia elétrica, até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.*

Todas essas exigências são absolutamente inconstitucionais, eis que são obrigações criadas por simples resolução e não por lei. Aliás, o art. 1.228, § primeiro do C.C., diz que no exercício do direito de propriedade, o proprietário terá que observar as leis ambientais (Grifos do autor).

Quanto à Resolução 303/2002, Mukai afirma que esta incluiria uma hipótese não constante do art. 2º do Código Florestal. Refere-se ao inciso XIV do art. 3º, que considera área de preservação permanente: “b – em vereda e em faixa marginal em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado”. O autor também faz a seguinte observação:

Ora, essa hipótese não está prevista no Código Florestal e na consideranda da Resolução 303/2002 é expresso no seguinte sentido: “Considerando a necessidade de regulamentar o art. 2º da Lei n.º 4.771, de 1965, no que concerne às áreas de preservação permanente”.

Portanto, como regulamentação das áreas de preservação permanentes previstas no art. 2º do Código Florestal, não cabia à Resolução nº 303 criar áreas de preservação novas não constantes da Lei, extrapolando a função regulamentadora que se deve ater, como é cediço, em detalhar as disposições genéricas da Lei. Quanto, no inciso IV do art. 3º, a Resolução nº 303 cria obrigação nova, que somente a Lei formal poderia fazê-lo; ela é absolutamente inconstitucional, porque, nesse caso, o Executivo invadiu as atribuições do Legislativo, vulnerando, assim, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da C.F.) (Grifos do autor).

<sup>22</sup> Toshio Mukai enviou à autora por *e-mail* artigo incluindo o trecho mencionado, após ter sido convidado a fazer parte dos atores-chave desta pesquisa. Segundo informou, trata-se de texto recente e inédito de sua autoria.

Para alguns profissionais da área jurídica, as divergências encontradas nas duas resoluções não se esgotariam apenas nos artigos mencionados por Mukai. Haveria ainda alguns conceitos de difícil interpretação e áreas de proteção permanente indefinidas, como é o caso das restingas<sup>23</sup>. Outros autores que se vêm manifestando contrariamente às Resoluções 302 e 303/2002, pela afronta à ordem jurídica, são: Antunes (2004, p. 585), Barros (2004), Sobreira (2004 p. 2038), e Pereira e Castanho (2004).

Com a intenção de mitigar e prevenir os riscos à saúde e ao ambiente, representados por seu descarte inadequado de resíduos sólidos, o Conama editou duas resoluções com temática vinculada à responsabilização pós-consumo, que não é prevista por lei *stricto sensu*. A partir do momento que o Conama prevê uma responsabilização pós-consumo em resolução, ele parece afrontar o princípio da legalidade (FONTES, 2007). Nesse sentido, os atos normativos que têm gerado polêmicas são: a Resolução 257/1999, que determina obrigação aos fabricantes e importadores de coletarem e tratarem adequadamente as pilhas e baterias<sup>24</sup> usadas e a Resolução 258/1999, que trata dos pneumáticos inservíveis e determina que as empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis.

Ambas as resoluções determinam regras para gerenciamento ambiental correto dos resíduos gerados após o consumo destes produtos. Entretanto, mesmo reconhecendo o mérito desse tipo de determinação sob o ponto de vista da proteção ambiental, importa problematizar a ausência de regulação por lei da responsabilidade pós-consumo em sentido formal, o que poderá ser uma possível afronta ao princípio da legalidade (SARLET, 2008).

O Conama, em 2001, editou a Resolução 278, que determinou a “suspensão das autorizações concedidas por ato próprio ou por delegação aos demais órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, para o corte e exploração de espécies ameaçadas de extinção em populações naturais na Mata Atlântica”. O Conama, por ter sua competência atribuída e limitada por lei, para alguns agentes políticos, não poderia editar uma resolução causando restrições à utilização de propriedades, causando prejuízo econômico a exploradores

---

<sup>23</sup> Esse tipo de vegetação é encontrado em vários *habitats*, como por exemplo, em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando de acordo o estágio sucessional: estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado (MILARÉ, 2004) Enquanto o Código Florestal considera de preservação permanente a área que apresenta restinga somente enquanto ela é fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues (art. 2º, f), a Resolução 303/2002 do Conama determinou a proteção às restingas nas seguintes situações: quando a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima; b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues (art. 3º, IX).

<sup>24</sup> Faz-se importante mencionar que foi aprovada, após a finalização da monografia, a Resolução 401/2008, revogando expressamente a Resolução 257/1999. Nesse novo ato normativo sobre o tema, são mantidas e ampliadas as obrigações quanto ao recolhimento de pilhas e baterias usadas (responsabilidade pós-consumo).

licenciados pelo próprio Ibama ou por outros órgãos subordinados ao Sisnama. Sem entrar no mérito ambiental, entendem que essa determinação que proíbe o corte e exploração na Mata Atlântica deveria ser um mandamento de lei e não de uma resolução do conselho.

Os proprietários atingidos por essa limitação trazida pela resolução, foram orientados a não cumprirem a determinação do Conama, pois o órgão não teria investidura de capacidade legislativa<sup>25</sup>. Foi questionada a legalidade da Resolução 278/2001, por estar impedindo o direito de exploração econômica dos imóveis contidos em áreas localizadas no bioma Mata Atlântica. O Conama teria editado a referida resolução sem conhecer a realidade e importância das atividades nelas praticadas, trazendo prejuízo econômico a pessoas que dependem da exploração daquelas áreas e que atuam na legalidade. A resolução em comento teria gerado uma grande crise no setor empresarial e outras esferas. Essas colocações são destacadas por Pizzatto (2006), em artigo publicado no portal Ambiente Brasil, ao afirmar:

Após inúmeros alertas do equívoco de se adotar uma moratória branca de proibição do manejo e qualquer corte no Paraná, usando como argumento a Resolução CONAMA 278/01 (que deveria focar apenas algumas espécies), agravado com a situação cambial onde as empresas tradicionais não podem utilizar suas economias imobilizadas em estoques florestais, o setor florestal, especialmente de compensados e serrados, desabou seu índice de emprego, gerando a mais profunda crise setorial de toda História. Desconsiderando os milhares de desempregados nas atividades de exploração, condução de manejo, silvicultura, colheita, e o de empresas que trabalhavam na informalidade, só nas atividades industriais em sete municípios pesquisados da microrregião Sul do Estado do Paraná, cerca de 3.456 trabalhadores perderam sua vaga, conforme levantamento realizado pela ONG Instituto Ecoplan. Isso representa perda de 62% dos empregos existentes, comparativamente a janeiro de 2005, com impactos sociais profundos.

Atinentes aos limites normativos do Conama, as críticas estendem-se à Resolução 369/2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Há muitas previsões legais que incidem nessas áreas, presentes no Código Florestal (Lei 4.771/1965)<sup>26</sup>, nas Resoluções Conama 302/2002 e 303/2002 e, mais recentemente, na Resolução 369/2006. O problema toma dimensão quando envolvem APPs que têm seus arredores ocupados com população de baixa renda. São problemas envolvendo o uso e ocupação do solo urbano, trazendo à baila uma outra lei sobre o tema, a Lei Federal 6.766/1979, que estabelece como norma quinze metros de “[...] faixa *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes (art. 4º, III)”. Diferentemente, o

---

<sup>25</sup> Esse comentário foi encontrado em um artigo do portal eletrônico do “Direito Net”, referindo-se às considerações jurídicas sobre as Portarias 507 e 176 do Ministério do Meio Ambiente, e também incluindo críticas à Resolução 278/2001. Não há informação sobre a autoria do texto. Disponível em: <[http://www.direitonet.com.br/textos/x/41/99/419/DN\\_Portarias\\_507\\_e\\_176\\_do\\_Ministerio\\_do\\_Meio\\_ambiente.doc](http://www.direitonet.com.br/textos/x/41/99/419/DN_Portarias_507_e_176_do_Ministerio_do_Meio_ambiente.doc)> Acesso em: 12. ago. 2008.

Código Florestal propõe faixas diferenciadas a partir da largura da calha dos corpos d'água nunca menores que trinta metros, o que faz gerar discordâncias sobre diversas formas de ocupação ao longo das margens dos rios, prejudicando a função ambiental das APPs.<sup>27</sup> Existem muitos imóveis irregulares nas proximidades das APPs que, por inconsistências da legislação federal, não têm condições de ter suas construções regularizadas.

Em regra, não se pode construir nem regularizar imóveis nessas áreas. No entanto, a Resolução 369/2006 prevê a possibilidade de redução das faixas presentes no Código Florestal para ocupações irregulares de baixa renda. A metragem atual das APPs, que varia de trinta a quinhentos metros, nos casos de interesse social, poderá ser reduzida para até quinze metros. Encontram-se posições bastante conflitantes entre os autores sobre como resolver os problemas relativos a essas áreas.

Há outros questionamentos e reclamações atinentes à citada resolução:

Sílvia Capelli, promotora do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, fez duros apontamentos sobre a Resolução 369/06 do Conama. A resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). *“É muito mal escrita. Tem lacunas que dão margem a muitos problemas de interpretação. Como conselheira do Conama, tenho vergonha desta resolução. Mas ela foi construída pelo consenso e atendeu uma demanda da sociedade”*, declara (VIEIRA, 2006).

Crítica de relevo refere-se às questões de supressão de APPs por atividades mineradoras, pois o Conama estaria a privilegiar alguns grupos, conforme os argumentos de Bóson (2006):

Ao estabelecer regras para a autorização das atividades nas áreas permitidas, seja a *substância mineral* de utilidade pública ou de interesse social, a situação da efetividade de aplicação dessa Resolução nº 369/06 se complica ainda mais. Apresenta contradições flagrantes, falhas conceituais, vários itens redundantes em relação à legislação vigente e dispositivos inexecutáveis, incluindo artigos sem qualquer clareza sobre a quem e como se destina o comando. [...] Todos esses princípios, dominantes e equivocados, sustentam a gritante composição do Conama, na qual tem-se 8 membros a representar todo o setor empresarial brasileiro, maior destinatário das normas, num total de 108 membros. Sustentam ainda a coordenação política do Ministério do Meio Ambiente, que se vê refém dos grupos ambientalistas. A persistirmos assim, os indicadores de qualidade ambiental continuarão a apresentar uma crescente degradação e o Conama, que representa um grande avanço democrático para formulação de políticas que têm origem e geram conflitos, estará definitivamente desmoralizado.

No que se refere às resoluções do Conama de forma mais ampla, Sarlet (2008, p.7), como coordenador de pesquisa que analisou as resoluções daquele órgão à luz da segurança jurídica, salientou, que, no decorrer da investigação, foram objeto de análise 397 (trezentos e

<sup>26</sup> Com suas alterações, comentadas anteriormente.

<sup>27</sup> Conforme constante na Lei 6.766/1979 - (Redação dada pela Lei 10.932/2004).

noventa e sete) resoluções editadas pelo conselho, com marco inaugural na Resolução 001/1984 até a Resolução 397/2007, onde, destas, trinta resoluções possivelmente seriam ilegais ou inconstitucionais, após terem sido analisadas e comentadas individualmente no relatório final de atividades do trabalho. Foram também identificadas 184 (cento e oitenta e quatro) que estariam descartadas porque o objeto fora alcançado e 176 (cento e setenta e seis) revogadas.

Deve ser colocado que os problemas que vêm sendo levantados pela doutrina e importantes agentes técnicos e políticos em relação às resoluções do Conama referem-se a uma parcela pequena do conjunto de resoluções editadas e, mais do que isso, a dispositivos pontuais de determinadas resoluções. Esses problemas, contudo, não podem ser ignorados de forma alguma, em face da própria relevância das resoluções do conselho e do papel do Conama para a política ambiental.

Conforme exposto, os comentários atinentes às resoluções criticadas, encontrados na doutrina e reforçados pelo conjunto de entrevistas aplicadas corroboram a hipótese principal, pelo menos no âmbito das resoluções estudadas nesta pesquisa. As resoluções analisadas apresentam violação da Constituição Federal, bem como em certo nível usurpam a competência legislativa do Congresso Nacional, ao não observar a tripartição de poderes e o estrito princípio da legalidade. Mesmo que se reconheça o mérito ambiental de algumas das resoluções criticadas, estão presentes elementos que comprometem a segurança jurídica.

Continuando nessa perspectiva, é preciso abordar, sinteticamente, a competência do Conama à luz do art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>28</sup>. Esse dispositivo constitucional tem gerado controvérsias entre doutrinadores quanto à pertinência da ação normativa no caso específico das resoluções daquele órgão.

O questionamento quanto à competência do Conama assume gravidade quando é sustentado que o art. 25 do ADCT teria revogado ou reduzido bastante o campo de aplicação do art. 8º<sup>29</sup> da Lei 6.938/1981, que explicita as atribuições do conselho. Veja-se o entendimento de Santos (2002, p. 81):

A competência que a Lei 6.938/81 delegou ao CONAMA não consubstancia, a toda evidência, uma competência normativa destinada a inovar na ordem jurídica, seja impondo obrigações, seja instituindo direitos ou estipulando sanções. Ademais, ainda que se pudesse entender nesses termos tal competência normativa, o art 25 da

---

<sup>28</sup> O art. 25 da ADCT estabelece que: “Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo à prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a: I - ação normativa; [...]”.

ADCT da Carta Federal, como já assinalado, a revogou expressamente. Não pode, portanto, o CONAMA editar norma que implique intervenção na liberdade ou propriedade do cidadão, porque essa matéria está reservada a lei, em razão do princípio da legalidade, consagrado no art 5º do Estatuto Fundamental.

Antunes (2004 p. 1063), com posicionamento divergente, ensina:

A toda evidência que o conteúdo da norma contida no artigo 25 do ADCT é o de fazer cessar qualquer efeito de delegação legislativa que tenha sido feita em favor do executivo pelo legislativo pré-constituente. É necessário ser mais explícito: o que foi declarado extinto pelo artigo 25 do ADCT foram as delegações feitas com base nos artigos 52/54 da Constituição de 1967. O poder regulamentar não é uma delegação do Legislativo ao Executivo; ao contrário, é uma atribuição inerente à natureza do próprio Poder executivo e decorre do artigo 2º da Lei Fundamental da Republica.

Machado (2008, p. 147) também diverge ao esclarecer:

A competência do CONAMA não foi atingida pelo disposto no art 25 da ADCT [...]. É necessário verificar as competências assinaladas pela Constituição ao Congresso Nacional e as competências do CONAMA prevista no art. 8º da Lei 6.938/81, pois somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que estivessem exercendo funções que a Constituição reservou para o Congresso Nacional. As atribuições do Congresso Nacional estão inseridas no Título IV, Cap. I – Do Poder Legislativo, Seção II, arts. 48 e 49. Constata-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas pelo CONAMA. Aliás, a matéria que tem clara conotação ambiental – “iniciativas do poder Executivo referente a atividades nucleares” (art 49, XIV, da CF) – é atribuição do CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear. Portanto, [...] entendo que o art 25 da ADCT não revogou as resoluções do CONAMA.

Neste mesmo tema, Mukai (2004, p. 60-61) fala que as portarias, resoluções, ordens de serviço, instruções normativas, etc., que foram veiculadas antes da Constituição de 1988, foram revogadas pelo art. 25 do ADCT, inclusive a Resolução Conama 11/1987 que dispôs sobre as Unidades de Conservação admissíveis no Direito Ambiental brasileiro, mas, atualmente, esses espaços protegidos estão regulados pela Lei 9.985/2000 (2004, p.113). O autor não admite que os estados e municípios, entes federados expressamente contemplados pela Constituição com suas autonomias legislativas e administrativas próprias, tenham de obedecer “diplomas federais de terceira categoria”, tais como as referidas acima, por serem emitidos por “órgãos subalternos à Presidência da República”. Antes, aqueles entes só poderiam observar as normas gerais emitidas via legislativa, sob a forma de lei aprovada pelo Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da legalidade (2004, p. 60-61).

Percebe-se que as perspectivas doutrinárias não têm sido pacíficas no que gravitam em torno da tese do art. 25 do ADCT, entretanto, há um caso emblemático de manifesto jurisprudencial no caso do Conselho Monetário Nacional (CMN). Ficou entendido pelo STF<sup>30</sup>

<sup>30</sup> RE 286963/MG, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 24/5/2005.

não haver que se falar em revogação da Lei 4.595/1964, que dispôs sobre delegação de poderes em seu art. 4º, quanto às atribuições do CMN<sup>31</sup>.

Diante do exposto, é importante ressaltar que o Conama exerce função no campo de diretrizes para políticas públicas, com visão voltada ao interesse social e ambiental indispensável ao satisfatório desempenho da Política Nacional do Meio Ambiente. O propósito do conselho é de salvaguardar os objetivos constitucionais propostos do art. 225 da Constituição, qual seja, o equilíbrio do ambiente com sadia qualidade de vida para a presente geração e as futuras. Entretanto, ao analisar as celeumas apontadas pelos respeitados doutrinadores e profissionais da área, conclui-se que o conselho tem ultrapassado seus limites indicados em lei em algumas ocasiões. As resoluções não podem fazer inovações no arcabouço jurídico, sem a devida base legal.

## 5.2. Uma tentativa de explicação

Silva (2004, p. 211) ao posicionar-se no que concerne às diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, faz a seguinte observação:

A questão mais delicada da Política Nacional do Meio Ambiente reside na qualidade dos meios normativos de sua execução. Habitou-se, desde o regime militar, a atuar nessa matéria por meio de portarias e resoluções de órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente em face de situações de emergência, por outro importa em insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo mesmo verificar, em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade que se acha inscrito no art. 5º, II, da Constituição da República (Grifei).

Somado ao pensamento de Silva, far-se-á essencial apreciar duas observações realizadas por dois entrevistados. O primeiro, Scardua, ao lembrar que a Lei 6.938/1981 é anterior à Constituição de 1988 e ficou explícito, à época, que o Conama poderia normatizar assuntos ambientais, determinando normas e parâmetros, e mesmo extrapolando, algumas vezes, suas atribuições e competências. O segundo, Titan Lima, ao apontar que o Conama fora criado em 1981, quando o Brasil não se encontrava como Estado Democrático de Direito, afirmou que o órgão possuía atribuição normativa que se assemelhava ao Congresso Nacional, o que se justificava pelo parcial funcionamento daquele poder na ditadura militar. Entretanto, Titan Lima chama atenção que, na perspectiva atual, após a Constituição Federal de 1988, o Conama teria mudado de posição.

---

<sup>31</sup> “Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo as diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: [...] XVII - regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redescontos e de empréstimo, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza bancária.”

Com base nessas colocações, parece interessante tecer um comentário da própria autora. Em uma tentativa de reflexão pessoal sobre as razões que podem levar a uma concentração exacerbada de poder normativo no Conama, pretende-se dar uma modesta contribuição para o campo de futuros estudos jurídicos ou para a análise de políticas públicas no campo do meio ambiente. A dúvida, aqui pertinente, está conectada com a idéia de que, talvez, a estrutura do Conama esteja um pouco viciada, com resquícios de uma época em que grande parte da legislação ambiental era constitucionalmente centralizada na União.

O Conama foi instituído pela Lei 6.938/1981, conforme enfatizado pelos entrevistados supra. O conselho foi instalado “oficialmente” em junho de 1984. Em antiga matéria constante na revista bimestral do Ministério do Interior (1984), já se falava que o Conama tinha por escopo definir diretrizes da PNMA e as medidas prioritárias que deveriam ser adotadas pelo governo federal para garantir a defesa da qualidade ambiental. Na revista em menção, consta uma entrevista com Paulo Nogueira Neto (conhecido como “idealizador” do conselho e primeira pessoa a dirigir a Secretaria Especial de Meio Ambiente – Sema, criada em 1973 e vinte anos depois transformada no MMA), sobre o papel importante do Conama, dizendo: “[...] Na realidade, foi instalado um pequeno senado ambiental, de características únicas no mundo. Realmente não conheço outro órgão em que um governo se coloca deliberadamente em minoria<sup>32</sup>, certo de que a vontade coletiva haverá de superar as dificuldades e encontrar as melhores soluções [...]”. (Grifei).

Como se sabe, no Brasil houve um verdadeiro conflito na seara jurídica durante o período militar, na qual a Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 dividiam espaço hierárquico com os Atos Institucionais (AIs), bem como com os Atos Complementares que também apareceram disciplinando relações jurídicas. A ordem jurídica nacional estava pervertida, o Congresso e o Judiciário estavam rebaixados, enfraquecidos frente à força do Executivo, que disciplinava quaisquer relações jurídicas, em desrespeito aos princípios do Estado de Direito. Naquele regime político, os decretos-lei eram instrumentos legislativos ordinários, usados pelo Executivo para ocupar o espaço que caberia ao Legislativo, e gozavam de semelhante hierarquia, senão superior, haja vista a repercussão que causava com a edição dos AIs.

Nesse contexto, o poder ficou cada vez mais centralizado, tanto horizontalmente (Legislativo, Executivo e Judiciário), quanto verticalmente (União, estados e municípios), nas mãos do Presidente da República. A tripartição de poderes e o federalismo não passavam de

---

<sup>32</sup> Essa afirmação desde muito não é verdadeira, como já se comentou sobre a predominância governamental no conselho.

disposições formais do texto, de duvidosa aplicabilidade. Naquela, consagrou-se a deturpação do modelo de federalismo, com a União sugando a autonomia dos estados federados. Foi somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988 que paulatinamente o federalismo no Brasil foi restaurado, com a União cedendo espaço aos estados, acrescentando os municípios como novo ente federado, com intuito de ampla descentralização de competências (ALVES JÚNIOR, 1997).

Deve ser destacado que, diferentemente da ordem constitucional anterior (Constituição de 1967), na qual pertencia exclusivamente à União Federal (art. 8º, XVII, “h” e “l”, c.c. § 2º CF 67) a prerrogativa de legislar sobre águas, floresta, caça e pesca, a nova Constituição de 1988 prevê atuações paralelas na questão ambiental, consoante aos arts. 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VIII, e 225, § 1º, este último em razão do emprego da expressão genérica “Poder Público” (ALVES JÚNIOR, 1997). Até que ponto essa concentração de poder normativo na União no campo ambiental influencia a atuação do Conama nos dias de hoje?

Hodiernamente, vivencia-se um período de estabilização democrática, entretanto, o governo tem-se utilizado de alguns artefatos “institucionais” como instrumento, com características similares aos pretéritos, como por exemplo a “centralização do poder” por parte do Executivo em detrimento do Legislativo. Talvez seja nessa perspectiva que se encaixe o argumento de Titan Lima ao referir-se ao Conama.

Esse raciocínio pode ser sustentado com as teorias neo-institucionalistas, que têm contribuído para esclarecer a conexão entre instituições políticas e *performance* em contextos democráticos ou aparentemente democráticos, e para a análise de políticas públicas. O principal recado dos neo-institucionalistas está no fato de que “as instituições importam” e moldam os contextos sociais. As instituições nesse sentido devem ser entendidas como regras formais, procedimentos de observância dessas regras e práticas regulares e operativas que estruturam o relacionamento entre indivíduos e as várias unidades do sistema político e da economia, tanto como regras formais, quanto em constrangimentos informais, meios de assegurar seu cumprimento, ou ainda como “investimentos” (NORTH *apud* MONTEIRO; CAVALERO MONTEIRO; LIMA, 2001, p. 7).

Dando seqüência, interessa refletir sob o argumento de que a conformação das políticas públicas, após a reforma do federalismo no país, é influenciada pelas características institucionais da política que a precedeu, como no caso de um regime de centralização de poderes na União, o que se fará compreender, sobretudo a partir do referencial de uma das correntes da teoria neo-institucionalista, o neo-institucionalismo histórico. Essa corrente

ênfatiza que o processo hist3rico e o desenvolvimento da pol3tica devem ser considerados a partir do legado das pol3ticas precedentes.

Em ci3ncias pol3ticas e na economia, trabalha-se com o que se chama "depend3ncia da trajet3ria" – *path dependence* (NORTH *apud* HALL; TAYLLOR, 2003, p. 200–206). A depend3ncia da trajet3ria refere-se à influ3ncia de pol3ticas pr3vias na configura33o de novas pol3ticas, ou seja, a hist3ria 3 realmente relevante para que se compreenda a atua33o da gest3o presente.

Atentar para a import3ncia da trajet3ria significa aceitar que a capacidade de um governo de assumir novas pol3ticas 3 influenciada por pol3ticas anteriores que geraram “certas capacidades administrativas, definiram uma distribui33o de recursos, incentivaram alian3as e consolidaram procedimentos burocr3ticos” (COELHO, 1998, p. 6). Assim, os “olhos” dos atores pol3ticos atuais estariam influenciados por pol3ticas anteriores, que geraram certas capacidades pol3ticas e institucionais que definem um dado “comportamento” de uma institui33o.

O estudo da depend3ncia da trajet3ria 3 relevante, pois mostra que mesmo as iniciativas inovadoras em termos de pol3tica p3blica surgem a partir das motiva33es e oportunidades fornecidas pela estrutura institucional do passado. Desse modo, elas carregar3o consigo elementos da estrutura anterior que atuar3o de forma a refor3ar tend3ncias iniciadas h3 tempo consider3vel. Essa teoria, possivelmente, pode ser aplicada às distor33es identificadas na atua33o do Conama. Trata-se de um tema instigante para pesquisas futuras.

## 6 A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

### 6.1. Um panorama dos decretos legislativos

Estudado em capítulo anterior, o decreto legislativo é uma espécie normativa utilizada nas proposições de competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme explicitado no art. 49, incisos V e XI, da Constituição. Nesse sentido, o projeto de decreto legislativo é uma das espécies de proposições legislativas acessórias, na qual se expressa uma opinião favorável ou contrária à proposição à qual se refere, estando tratado nos regimentos internos de ambas as Casas legislativas: Regimento Interno do Senado Federal, art 213, inciso II, e Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 24, inciso XII.

Tal instituto de uso parlamentar insere-se, no fundo, na própria temática alusiva ao complexo princípio da separação dos poderes e funções estatais e ao mecanismo de “freios e contrapesos” intimamente conector a ele. Ou seja, a fiscalização parlamentar tem seu contorno demarcado pela teoria de tripartição dos poderes nos moldes lançados por Montesquieu.

No sentido de consubstanciar o ofício em tela do Congresso Nacional, tem-se no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1553/DF, a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

Regulamento - Balizas - Sustação - Executivo "Versus" Legislativo. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar. O presente capítulo tem por escopo demonstrar o resultado de investigação da atuação do Congresso Nacional no tocante a sua investidura em fazer valer a sua prerrogativa delineada pela Carta Magna no sentido de zelar por sua competência legislativa quanto às normas ambientais.

Diante dos reclames doutrinários dissecados, exhaustivamente, em capítulo anterior, restou plausível que o Conama, órgão de caráter consultivo e normativo do Poder Executivo, tem exorbitado os limites da delegação legislativa em determinados atos normativos, materializados nas resoluções que foram esquadrihadas nessa pesquisa. Nesse sentido, estaria o Congresso Nacional a utilizar a sua prerrogativa de sustar aqueles atos normativos por meio de decreto legislativo?

A pesquisa da aludida proposição baseou-se em consultas disponíveis nos sítios eletrônicos do Senado Federal e Câmara dos Deputados<sup>33</sup>. No decorrer da investigação,

---

<sup>33</sup> Todas as proposições do Senado referentes ao período de 1972 até o presente encontram-se registradas na base de dados da instituição, incluindo a tramitação dos projetos. As informações das proposições referentes ao período de 1946 a 1971 estão, paulatinamente, sendo implantadas, podendo ser encontradas na Secretaria de Arquivo. As proposições legislativas, referentes ao período de 1826 a 1946 encontram-se disponíveis, somente,

devido à escassez de projetos de decretos legislativos (PDLs) encontrados nas duas Casas legislativas no que tange especificamente a sustar resoluções do Conama, fez-se por bem examinar proposições de mesma estirpe em todas as matérias relacionadas ao meio ambiente. Logo, concernente à matéria ambiental, foi realizado o levantamento que culminou nos seguintes resultados: dois PDLs para sustação resoluções do Conama; oito PDLs para sustação de dispositivos de decretos; quatro PDLs para sustação de portarias; e um PDL para sustação de instrução normativa.

Quanto aos PDLs no intuito de sustar resoluções do Conama, são provenientes da Câmara dos Deputados, a saber:

**Proposição: PDC 616/2008**

**Autor: Dep. Fernando Chucre – PSDB/SP.**

Data de apresentação: 5/6/2008.

Ementa: Susta a aplicação do art. 3º, inciso IX, alínea "a", da Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Explicação: Dispositivo que considera como área de preservação permanente – APP, a área de restinga, em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima.

Última Ação: 22/9/2008 – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). (Em tramitação).

**Proposição: PDC 323/2007**

**Autor: Dep. Nelson Marquezelli – PTB/SP.**

Data de apresentação: 23/8/2007

Ementa: Susta os efeitos do artigo 4º, parte final, da Resolução nº 23, de 12 de dezembro de 2006, e do item 10-C de seu anexo 10, redação dada pela Resolução nº 235, de 07 de janeiro de 1998, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Explicação: Dispositivos que restringem a importação de pneu (pneumático) usado.

Última Ação: 12/08/2008 – Arquivada.

Dos PDLs que visam sustar decretos, dois são oriundos do Senado Federal e seis da Câmara dos Deputados, quais sejam:

**Proposição: PDS – SF 00013/2008**

**Autor: Senadora Kátia Abreu**

Ementa: Susta os arts. 4º, 6º, 7º, 11 e 12 do Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que "dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências".

Última Ação: 09/07/2008 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. (Em tramitação).

---

na Secretaria de Arquivo, assim como outros conjuntos de documentos de assuntos legislativos: manuscritos do Império; documentos do início da República; Anais e Diários do Senado e do Congresso Nacional; CPIs e CPMIs. Todo o acervo físico referenciado encontra-se na Secretaria de Arquivo à disposição para pesquisa. Fonte: sítio eletrônico do Senado Federal.

Quanto às proposições da Câmara Federal, podem ser consultadas no banco de dados, na íntegra, desde o segundo semestre do ano de 1975. Antes desse ano, não há qualquer informação constante no sítio eletrônico daquela instituição.

**Proposição: PDS – SF 00207/2008****Autor: Senador Gilberto Goellner**

Ementa: Susta os efeitos do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que "dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Última Ação: 26/08/2008 – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)

Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA. (Em tramitação).

**Proposição: PDC 48/2003****Autor: Dep. Eduardo Cunha - PPB/RJ**

Apensado(a) ao(a): PDC 1/2003

Ementa: Susta a aplicação do disposto no Decreto nº 4.592, de 11 de fevereiro de 2003, do Poder Executivo. O decreto isenta do pagamento de multa a importação de pneumático reformado, recauchutado ou usado, procedente dos Países do Mercosul.

Última Ação: Arquivada.

**Proposição: PDC 1/2003****Autor: Dep. Rodrigo Maia – PFL/RJ.**

Ementa: Susta a aplicação do Decreto nº 4.592, de 11 de fevereiro de 2003, do Poder Executivo, e dá outras providências. Explicação: Susta a aplicação do Decreto que isenta do pagamento de multa a importação de pneumático (pneu) reformado, recauchutado ou usado, procedente dos Estados Partes do MERCOSUL.

Última Ação: 7/8/2008 – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Prazo de Vista Encerrado. (Em tramitação).

**Proposição: PDC 982/2008****Autor: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.**

Ementa: Susta os efeitos do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que "dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências."

Última Ação: 15/10/2008 PLENÁRIO – Apresentação do Projeto de Decreto Legislativo. (Em tramitação).

**Proposição: PDC 10/2003 – Apensado ao PDC 1/2003.****Autor: Dep. Antônio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP**

Ementa: Para sustar a aplicação do Decreto nº 4.592, de 11 de fevereiro de 2003, do Poder Executivo e dá outras providências, que isenta de multa a importação de pneumáticos reformados ou recauchutados oriundos dos países do Mercosul.

Última Ação: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) – Devido a desarquivamento desta proposição em requerimento anterior, foi declarada prejudicada a solicitação de desarquivamento constante do REQ 375/2007. (Em tramitação).

**Proposição: PDC 1138/2008****Autor: Dep. Antônio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP**

Ementa: Determina a sustação do Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008, do Poder Executivo, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas, por exorbitar do poder regulamentar.

Última Ação: 18/12/2008 – Comissão de Minas e Energia (CME) – Parecer do Relator, PRL 1 CME, pelo Dep. José Otávio Germano. (Em tramitação).

**Proposição: PDC 794/2008, apensado ao PDC 1.347/2008.****Autor: Dep. Antônio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP**

Ementa: Determina a sustação do artigo 55 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, do Poder Executivo, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas

ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências, por exorbitar do poder regulamentar.

Última Ação: 17/12/2008 – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) – Retirado de pauta pelo Relator. (Em tramitação).

Intentando sustação de portarias, foram encontrados dois PDLs originários do Senado Federal e dois da Câmara dos Deputados, nessa ordem:

**Proposição: PDS – SF 00328/2006**

**Autor: Senador João Batista Motta**

Ementa: 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.

Última Ação: 04/06/2008 – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). MATÉRIA COM A RELATORIA. (Em tramitação).

**Proposição: PDS – SF 00002/1996**

**Autor: Senador Jonas Pinheiro**

Ementa: Susta a aplicação do dispositivo Art. 21, da Portaria 48, de 10 de julho de 1995, do Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Situação: Arquivada ao final da Legislatura

**Proposição: PDC 499/2003**

**Autor: Dep. Dr. Rosinha – PT /PR**

Ementa: Susta os efeitos da Portaria nº 764, de 24 de setembro de 1998, da Secretaria da Vigilância Sanitária, que dispõe sobre limite máximo de resíduos no solo do agrotóxico Glifosato.

Situação: PLEN – Arquivada.

**Proposição: PDC 1.783/2005**

**Autor: Dep. Abelardo Lupion – PFL/PR .**

Ementa: Susta os efeitos das Portarias nº 507 e nº 508, de 20 de Dezembro de 2002, do Ministério do Meio Ambiente.

Situação: MESA: Arquivada.

Por fim, o PDL na sustação de instrução normativa foi proposta originada da Câmara dos Deputados:

**Proposição: PDC 1.617/2005**

**Autor: Dep. José Borba – PMDB /PR**

Ementa: Susta a aplicação do § 2º do art. 16 e do § 1º do art. 17 da Instrução Normativa nº 08, de 18 de setembro de 2003, do IBAMA. O dispositivo só admite recurso administrativo nos procedimentos cujas multas aplicadas aos infratores por crime ambiental sejam superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Situação: MESA: Arquivada.

No intuito de permanecer na análise dos PDLs que procuram sustar resoluções do Conama, cabe fazer, sucintamente, comentário às referidas proposições da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC), de autoria do Dep. Chucre, trata da Resolução 303/02 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), que regulamenta o Código Florestal (Lei 4.771/1965). O projeto pretende sustar o item que trata de toda a extensão de restingas ao longo do litoral brasileiro, que é considerada área de preservação permanente (APP), em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar (maré alta). Na apreciação de Chucre, a resolução extrapolaria os ditames do Código Florestal. O parlamentar entende que a Lei 4.771/1965 é nítida ao delimitar as áreas de preservação em restingas somente quando a vegetação tem função de fixar dunas ou estabilizar mangues. Somado a essa observação, Chucre também discute em seu projeto que o Conama extrapola os limites do poder regulamentar. Ele lembra que o órgão tem caráter normativo adstrito a editar resoluções necessárias à execução fiel da lei. Para o Deputado, o conselho criou uma norma nova, de modo que o órgão, do Poder Executivo, usurpou a competência privativa do Poder Legislativo (CHUCRE, 2008).

O PDC 323 de autoria do Dep. Nelson Marquezelli visava a sustar os efeitos da Resolução 23/06 do Conama, que classifica os pneus usados como resíduos inertes, mas proíbe sua importação. Segundo a mesma resolução, os resíduos inertes não estão sujeitos a restrições de importação. Marquezelli também lembrou que a competência do Conama é de deliberar sobre normas, ou seja, regulamentá-las. Segundo o parlamentar, o Conama, por nenhum de seus atos, pode criar direitos ou obrigações que já não estejam previstos em lei, muito menos discriminações e o que o órgão fez foi criar restrição aos pneus usados destinados à reciclagem e ao reaproveitamento que a legislação base não criara (AGÊNCIA CÂMARA, 2008). Marquezelli não fez, todavia, nenhuma menção a sustar a Resolução 258/1999, que gera obrigação pós-consumo ditada pelo Conama, no que incide em um flagrante de usurpação da competência do Legislativo, conforme o que se depreende do referencial teórico apresentado e das posições de parte dos entrevistados.

Desse modo, a investigação revelou que o Parlamento não tem por praxe utilizar os PDLs para controlar atos normativos no campo do meio ambiente, como o caso das resoluções do Conama que eventualmente extrapolem a competência do poder regulamentar. Nessa perspectiva, considerados as limitações atinentes a todo estudo de caso, especialmente no campo das ciências humanas, corrobora-se a hipótese dependente da pesquisa, ao verificar que o Congresso Nacional não utiliza os projetos de decreto legislativo para sustar resoluções do Conama ou outros atos normativos do Executivo com o intuito de zelar pela preservação de sua competência legislativa.

Cabe colocar que a utilização da prerrogativa constitucional em tela, como ferramenta de controle dos abusos do Executivo, sem dúvida, é apropriada para impor limites. Quanto mais em se tratando de matéria ambiental, que se relaciona a direitos difusos e fundamentais para as gerações presente e futuras.

Importante destacar, que o decreto legislativo, se houvesse uso pleno pelo Congresso Nacional para sustar atos normativos que exorbitam o poder regulamentar, teria potencial para representar um eficaz controle repressivo de constitucionalidade. Contudo, na prática, pouquíssimos parlamentares têm feito caso em inibir a atuação do Conama em incidir, equivocadamente, na edição de resoluções que não estejam fincadas em preceitos legais. A autora não acredita que o meio ambiente ganhe com essa situação.

Não obstante se reconheça o relevante papel do Conama no quadro da Política Nacional do Meio Ambiente, avalia-se ser urgente que o Congresso Nacional procure dar resposta aos abusos provenientes do conselho quando este procura fazer a vez de “legislador”. Mesmo que os excessos ocorram apenas em ocasiões pontuais, eles devem ser devidamente controlados. O Parlamento deve ocupar seu espaço por excelência, porquanto é a instância oficial para edição das leis, papel concedido pela Magna Carta. A sociedade tem as Casas Legislativas para resguardar seus direitos. É a instância de onde emana, com legitimidade, a vontade popular. As leis *stricto sensu* são, também, a principal fonte normativa que o Judiciário utiliza para expedição das decisões judiciais e, conseqüentemente, para o fortalecimento da segurança jurídica.

## **6.2. Outras formas de controle pelo Legislativo: o controle político**

Constatou-se na pesquisa do material relativo ao Congresso Nacional, ainda no sentido da preocupação quanto à atuação do Conama, que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), em junho de 2004, realizou uma audiência pública<sup>34</sup> que tinha por intenção específica debater de forma ampla e aberta os limites da competência normativa do conselho. O evento foi requerido pelo Deputado Ronaldo Vasconcellos, do PTB de Minas Gerais.

A audiência pública é um dos instrumentos que a própria legislação ambiental enfatiza a relevância. Trata-se de recurso essencial que possibilita aos parlamentares e outros atores

---

<sup>34</sup> Material cedido pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação – Núcleo de Redação Final em Comissões, da Câmara dos Deputados – Audiência Pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Realização: 29.06.2004.

melhor esclarecimento sobre questões intrincadas e, também, viabiliza controle na esfera política. Tem a finalidade de colher informação concreta e também enseja debates, oposições, sustentações e comentários para atingir um denominador comum. A participação dos atores sociais em audiências públicas é um ato de cidadania, inerente ao Estado Democrático de Direito.

Na audiência sobre os limites do poder normativo do Conama, estavam presentes várias autoridades no assunto, entre elas: Gustavo Trindade, então chefe da consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente, que representava a Presidenta do Conama, à época Ministra Marina Silva; Antônio Herman Benjamin, diretor do Instituto O Direito por um Planeta Verde, atual Ministro do STJ; Maria Luiza Werneck dos Santos, advogada da Confederação Nacional da Indústria, Titan Lima, gestor ambiental, um dos entrevistados nesta pesquisa; e o Dep. Luciano Pizzato, especialista em legislação ambiental, também entrevistado. No debate, não foi possível esgotar todas as problemáticas que circundavam o enredo proposto na audiência. Entretanto, ficou evidente o quanto o tema é polêmico e as dificuldades que as autoridades têm para sanar os problemas a ele relacionados.

Durante o debate da audiência supra, foram discutidos aspectos de como tem sido a atuação do Conama, que estaria usurpando a competência do Poder Legislativo. De certa forma, confirma-se a relevância do tema pelo próprio fato de ele ter sido discutido publicamente nas dependências do Parlamento. Cabe registrar que nenhum dos debatedores ali presentes deixou de reconhecer a importância do órgão para a causa ambiental, mas o assunto de sua atuação e composição estrutural não era questão pacífica.

Herman Benjamin, atual Ministro do STJ, enfatizou a importância da atuação do Conama no que se refere à defesa dos interesses pertinentes à conservação do meio ambiente. Entretanto, após ouvir críticas de alguns dos participantes daquela audiência sobre as principais resoluções do conselho, que estavam a exorbitar as competências atribuídas a ele, o ministro disse que há uma diferença entre criticar pontualmente e generalizar os defeitos da atuação do Conama. Destacou haver críticas sobre pontos específicos do funcionamento do Conama, mas não em relação à atuação geral daquele órgão. Nesse sentido, Benjamin disse ter, também, sua lista de resoluções que apresentam ilegalidades, como bem observado por ele a Resolução 237/1997, no que declarou:

Não pode o Município, exceto e apenas no caso de interesse local, excluir a competência de implementação dos Estados e da União. Exatamente aqui reside a inconstitucionalidade — ou ilegalidade, por assim dizer — da Resolução nº 237, porque ela atribui ao Município, sem vinculações próprias de natureza constitucional, competência para determinar o que é legal, o que é legítimo e o que é admissível ou não, sem levar em consideração a opinião dos Estados e da União.

Quer dizer, o Município pode, sim, mas, em muitos casos, não pode com caráter de exclusividade, especialmente quando houver bens de interesse dos Estados e da União envolvidos. Exatamente aqui também a Resolução nº 237 tem sido afastada pelo Poder Judiciário de maneira praticamente unânime.

Outro exemplo apontado por Benjamim foi a Resolução Conama 312/2002, que dispõe sobre licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira. Parece caso relevante que tem gerado bastante discussão nos setores envolvidos com o tema carcinicultura e meio ambiente, mas que não foi abordado nessa pesquisa em face das limitações já expostas quanto a uma análise de todo o rol de decisões do conselho. Segundo Benjamim, a aludida resolução viola a legislação ambiental brasileira e a Constituição em vários pontos, porque não protege os manguezais de forma adequada, como exigido pelo Texto Constitucional. Ele finaliza seu debate, naquela audiência, ao dizer, ainda, que poderia fazer seu próprio rol de outros dispositivos que, a seu ver, “foram mal trabalhados, mal postos e mal discutidos pelo Conama”. É muito importante esse reconhecimento porque Benjamin, além de Ministro do STJ, festejado jurista na área do direito ambiental, é notória e assumidamente um grande defensor do Conama e de seu papel normativo.

Avalia-se que é essencial dar seqüência às discussões sobre os limites normativos do Conama pelo Parlamento, como as ocorridas na audiência pública em foco. Como já exposto, as audiências públicas constituem uma das formas de controle do Congresso Nacional, são necessárias para a democracia participativa e, mais do que isso, constroem caminhos viáveis para solucionar os conflitos que reportam aos direitos difusos, como as causas ambientais.

## 7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo geral identificar e analisar casos de extrapolação dos limites do poder regulamentar pelo Conama, com o correspondente estudo da atuação do Congresso Nacional.

O objetivo geral foi consolidado a partir de sólidos argumentos doutrinários, gerados por vários autores com abordagens diferenciadas sobre o tema, e a pesquisa qualitativa permitiu trazer à luz depoimentos de atores-chave, ou seja, de especialistas qualificados que possibilitaram a consistência das análises apresentadas.

Nesse sentido, a autora reuniu evidências consistentes de que os atos normativos do Conama analisados no contexto do trabalho contêm extrapolação dos limites da competência regulamentar. Note-se que os casos identificados referem-se a resoluções polêmicas, que em sua maioria apresentavam dispositivos com inovação da ordem jurídica, ao ditar regras e obrigações sem base expressa em lei, ou seja, não arrimados na plenitude dos alicerces constitucionais, comprometendo, assim, o princípio da legalidade e, conseqüentemente, o princípio da segurança jurídica. Considera-se, a partir dos estudos realizados, que o poder deliberativo genérico previsto para o conselho pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não é suficiente para que as resoluções abordem temas não tratados previamente por lei.

Em resposta à primeira questão que integra o problema da pesquisa, exposto na introdução, se as normas editadas pelo Conama têm respeitado as competências reservadas ao Legislativo, a autora entende que o conselho tem-se evadido das competências a ele atribuídas pela Lei 6.938/1981 (art. 8º) e, assim, incorrido em algum nível de usurpação das competências do Legislativo.

Ao realizar o levantamento dos projetos de decreto legislativo (PDLs), cujo escopo seria a sustação de resoluções do conselho ou outro ato normativo editado em matéria ambiental com usurpação das competências de legisferar do Legislativo, ficou evidenciado que as duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, não vêm utilizando essa prerrogativa como deveriam, no que tange a zelar por sua competência legislativa quanto às normas ambientais. Mesmo que os casos de exorbitação do poder regulamentar sejam pontuais, o Congresso tem o dever de controlar os abusos eventualmente ocorridos, até mesmo tendo em vista a efetividade das normas editadas pelo Conama, que se devem pautar pelo princípio da segurança jurídica.

No sentido de dedicar-se à dimensão da polêmica do tema, faz-se imperioso retomar os objetivos específicos, vinculados à consecução do objetivo geral da pesquisa, o que se passa a fazer a seguir.

**1. Apresentar e examinar as principais polêmicas que se têm verificado nos meios técnico e político em relação a resoluções do Conama que extrapolariam o poder regulamentar do conselho.**

Esse objetivo foi consumado ao se proceder ao levantamento e análise das principais resoluções alvo de críticas encontradas em obras de doutrinadores renomados, que sustentaram a própria formulação do questionário aberto aplicado nas entrevistas e na pesquisa complementar em bibliografia e diversos sítios eletrônicos, como exposto nos capítulos 2, 4 e 5 deste trabalho. Avalia-se que, entre todos os objetivos específicos, este foi o que a autora conseguiu avançar mais, contribuindo para a atuação futura de outros pesquisadores. Logicamente, há em aberto extenso campo de análise, especialmente sobre as resoluções não perscrutadas na pesquisa.

**2. Analisar em qual posição hierárquica nas normas ambientais estão inseridas as resoluções do Conama.**

De forma sucinta, as leis ocupam posição superior às resoluções editadas pelo conselho. Para que as resoluções tenham sua eficácia e validade, devem curvar-se à vontade expressa na lei. As resoluções do Conama não são autônomas para inovar no arcabouço jurídico, não passam pelo mesmo crivo de legitimidade social presente no processo de elaboração legislativa e, se editadas sem respaldo legal, tampouco são garantidoras da segurança jurídica. As leis estão vinculadas ao papel do Poder Legislativo, símbolo da expressão máxima da manifestação social. A posição hierárquica das normas ambientais foi tema discutido no capítulo 2 deste trabalho, onde se fez constar todo o referencial teórico, e nas entrevistas. Portanto, foi estudado e alcançado o objetivo em tela.

**3. Conhecer a posição de juristas e outros técnicos que atuam na questão ambiental, em face de resoluções do Conama que extrapolariam o poder regulamentar do conselho.**

O objetivo foi alcançado com a pesquisa doutrinária e, especialmente, como principal contribuição deste trabalho, mediante a aplicação dos questionários aos entrevistados para a coleta de diversificadas opiniões de profissionais atuantes na causa ambiental. Os resultados foram detalhadamente apresentados nos capítulos 2, 4 e 5 deste trabalho.

**4. Levantar, apresentar e examinar projetos de decretos legislativo em trâmite ou já arquivados que tenham como objeto conflitos quanto ao conteúdo de resoluções do**

**Conama, bem como outros projetos de decreto legislativo relativos a meio ambiente que possam subsidiar a compreensão do tema em estudo.**

O direcionamento proposto neste quarto objetivo específico foi plenamente concretizado, como apresentado no capítulo 6 deste trabalho. Os achados da pesquisa indicam que, pelo menos no campo dos atos normativos estudados, o Legislativo não tomou as iniciativas a seu cargo para conter os abusos apontados por doutrinadores e técnicos da área.

**5. Avaliar a atuação do Legislativo em resposta a eventuais invasões de competências por parte de resoluções do Conama.**

Esse objetivo restou-se pleno mediante a análise da autora, ao concluir que a atuação do Legislativo tem sido meramente simbólica em face das resoluções polêmicas aqui analisadas. Essa situação pode ser estendida, ao que parece, para os outros tipos de atos regulamentares no campo da política ambiental. Uma afirmação mais geral a esse respeito, todavia, implica necessariamente, outras pesquisas.

**6. Avaliar a importância do controle legislativo na contenção de excessos nos atos normativos do Executivo.**

O objetivo ora em análise atingiu sua concretude quando é mencionada, no capítulo 6, a postura emblemática de poucos parlamentares atentos a manifestações eventualmente distorcidas do Conama ou de outros órgãos do Executivo, no sentido de impor freios aos últimos quanto aos atos normativos que exorbitam a esfera regulamentar. De toda forma, trata-se de objetivo que, para seu pleno alcance, demandaria estudos que estão além do escopo de uma monografia de especialização. Entende-se que seria necessária, nesse sentido, uma abordagem que ultrapassasse o Direito Legislativo e se aprofundasse mais na órbita da Ciência Política.

**7. Propor caminhos para o aperfeiçoamento das atividades do Legislativo, no sentido de “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros poderes” (art. 49, incisos V e XI, da Constituição Federal).**

Foi proposto, no capítulo 6, que a única base angular para aperfeiçoar as atividades do Legislativo, para resgatar e reforçar sua função legislativa, estaria na própria Constituição Federal. É nela onde consta que o Congresso Nacional é a instância oficial e competente para elaboração de comandos legais no intuito de impor obrigações, limitações, direitos à sociedade. Além disso, o Legislativo dispõe da prerrogativa de sustar atos normativos do Executivo, na forma de PDLs, e com efeito zelar por sua competência, matéria também prevista na Constituição. A autora imputa parte da responsabilidade pelos excessos atribuídos

ao Conama aos próprios entraves operacionais do Congresso Nacional. Nessa perspectiva, considera-se que o último objetivo específico proposto nesta pesquisa também foi atingido.

Comentados os resultados quanto aos objetivos, cabe acrescentar algumas constatações e conclusões adicionais. O Conama tem posição de relevância quanto ao seu papel de zelar pelas causas ambientais, o que foi consubstanciado pela Lei 6.938/1981, ao conferir-lhe um capítulo especial, na prerrogativa de completar as leis com normas e padrões nacionais de controle da poluição e de manutenção da qualidade do meio ambiente, devendo agir sempre com vistas ao uso racional dos recursos ambientais. Para as resoluções com características de normas técnicas no complemento das leis, não há qualquer óbice.

Portanto, considera-se que a natureza jurídica das resoluções do Conama é essencialmente técnica, devendo permanecer na função de estabelecer normas na dependência das leis. A Lei 6.938/1981 elege o conselho como órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O destaque da autora reforça o efeito de sentido de limitação explícita do conselho o que deixa nítido que ao órgão não foi concedida licença particular ou irrestrita, para exceder competência do Poder Legislativo.

Mesmo nos temas em que o Conama tem poder normativo expressamente assegurado pela Lei 6.938/1981, como o licenciamento ambiental, o conselho parece cometer equívocos ao regulamentar, por exemplo, questões atinentes ao licenciamento ambiental. Sobre essa questão tem ocorrido colisão de competências entre a União e estados e municípios. A própria estrutura constitucional, quanto à competência material do meio ambiente, não tem sido suficiente para resolver conflitos na legislação ambiental. Resultado da espera de vinte anos por uma lei complementar que regulamente o art. 23 da Constituição nesse campo. Esses conflitos tendem a aumentar ainda mais se são editadas resoluções sem respaldo legal.

Não há como discordar sobre a morosidade do Poder Legislativo, o que é também justificável pela volumosa demanda de causas de uma sociedade plural como o Brasil. Mesmo que o país contasse com Parlamento extremamente eficiente, com muitos políticos comprometidos com as causas ambientais, ainda assim, o sistema não seria perfeito, pois os problemas tornam-se a cada dia mais complexos e dinâmicos, dada a própria estrutura da sociedade contemporânea. Sem olvidar, é claro, as medidas provisórias que têm acrescentado maior polêmica, e contribuído para o engessamento do Congresso Nacional na tomada de decisões.

Entretanto não há argumentos favoráveis de que o Conama deva preencher o vácuo jurídico usurpando da competência legislativa. Ao complementar a legislação ambiental, notadamente com atos de conteúdo técnico, o conselho deve respeitar os limites atinentes a seu poder normativo. Mesmo que revestidas das melhores intenções, as resoluções que não estejam afinadas com os ditames legais não possuem legitimidade. Ninguém ganhará com a insegurança jurídica, tampouco a legislação ambiental ou o meio ambiente.

A insegurança jurídica é mais grave do que possa parecer. Titan Lima, ao ser entrevistado, bem reportou que a insegurança jurídica gerada por alguma resolução, sem respaldo legal, teria dois pesos e duas medidas, porque, uma indústria, por exemplo, somente respeitará uma resolução, caso esta tenha saído nos moldes convenientes a ela. Caso esteja, a indústria terá a resolução como “lei”; caso contrário, argumentará que não é “obrigada” a obedecer aos parâmetros da resolução, porque a obrigação gerada não teria sido amparo legal. É crucial entender o alcance desse problema. Os maiores imbróglios discutidos nesta pesquisa estão relacionados ao fato de algumas resoluções que, por não atentarem aos limites do poder regulamentar, comprometem a segurança jurídica, solapando a lógica dos alicerces normativos primada pela Constituição.

Pelos achados da pesquisa, lastreados em ampla investigação em doutrina e com contatos diretos com atores-chave da política ambiental em nível nacional, algumas resoluções têm, certas vezes, efetivamente incorrido em conflitos com os princípios constitucionais da legalidade e da segurança jurídica. Em face disso, é necessário manter o equilíbrio entre os três poderes. Mesmo reconhecendo a relevância do Conama, entende-se que o Congresso Nacional tem de reforçar sua função legislativa e zelar por ela. Não há dúvida de que o sistema de freios e contrapesos precisa ser colocado em prática pelo Poder Legislativo.

Nesse diapasão, a autora entende como corroborada a principal hipótese investigada na pesquisa de que algumas resoluções do Conama têm violado a Constituição Federal e usurpado competência legislativa do Congresso Nacional, ao não observar a tripartição de poderes e o estrito princípio da legalidade. Restou reafirmada, também, a hipótese dependente de que o Poder Legislativo não utiliza a contento o potencial dos projetos de decretos legislativos, ou outros instrumentos técnicos e políticos para o controle de excessos normativos concretizados pelo Conama.

Essas reflexões, é evidente, devem ser compreendidas considerando-se as limitações atinentes ao próprio estudo de caso e, também, às peculiaridades das investigações desenvolvidas no campo das Ciências Humanas. Não há de se falar aqui, por exemplo, de

refutação de hipóteses por meio de experimentação. Isso não desmerece, de forma alguma, os achados da pesquisa. Trabalhou-se essencialmente com depoimentos, expressos em obras doutrinárias ou de forma direta à autora. Essa é a regra das pesquisas nesse tipo de tema. Nesses depoimentos deve ser ponderado necessariamente que as colocações dos atores são produzidas em contextos históricos, ideológicos, sociais determinados.

Embora o trabalho apresente resultados baseados em uma pesquisa qualitativa, acredita-se que ele preenche lacunas inquestionáveis, especialmente ao evidenciar o posicionamento de atores-chave envolvidos com as questões ambientais, bem como ao identificar que parte do problema está, essencialmente, ligada ao viés político.

A assertiva concernente ao viés político, segundo o entendimento da autora, está mais apoiada no receio da maioria dos parlamentares de apresentar projetos de decretos legislativos tendo em vista sustar os atos do Conama que extrapolam no poder regulamentar, e com isso, receberem críticas. Entretanto, não responder a esses desafios também não tem sido salutar ao Congresso.

Quanto à dinâmica das entrevistas, o primeiro aspecto a ser ponderado é a comparação e análise dos argumentos no contexto da fala dos atores-chave em agrupamentos. O método de apresentar resultados convergentes de cada item do questionário, conforme o ponto de vista dos entrevistados, em grupos de discurso, foi inspirado pelos ensinamentos de Bardin (2004). Nessa perspectiva, em relação aos limites normativos do poder regulamentar do Conama, a autora identificou em linhas gerais três grupos distintos, quais sejam: o primeiro afirma que o âmbito da competência do conselho deve ser mais restrito do que é hoje e que sua estrutura deve ser modificada, porquanto não apresenta características condizentes aos anseios democráticos; o segundo afirma que o Conama deve deter-se, exclusivamente, às competências que a ele foram conferidas, no sentido de editar normas técnicas e regulamentares para prover os comandos determinados por leis; e finalmente, o grupo que acredita que o órgão está em harmonia com os parâmetros determinados pela Lei 6.938/1981, sem necessidade de alteração em qualquer aspecto. Ou seja, em outras palavras, a autora depreende que há um grupo marcadamente insatisfeito com a atuação do conselho, um grupo que assume um posicionamento moderado quanto às atividades do órgão e aquele que comunga com a atuação do Conama na forma atual.

Ao fazer levantamento dos projetos de decreto legislativo do Congresso Nacional, a autora obteve resultados que contribuíram para a construção do capítulo 6, que pareceu desvelar um pouco mais qual tem sido a atuação daquela instituição legislativa. Além disso, também no julgamento de ter contribuído para a percepção de que o Legislativo precisa fazer

jus ao uso de um instrumento normativo capaz de tornar-se o divisor de águas no sentido de coibir eventuais excessos do Conama. Acredita-se que a solução para o conflito Conama *versus* Congresso Nacional esteja na própria dicção constitucional. Não há como se distanciar dos ensinamentos do Texto Magno, porque nele se encontram instrumentos viáveis para o Legislativo fazer valer sua nobre função legisladora.

Além disso, a autora entende que, no âmbito do Legislativo e do próprio Executivo, é imprescindível dar continuidade ao debate sobre o assunto em audiências públicas, conforme os ditames da ocorrida em junho de 2004, por investidura da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Somente pela participação e informação serão solucionados os problemas relacionados aos limites de atuação do Conama.

Entretanto cabe ressaltar que o trabalho não enfatizou a abordagem jurídica jurisprudencial, o que gera potencial de ampliação investigativa nessa seara. Estudar qual tem sido a manifestação do Judiciário é essencial, pois a competência regulamentar do Conama não tem merecido, até o momento, decisões de relevo por parte dos dois tribunais de instâncias superiores, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF). Nessa perspectiva, cabe ventilar o seguinte questionamento para aprofundada pesquisa futura: Por que os Egrégios Tribunais não têm sido instados a responder com frequência questões pertinentes à competência normativa do Conama?

A autora acredita que suas conclusões sejam válidas tão e somente para este contexto situacional, mas é preciso dar seguimento aos estudos aqui apresentados. É insofismável destacar que os próprios entrevistados incentivaram a autora a continuar a pesquisa em projetos de mestrado ou doutorado.

Outrossim, avalia-se que o trabalho oferece ensejo a pesquisar, com detalhes, todo o conjunto de resoluções editadas pelo Conama, com a finalidade de verificar outros casos de extrapolação do poder regulamentar.

Cumprе enfatizar que os resultados apresentados não pretendem ser a última palavra, não serão jamais estanques, devido ao assunto ser bastante polêmico. Para tanto, espera-se que haja motivação para ensejar outros debates interativos que, por certo, serão imprescindíveis para a complementação deste esforço e para o desenvolvimento de pesquisas futuras.

É imperioso advertir que, se não procura assegurar suas próprias funções, o Legislativo enfraquece passo a passo e declara submissão aos demais poderes. Se o Conama, órgão do Executivo, disputar o poder de legislar com a instância oficial, o Congresso Nacional, logo, necessita agir tendo em vista assegurar os limites do poder regulamentar. Se

assim não for, corre-se o risco de imposições procedentes do Poder Executivo instalarem-se sem legitimidade. Em harmonia a esse raciocínio, prelecionou o jurista Rui Barbosa, *in verbis*:

Ninguém aqui se importa, denunciou ele, com as ditaduras presidenciais. [...] Ninguém se acautela, se defende, se bate contra as ditaduras do Poder Executivo. Embora o poder executivo, no regime presidencial, já seja, de natureza, uma semiditadura, coibida e limitada muito menos pelo corpo legislativo, seu cúmplice habitual, do que pelos diques e freios constitucionais da Justiça [...]. Deste feitio, o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo (BARBOSA *apud* COMPARATO, 2001, p. 8) (Grifei).

É indispensável reforçar a competência legislativa do Congresso Nacional. Somente um Parlamento forte, característica essencial e inalienável de um Estado Democrático, é capaz de solucionar os impasses da sociedade contemporânea.

O desenvolvimento deste estudo possibilitou a obtenção de dados que, acredita-se, podem contribuir para a pesquisa na esfera do Legislativo, no uso das suas prerrogativas, no firmamento do seu papel perante a sociedade, para fazer valer os princípios da separação dos poderes, da legalidade e da tão aspirada segurança dos atos jurídicos, todos indispensáveis à manutenção do Estado Democrático de Direito.

A autora acredita na possibilidade de, com este estudo, ter contribuído para a discussão acerca do tema em outros trabalhos acadêmicos e, até mesmo, para maior abertura nos debates das soluções para os problemas aqui discutidos.

## BIBLIOGRAFIA

### *a) Livros e periódicos*

ACKER, Francisco Thomas Van. Breves Considerações Sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do Conama, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, Ano 2, nº 8, out./dez. 1997.

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. Resolução Conama 237, de 19.12.1997: Um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e da ilegalidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, Ano 4 – n. 13, p. 105-115, jan/mar.1999.,.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

ARAGÃO, Alexandre. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BAPTISTA, Fernando; LIMA, André. Licenciamento ambiental e a Resolução Conama 237/97. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, Ano 5, nº 18, abr./jun. 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Princípio da Legalidade. **Boletim de Direito Administrativo**, Editora NDJ, São Paulo, Ano XIII, v. 01, p. 15-28, Janeiro de 1997.

BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. Breves considerações sobre as resoluções do Conama. **Revista Jurídica Amazonense**, Manaus, Procuradoria Geral do Estado, Ano 1, nº 2., nov./jan.1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4ª Ed. Coimbra : Almedina, 2000.

CLÈVE, Clèmerson M. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COELHO, Vera Schattan P. Interesses e Instituições na Política de Saúde. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37.

COMPARATO, Fábio Konder. A questão política nas medidas provisórias: um estudo de caso. **Boletim dos Procuradores da República**, v.3, n. 36, p. 8, abr. 2001.

CUELLAR, Leila. **As Agências Reguladoras e Seu Poder Normativo**. Dialética, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIÓGENES, Gasparini. **Direito Administrativo**. São Paulo: 1989, Saraiva.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LIMA, Iracilce Titan. Política Nacional de Resíduos Sólidos: A perspectiva de uma lei federal. **Acervo: Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, V.17, nº 1, jan./jun. 2004.

GIL, Antônio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KRELL, Andréas J. **Problemas do licenciamento ambiental no sistema nacional do meio ambiente**. In: Revista de Direitos Difusos. V. 27, set/out/2004. ADCOAS.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo. Política de criação de áreas protegidas no Brasil: Evolução, contradições e conflitos. In: **IV Congresso brasileiro de unidades de conservação - Anais**.

Vol. 1. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª Ed. – São Paulo: Malheiros, 2006.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 2ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente. Doutrina- jurisprudência – glossário**. 3ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**, 2ª Ed.- São Paulo: Atlas, 2003.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 6ª Ed. São Paulo: Forense Universitária. 2004.

MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina (Orgs.). **Introdução à lingüística: domínios e fronteiras**. Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2001.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro; BENNATI. Comentários sobre a Resolução Conama nº 257, de 30 de junho de 1999. **Revista de Direito Difusos**, ADCOAS, V 1, jun. 2000.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REVISTA INTERIOR.. A SEMA é um Boeing voando bem baixinho. **Revista Bimestral do Ministério do Interior**, Ano X, nº 57, jul./ago. 1984.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. Considerações sobre os limites da competências normativa do Conama. **Revista dos Tribunais**, Ano 91, v. 799, mai. 2002.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **O desvio do poder na função legislativa**. São Paulo. FTD, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOBREIRA, Denise Barbosa. Área de Preservação Permanente: Dunas. Limites à Aplicação das Resoluções do CONAMA de nº(s) 302/2002 e 303/2002. Alcance da Norma. Poder de Regulamentar Constitucional e Competência do Município em Matéria Ambiental. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, Ano 3 – n.18, p. 2034 – 2040, nov./dez. 2004.

#### *b) Citações da Internet*

AGÊNCIA CÂMARA. **Projetos liberam importação de pneus usados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=116598>>. Acesso em: 05. out. 2008.

ALVES JÚNIOR. Luís Carlos Martins. **Atos do Executivo com força de lei nas Constituições autocráticas do Brasil (1824, 1937 e 1967/1969)**. Jus Navigandi, Teresina, ano 1, n. 16, jul. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=173>>. Acesso em: 20 out. 2008.

CALEIDOSCÓPIO. **Análise de Conteúdo: a proposta de Laurence Bardin**. Disponível em: <<http://www.caleidoscopio.psc.br/ideias/bardin.html>> Acesso em: 04 out. 2008.

BARROS, Marcelo Augusto. **Resolução do Conama quer justificar desmandos do Executivo**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/static/text/27053,1>>. Acesso: 31. abr. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 nov. 2008.

BOSÓN, Patrícia Helena Gambogi. **Equívocos da Política Nacional do Meio Ambiente – A Resolução Conama nº 369/06.** Disponível em: <[http://srvprod.sistemafiergs.org.br/portal/page/portal/sfiergs\\_fiergs\\_coortec\\_codema\\_codema\\_informa/codema\\_informa/8\\_equivocos\\_PNMA\\_CONAMA\\_369.pdf](http://srvprod.sistemafiergs.org.br/portal/page/portal/sfiergs_fiergs_coortec_codema_codema_informa/codema_informa/8_equivocos_PNMA_CONAMA_369.pdf)> Acesso em: 04 out. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Consulta de projetos de decreto legislativo. Projetos de Leis e outras proposições.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso: 15. out. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Leis municipais sobre Áreas de Preservação serão revisadas.** Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=21836><http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=21836>>. Acesso: 02. out. 2008.

DERANI, Cristiane; ADAME Alcione; SOLA, Fernanda; MELE, João Leonardo. **Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e a Autonomia do Direito Ambiental Brasileiro.** Ano: 2006 – Apresentação de Trabalho/Congresso. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_racion\\_democ\\_joao\\_l\\_mele\\_e\\_outros.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_racion_democ_joao_l_mele_e_outros.pdf)> Acesso: 10. out. 2008.

DIREITO NET. **Portarias 507 e 176 do Ministério do Meio Ambiente.** Disponível em: <[http://www.direitonet.com.br/textos/x/41/99/419/DN\\_Portarias\\_507\\_e\\_176\\_do\\_Ministerio\\_do\\_Meio\\_ambiente.doc](http://www.direitonet.com.br/textos/x/41/99/419/DN_Portarias_507_e_176_do_Ministerio_do_Meio_ambiente.doc)>. Acesso: 12. out. 2008.

DOUROJEANNI, Marc. **Ascensão e queda dos conselhos ambientais.** Disponível em: <[http://www.oeco.com.br/index.php/marc-dourojeanni/42-marc-dourojeanni/16333-oeco\\_10733?tmpl=component&print=1&page=>](http://www.oeco.com.br/index.php/marc-dourojeanni/42-marc-dourojeanni/16333-oeco_10733?tmpl=component&print=1&page=>)> . Acesso: 01 out.2008.

ECHEVENGUÁ, Ana Cândida. **As justificativas simplórias do CONAMA para a Resolução das APPs.** Disponível em: <<http://envolverde.ig.com.br/?edt=29&sAutor=193#>> . Acesso: 05. jun. 2008.

FONTES, Vera Cecília Gonçalves. **Resíduos de serviços de saúde Inconstitucionalidade da resolução Conama 358/2005.** Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/237199/>> Acesso: 20. out. 2008.

HALL, Peter A. ; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010)> Acesso: 20. out. 2008.

MAGALHÃES. José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 489, 8 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5896>>. Acesso em: 20 set. 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Câmara do Conama aprova relatório da norma sobre descarte de pilhas**. Ano: 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=4289>. Acesso: 14. out. 2008.

MONTEIRO, J. Cauby S.; CAVALERO MONTEIRO, M.C. Mira; LIMA, Tatiana Lobato. **O Neo-Institucionalismo e o viés antipartidário nos estudos legislativos**. Disponível em: <[http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos\\_revistas/247.pdf](http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/247.pdf)> Acesso: 20 out. 2008.

PEREIRA, Márcio Silva; CASTILHO, Renata O. P. **A Restinga na Resolução CONAMA 303/02**. Disponível em: <<http://www.milare.adv.br/artigos/conama302.htm>>. Acesso: 24. jul. 2008.

PIZZATTO, Luciano. **Política Florestal equivocada desemprega 62% do setor na Região Sul no Paraná**. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=27422>> Acesso: 12. ago. 2008.

PORTAL DO COMÉRCIO. **Projetos liberam importação de pneus usados**. Ano 2008. Disponível em: <<http://www.portaldocomercio.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=6478&sid=166>> Acesso: 20 ago. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Consulta à Constituição Federal e Legislação Geral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)>. Acesso: 2. nov. 2008.

RIBEIRO. Livia Marcela Benício. **Poder de Regulamentar**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8431>> Acesso: 10 out. 2008.

ROCHA, Itamar de Paiva; PALMA, Marcelo. **Licenciamento da Carcinicultura: Competência e Conflitos na Interpretação da Legislação Ambiental.** Disponível em: <<http://www.cortezadvocacia.com/noticia-artigo.php?idNoticia=80>> Acesso: 08. set. 2008.

SENADO FEDERAL. **Consulta de Projetos de decreto legislativo. Tramitação de Matérias (Proposições).** Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesq\\_Avancada.asp](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/pesq_Avancada.asp)>. Acesso: 15 Out. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica.** Revista Jurídica, v. 10, n. 90, Ed. Especial, abr/maio, 2008. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)>. Acesso: 06. jun. 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Consultas jurisprudenciais.** Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso: 02. out. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Consultas jurisprudenciais.** Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso: 02. set. 2008.

VIEIRA, Ana Luiza Leal. **Discussão sobre as APPs marca Encontro de Dirigentes Municipais de Meio Ambiente.** Disponível em: <<http://www.ageflor.com.br/index2.php?p=productMore&iProduct=333>> Acesso: 12. ago. 2008.

VILLARES. Luiz Fernando. O poder normativo do Conama. **Revista Jurídica**, v. 10, n.90, Ed. Especial, abr/maio, 2008. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)> Acesso: 06. jun. 2008.

*c) Entrevistados:*

ALMEIDA, Aurenilton Aranuna de. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Ago. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (36 min), estéreo.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Questionário aberto da tese Conama:** resposta dos itens. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <[paulobessa@bastostigre.com.br](mailto:paulobessa@bastostigre.com.br)> em 02 Set. 2008.

CHIODI, Cristina Kistemann. **Questionário aberto da tese Conama:** resposta dos itens. [mensagem pessoal] Mensagem enviada por Cristina Chiodi: < juridico@amda.org.br > em 14 Out. 2008.

CHUCRE, Fernando Barrancos. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (24 min), estéreo.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Ago. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Procuradoria Regional da República, 2008. Gravação digitalizada (25 min), estéreo.

DELGADO, José Augusto. **Questionário aberto da tese Conama:** resposta dos itens. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por < josedelgado@josedelgado.com.br > em 11 Set. 2008.

DINIZ, Nilo Sérgio de melo; LOUETTE, Dominique; CAMINATI, Fernando Antunes e; ALVES, Alexandre Luiz Rodrigues. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Ago. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - Conama, 2008. Gravação digitalizada (1h12 min), estéreo.

FARIA, Carmem Rachel Scavazzini M. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Senado Federal, 2008. Gravação digitalizada (26 min), estéreo.

FARIA, Ivan Dutra. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Senado Federal, 2008. Gravação digitalizada (24 min), estéreo.

JURAS, Ilidia A. G. Martins. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (32 min), estéreo.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Ago. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: UniCEUB, 2008. Gravação digitalizada (22 min), estéreo.

LIMA, André. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Condomínio Solares, 2008. Gravação digitalizada (45 min), estéreo.

LIMA, Iracilde Titan. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (45 min), estéreo.

MUKAI, Toshio. Participação especial com o texto: **A impossibilidade de alteração, pelos municípios, dos limites para as áreas de preservação permanente previstos pelo artigo 2º do Código Florestal e as inconstitucionalidades da Resolução 303/2002 – Conama.** [mensagem pessoal] Mensagem enviada por: < mukaiadv@terra.com.br > em 01 Set. 2008.

PIZZATTO, Luciano. **Questionário aberto da tese Conama:** resposta dos itens. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por <fernanda.machado@camara.gov.br> em 18 Ago. 2008.

SARNEY FILHO, Jose. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (26 min), estéreo.

SCARDUA, Fernando Paiva. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Ago. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – Departamento de Floresta, 2008. Gravação digitalizada (50 min), estéreo.

SILVA, Vicente Gomes da. **Questionário aberto da tese Conama:** resposta dos itens. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: < vicentegomes@camara.gov.br > em 23 Set. 2008.

TRIPOLI, José Ricardo Alvarenga. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (21 min), estéreo.

VIANA, Mauricio Boratto. **Questionário aberto da tese Conama:** respostas dos itens. [Set. 2008]. Entrevistadora: Adriana Lopes da Silva. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Gravação digitalizada (45 min), estéreo.

*d) Notas Taquigráficas*

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Notas Taquigráficas** – Material cedido pelo Departamento de Taquigrafia, revisão e redação – Núcleo de Redação final em comissões da Câmara dos Deputados – Audiência Pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Realização em: 29.06.2004.

## APÊNDICE

## REPOSTAS DOS ENTREVISTADOS

Conforme explicitado no capítulo 3 do trabalho, as transcrições das entrevistas gravadas e as respostas encaminhadas por *e-mail*, reunidas, totalizam 83 páginas. Por ser inviável constar no corpo do trabalho todo esse volume, optou-se pela anexação deste arquivo digitalizado, no qual constam na íntegra todas as entrevistas realizadas pela autora. Cada resposta segue a ordem dos itens do roteiro do questionário. Os atores-chave são profissionais atuantes nas áreas do direito e da política ambiental, consultoria legislativa e assessoria técnica no Parlamento, deputados, autoridades do Judiciário e do Ministério Público, bem como profissionais diretamente relacionados ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Para melhor identificação dos atores-chave, conforme a área de atuação, fez-se a divisão por tópicos, a saber: **I** – parlamentares; **II** – consultores legislativos e assessoria técnica no Parlamento; **III** – autoridades do Judiciário e do Ministério Público; **IV** – profissionais da área do direito e da política ambiental e **V** – grupo do departamento de apoio ao Conama.

Ao final, constará a contribuição de Toshio Mukai, que participou como contato extra, passando seu posicionamento à autora mediante o envio de texto por ele redigido. Não respondeu, contudo, ao questionário aplicado aos entrevistados.

Aplicou-se o total de dezenove entrevistas, dos seguintes atores-chave:

### **I - PARLAMENTARES**

#### **Chucré - Deputado Federal Fernando Barrancos Chucré**

##### **Resposta - 1**

Apesar de entender claramente que o Conama edita normas no sentido de coibir ações danosas ao meio ambiente, o que o conselho tem feito hoje, basicamente, é legislar e está extrapolando suas funções como órgão do Poder Executivo, no sentido de criar novas “leis” e regras que não constam em lei federal, conforme traz em sua questão. Os projetos de decretos legislativos que eu fiz, foram justamente para questionar isso, como por exemplo, o PDL<sup>1</sup> da Resolução nº 303. Poderia ter questionado qualquer uma das resoluções em que o Conama tenha extrapolado em suas atribuições. É uma forma de questionarmos a respeito dessa sistemática criação de novas regras por parte do conselho que não constam em lei. É uma atribuição que cabe a nós, do Poder Legislativo.

---

<sup>1</sup> PDL – Projeto de Decreto Legislativo. PDL

**Resposta - 2**

De positivo, as resoluções têm a boa intenção de regulamentar, o que seria até uma obrigação do Conama, a de regulamentar a legislação existente, com intuito de normatizar a legislação já existente e coibir eventuais abusos com relação ao desmatamento, como também no caso de deposição de pilhas, de resíduos etc. Mas, o que se tem na prática é um avanço do Conama acima das atribuições que foram a ele delegadas. Várias resoluções têm extrapolado a esfera do Legislativo. Especificamente, a Resolução nº 303, sobre a qual foi feito o PDL, baseado numa experiência em São Paulo, com relação à faixa de 300 (trezentos) metros estabelecido pelo Conama para todo litoral brasileiro de preservação, que é um absurdo. O órgão estabeleceu a mesma situação a uma parte do litoral do nordeste, onde o mar bate diretamente em uma encosta rochosa, e em cima existe um terreno. Absolutamente, é claro, deve haver uma faixa de proteção naquele trecho, mas não, necessariamente, deveria ser de 300 (trezentos) metros. O que se poderia fazer, por exemplo, seria uma faixa de preservação de até 1.000 (mil) metros. O objetivo é que se faça um "zoneamento costeiro", no qual se defina quais são as regiões e faixas específicas de preservação naquelas regiões. Voltando para o caso de São Paulo, nas regiões de cidades costeiras desse estado, totalmente urbanizadas, onde existe um ou outro vazão urbano, que por vezes nem tem cobertura vegetal, mas que fazem parte de projetos aprovados nas prefeituras e aprovado nos conselhos municipais, isso quando a prefeitura tem conselho municipal do meio ambiente aprovado no DPRM<sup>2</sup>, que é um órgão estadual que fiscaliza e faz as aprovações para o estado, e após tudo isso, no meio da constituição daquele projeto, o Ibama embarga a obra, baseado na Resolução nº 303. Isso também acontece em casos de outras resoluções. Peguei a Resolução nº 303 a título de exemplo e para saber, também, qual a receptividade que vai ter esse PDL que dei entrada, principalmente na Comissão do Meio Ambiente. Talvez existam algumas pessoas que acabam, no intuito de defender o meio ambiente, prejudicando os outros setores da economia. Não é um discurso desenvolvimentista a ser realizado para qualquer tipo de desenvolvimento econômico. É uma questão de trabalhar de forma mais técnica. É o que está sendo feito, no intuito de controlar o poder regulamentar do Conama para não continuar a fazer o que tem feito ultimamente.

**Resposta - 3**

Qualquer tipo de questionamento do Conama deveria ser feito pelo menos em algum tipo de audiência, onde todos os setores fossem ouvidos. Essa é a vantagem diante de todas as

críticas que se faz ao Legislativo, como o processo de evolução na elaboração de leis, mas é onde temos uma grande vantagem. Durante o processo que, na maioria das vezes, é muito longo, todos os setores da sociedade têm a possibilidade de participar, dar sua opinião e manifestar-se a favor ou contrariamente àquele determinado projeto. E isso, no decorrer do tempo, acaba se aperfeiçoando. Lembrando que há exceções, mas, a regra é que se acabam aperfeiçoando os projetos que saem daqui e refletindo uma posição média, no sentido de não confrontar diretamente um único setor, em que seu objetivo é a busca do equilíbrio. O Conama, da forma que vem fazendo, ao tomar decisões em comissões fechadas, e por ter representatividade de alguns setores, tem-se equivocado com relação à edição dessas resoluções. A Resolução nº 369/2006, que trata de utilidade pública ou interesse social, tem sido discutida no Projeto de Lei nº 3057, que trata, especificamente, de intervenção em APPs<sup>3</sup> em área urbana. Estou participando bastante desse projeto. E seu conteúdo teve o cuidado de citar que a intervenção só seria permitida em área urbana consolidada. Esse conceito usado pelo Conama, “área urbana consolidada”, nós tivemos o zelo, o critério de colocar esse termo, vinculado a essa intervenção, para que não se utilize esse tipo de abuso. Pois, se abrir uma porta, haverá abusos de determinados setores com relação ao aproveitamento e utilização dessas APPs. Porque, na prática, o Conama fez uma norma, e as prefeituras tentam fazer uma regularização fundiária, o que, sistematicamente, é barrado no Conama, e as prefeituras não conseguem aprovar e nem regularizar determinada regularização, ou seja, são normas elaboradas que não são atendidas, não admitem aplicação para o caso concreto. Ficam submetidas ao corpo técnico do Ibama e do Conama, ou aos critérios do Ministério do Meio Ambiente que, por convicções pessoais, não aprova e não permite esse tipo intervenção.

#### **Resposta – 4**

Sim. Mas um comentário importante. O que para mim vem acontecendo não é, na prática, privilégio de alguns grupos, é um posicionamento ambiental absolutamente radical que impede o aproveitamento, sistematicamente, de todas as áreas que o Conama julga e normatiza como sendo de proteção. O que na prática ocorre: não está havendo a normatização para beneficiar algum grupo. É o contrário, são resoluções que prejudicam um conjunto da sociedade. Essa é minha leitura, voltada para esse sentido, do que trazer benefício a algum grupo específico. No meu entendimento, está mais para prejudicar um grupo da sociedade, na medida em que se estabelecem normas menos técnicas. Elas são muito genéricas. Como na

---

<sup>2</sup> Delegacia de Polícia Regional Metropolitana.

<sup>3</sup> APPs – Áreas de Preservação Permanente.

Resolução nº 303, que estabelece a faixa de 300 (trezentos) metros para o litoral inteiro do país, onde há biomas dos mais variados, e colocam tudo no mesmo pacote. Se for pensar conforme essa resolução, Manaus está inteiramente irregular, pois é uma cidade implantada, inteiramente, em APP. E temos outros exemplos dessa monta no Brasil. Tem-se as sociedades ribeirinhas, ao Norte, que dependem, basicamente, de transporte via fluvial. Todas aquelas cidades estariam irregulares pela conceituação existente. Então, tem que haver a proteção do meio ambiente, mas, paralelo a isso, deve ser feita uma análise sob condições específicas de cada estado, as condições naturais, que acabam sendo, também, muito específicas para cada região do país.

#### **Resposta - 5**

A Constituição define claramente, ou dá diretrizes que definem quais são as atribuições de cada um dos poderes. O que está acontecendo no caso concreto para solucionar qualquer dúvida deveria ser levado ao Judiciário. O que cabe aqui no Legislativo, eu tomei providências por meio de PDL para questionar esse tipo de atitude. O Conama terá que se defender, o que é viável, mas o objetivo do Legislativo é fazer questionamentos quanto à atuação do conselho e, a partir desse questionamento, suscitar outros, para todas resoluções, no sentido de conter a criação de atos que não constam no Código Florestal e nem nos projetos de lei que se tem aqui, no âmbito do Parlamento. Agora, qualquer dúvida, quanto a isso, deve imediatamente ser levada ao Judiciário para que seja avaliada e julgada. São duas as formas de questionar as resoluções: questionamento no Judiciário mediante ações e, aqui no Congresso, a partir dos projetos de decreto legislativo.

#### **Resposta - 6**

O município teria uma autonomia sobre licenciamento ambiental, desde que cumprisse com algumas obrigações. Por exemplo, o conselho municipal teria que ter técnicos da área ambiental e contar com a participação de todos os setores da sociedade. Pelo projeto, que já citei, criamos algumas maneiras prevendo aos municípios um plano diretor. Uma série de características que têm por objetivo o controle da sociedade em detrimento ao que a prefeitura do município poderá aprovar. A sociedade, de forma mais ativa, indicará ao conselho municipal o que seria bom ou ruim para a comunidade. Então, estamos tentando, dentro desse projeto, colocar mais atribuições para os municípios. Para tanto, há um projeto de autoria do Deputado Sarney Filho que estabelece atribuições dos governos municipais, estaduais e federal com relação ao licenciamento ambiental. Como se pretende, estabelece atribuições

para todos os entes da Federação. É um grande projeto que nós, do Parlamento, devemos aprovar.

### **Resposta - 7**

Essa pergunta está parcialmente correta. Isso porque eu tenho feito questionamento de uma resolução do Conama e terei ciência de como será a receptividade desse meu questionamento no próprio Congresso Nacional. Na sequência, irei questionar outras resoluções que estiverem extrapolando os limites de regular, atribuindo novas regras que não constam na legislação. Eu, como arquiteto e urbanista, sinto na pele esse tipo de casuísmo, que é criado a partir de resoluções que não estejam amparadas por lei. Tenho a impressão que, da forma como o conselho tem agido, é como se estivessem a realizar uma espécie de leilão, no qual se diz: "vamos estabelecer uma faixa de proteção no litoral...". Isso não é possível. De onde tiraram essa metragem de 300 (trezentos) metros para faixa litorânea a ser preservada? O mesmo se vê nas questões das APPs em área urbana consolidada. Gostaria que alguém do meio ambiente me mostrasse onde existem, dentro do conceito de APP, regiões onde os córregos estão canalizados. No que é baseado o conceito de APPs para o Conama? Tenho observado que nenhum técnico procura me convencer, por meio de conceitos técnicos ou mediante diretrizes, para dizer que essas resoluções estão corretas. A regra que tenho observado são resoluções que eu não concordo por extrapolar a seara do Legislativo e que questionarei por meio de PDL.

### **- Espaço aberto ao entrevistado**

O que existe, aqui no Congresso Nacional, é um grande receio dos parlamentares em fazer qualquer tipo de questionamento com relação às questões ambientais. Aqui, o parlamentar que fale desses questionamentos é taxado de “representante de setores especulativos da economia”, que pretende avançar áreas de APAs<sup>4</sup>, de APPs e sobre as áreas de mangue. [...]

O que não podemos, em primeiro lugar, é deixar o Conama “cobrir” atribuições específicas do Legislativo, do Parlamento; em segundo lugar, não se pode deixar de questionar qualquer coisa que está sendo realizada equivocadamente pelo conselho, por haver receios dos parlamentares de serem taxados pelas entidades, como ONGs do meio ambiente ou deputados da frente parlamentar do meio ambiente daqui do Congresso. Quando se têm regras claras a respeito de qualquer questão ligada ao meio ambiente, o eventual interessado

---

<sup>4</sup> Áreas de Proteção Ambiental – APAs.

em aprovar o determinado projeto, seja do porte que for ou, como uma casa de uma pessoa que tenha 200 (duzentos) quilômetros de litoral, que quer construir a casa dele [...]. Quando as regras são claras, o conjunto da sociedade se submeterá a elas, vai procurar atendê-las para que possa estar dentro das normas e ver aprovado o projeto de forma mais adequada. Quando não existem regras claras e larga burocracia, que existe atualmente, no que tange ao licenciamento ambiental, só se trazem prejuízos. Com a falta absoluta de clareza da resolução, posto por cada técnico que se pode consultar, acaba-se tendo várias normas e resoluções diferentes que apresentam posicionamentos diferenciados a respeito do mesmo assunto, como acontece no licenciamento ambiental. A extrema falta de estrutura e o excesso de burocracia dos órgãos ambientais, em geral, são causas de grande parte dos problemas ambientais existentes no país. O que acaba gerando, também, corrupção. O tipo de sistema, adotado para a aprovação de licenciamento ambiental, pode gerar, facilmente, a corrupção.

### **Tripoli - Deputado Federal José Ricardo Alvarenga Tripoli**

#### **Resposta - 1**

Toda lei, depois de aprovada e sancionada pelo Presidente da República, tem um período em que vai sofrer uma regulamentação. A regulamentação deve ser feita pelo ministério do Executivo que estiver vinculado à proposta legislativa. Nesse sentido, o pouco que o Conama oferece e faz atualmente, em tese, seria essa regulamentação. Outro aspecto a ser considerado é de que possuímos vasta legislação ambiental, que permite ao Conama proceder à interpretação dessas mesmas leis que foram aprovadas. Logo, não vejo qualquer ingerência do Conama no que diz respeito à legislação. Na verdade, poderá realizar alguns acertos para corrigi-los, a partir das propostas legislativas. A partir do momento em que se tem uma proposta legislativa, o Conama não tem que legislar ou decidir em função de uma lei ora aprovada, reconhecida e sancionada pelo próprio Executivo. É imprescindível contar com o Conama, e nos estados, com conselhos estaduais, como os Condemas(s) e conselhos municipais, ou seja, com essas três esferas dos entes federados, onde tenhamos matérias concorrentes que possam ser disciplinados pelas três esferas de poder.

#### **Resposta - 2**

Nem sempre é possível agradar a todos, porque a decisão é colegiada, e é bom que fique claro que o Conama não é um órgão uníssono, ele conta com diversas perspectivas e características mediante seus membros que ocupam as cadeiras daquele conselho. Então

reflete um pouco a visão da sociedade que opera, limita e trabalha na área ambiental. Não vejo conflitos. Não vejo prejuízo no sentido das normas emanadas pelo Conama. Até porque, com certeza, o interesse maior do conselho é a causa ambiental, que, geralmente, contraria os seguimentos dos negócios, ou agronegócios, ou de qualquer atividade empresarial e/ou industrial.

### **Resposta - 3**

O Conama possui representatividades governamentais, também conta com as universidades, o que faz o conselho possuir um aspecto de dimensão e discussão muito amplo. Não há como fugir dessa realidade. Nós podemos até pensar na alteração da configuração do conselho, incluindo mais conselheiros, ou contar com algumas entidades que se sintam prejudicadas com as decisões. Mas, se a maioria deliberou uma determinada matéria, terá indicação de como será o procedimento. A legislação ambiental ainda é nova dentro do contexto do direito brasileiro. E por se tratar de disciplina nova, dentro do contexto jurídico, ainda há muito a ser interpretado na tomada de decisões. E vejo que nossa legislação tem como norte, exatamente, buscar cada vez mais o seu objetivo, que é a proteção do meio ambiente. O Conama poderá, muitas vezes, cometer alguns equívocos internamente, mas não vejo que venha a prejudicar o todo da ordem jurídica, ou ferir os princípios constitucionais. Até porque caberá a quem se sentir prejudicado recorrer dessas decisões tomadas pelo conselho.

### **Resposta - 4**

Acho que não. Quando se tem determinado grupo que faz a defesa de determinada tese, vence quem conta com a maioria, e democracia se faz assim. Ganha a maioria e devem ser respeitados os direitos da minoria. Quem se sentir prejudicado com a deliberação de uma norma do Conama, contará com o recurso. Então, há como recorrer da decisão. E, se entender, mesmo assim, no âmbito do Conama, que determinada decisão, em fase de recurso, não obteve aquilo que se pretendia com sua arguição, pode-se recorrer ao Judiciário, que é órgão superior e competente para julgar questões de conflito de competência ou conflitos atinentes à legislação. Não vejo problema nesse contexto.

**Resposta - 5**

Embora seja uma decisão infraconstitucional, acho que ela não tem ingerência na questão estadual. Os estados são independentes no que diz respeito a sua competência específica, bem como os municípios, no que tange a legislar matérias de forma concorrente. Mas, para aquelas matérias específicas, compete a cada um dos entes determinar. Isso porque, atualmente, os conselhos estaduais do meio ambiente e conselhos municipais é que, provavelmente, não estão avaliando essas iniciativas. O Conama tem uma visão mais ampla e voltada ao federativo, ao nacional, no que tange aos problemas ambientais.

**Resposta - 6**

Se for a área urbana, compete ao município, mas o que ocorre é que nem sempre o município está amparado, ou apresenta estrutura ambiental que possa dar suporte. Se não tiver uma secretaria, ou um departamento de meio ambiente, um determinado conselho municipal de meio ambiente, provavelmente, não se terá uma atenção devida à questão ambiental. Isso justifica a atuação do conselho estadual ou do próprio Conama, que é o órgão que mais se aproxima nesses casos específicos. Agora, para poder legislar, não é possível, pois têm as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o Congresso Nacional, nas três esferas de poder, para conter os problemas da causa ambiental. Na verdade, os conselhos são indutores de políticas públicas e se baseiam em legislações existentes. Caso estejam fora das legislações existentes, caberá recurso. Eu não vejo como o próprio conselho não ter como alterar a sua resolução, bem como não atender às medidas necessárias. Cabe ao Judiciário recolocar isso à medida que deva ocorrer. Se houver, também, um vácuo na legislação, as interpretações dos conselhos têm preferência, por não contarem com uma legislação específica, na legislação maior, a Constituição, ou leis federais, que falem sobre a questão do meio ambiente para balizarem uma decisão local.

**Resposta - 7**

A questão ambiental é mais emblemática ao ser comparada com outros casos, pois existem vários conselhos montados e formados, como, por exemplo, os conselhos da cultura, da educação, da saúde etc. O que na verdade ocorre é a disputa acirrada na questão ambiental. Eis aí o que gera todo tipo de problema. A apresentação de um projeto de decreto legislativo tem alguma dificuldade para ser encaminhado e apreciado, quando o assunto é matéria do

meio ambiente. A questão processual, de como é tramitado no Congresso, apresenta dificuldade de como se determinar, exatamente, o encaminhado de um projeto de decreto legislativo. Seria muito difícil, cada vez que alguém não se sentisse contemplado de uma decisão do Conama, recorrer ao projeto de decreto legislativo. Imagine como seria apresentar um PDL para cada decisão de um conselho que não atingisse a satisfação de todos? Por isso, um conselho, como a própria palavra já diz, é um indutor de políticas públicas, além de ser um órgão consultivo, que, geralmente, passa a impressão de deliberativo, porque se baseia, obviamente, em função de lei. O conselho não faz nada que não esteja recalcado em função de lei.

#### **- Espaço aberto ao entrevistado**

Da mesma forma que lutamos para ter as câmaras reguladoras, nas várias áreas de atuação do governo, os conselhos na área do meio ambiente são fundamentais. Justificam-se pela densidade, pela capacitação dos membros, que, normalmente, frequentam e contam com a cadeira de representação nestes órgãos, tais como: OAB, Ministério Público, as universidades, as ONGs, os institutos de engenharia dos estados, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), enfim. São vários órgãos altamente qualificados e podem dar o melhor de si na contribuição de matérias atinentes à área ambiental. Então, o legislador sente-se, de alguma forma, ofendido, resultado de interesses que o trouxeram às Casas Legislativas, e vê esses interesses atingidos, feridos. Mas nós, parlamentares, temos que trabalhar com as regras que nós criamos na legislação. Eu acho a legislação brasileira uma das melhores do mundo, em termos de formatação e pelas questões discutidas e localizadas. São discussões amplas que podem contribuir para o Estado de direito que desfruta o país.

#### **Sarney Filho – Deputado Federal José Sarney Filho**

##### **Resposta - 1**

Quanto mais o Conama tiver poder normativo, melhor será para a causa ambiental. Mas, a lei da PNMA<sup>5</sup> dá abertura para que o conteúdo das resoluções seja pautado para regulamentar as normas vigentes, no sentido de esclarecer, de clarificar o ordenamento jurídico. Dentro dessas normas, as resoluções não poderão fugir aos limites legais, mas esclarecer e pontuar, mais incisivamente, questões que são levadas para regulamentação. O

---

<sup>5</sup> Política Nacional do Meio Ambiente.

conselho deve se utilizar, logicamente, desse poder normativo com cautela, para não conflitar com disposições estabelecidas expressamente em lei. Quanto à Resolução nº 237, as eventuais divergências, quanto ao licenciamento ambiental, serão pacificadas com o Projeto de Lei Complementar nº 12/2003, de minha autoria, com o sentido específico de clarificar essas competências dos entes federados. Vejo, nas questões ambientais, que o excesso de cautela não é prejudicial à causa. É lógico, para questões jurídicas, caberá ao Judiciário resolver, não ao Parlamento. Cabe ao prejudicado, aquele que assim se sentir, recorrer às instâncias judiciárias para tentar resguardar seus direitos. Nós estamos, ainda, num embate duro quanto às questões ambientais. Há no Brasil uma tendência forte para um desenvolvimento a qualquer custo. Essa tendência é incorporada por grande parte do governo federal. Como estamos em uma guerra pelo desenvolvimento sustentável, pelo correto desenvolvimento socioambiental, nós não devemos abrir flanco de qualquer questionamento dessa natureza. Devemos sempre fortalecer as resoluções do Conama. E os que acharem que determinada resolução extrapola os limites de regulamentar, esses sujeitos têm o direito de recorrer pelas vias judiciárias.

### **Resposta - 2**

Vejo os efeitos da resolução do conselho altamente positivos. As resoluções do Conama têm interferido de forma positiva nas diversas agendas ambientais, elas representam um avanço importante. O Conama é um órgão colegiado que, a rigor, conta com a maioria do governo, mas, o órgão é um “parlamento das causas ambientais”, portanto, essas resoluções são altamente positivas. Basta lembrar que, na Resolução nº 01 de 1986, que regula os estudos de impacto ambiental, está atualmente vigendo, por não termos uma lei que normatize o conteúdo desses estudos, e a aludida resolução do Conama continua a fazer a regulamentação. Tem-se, também, nas resoluções sobre o uso da Mata Atlântica, medidas muito importantes. As resoluções são altamente positivas, têm efeitos positivos e servem à causa brasileira, pelos direitos difusos.

### **Resposta - 3**

Concordo que, talvez, possam desenvolver o aperfeiçoamento desse processo. Eu mesmo, quando ministro, aperfeiçoei esse processo, como, por exemplo, utilizando-me, especialmente, dos meios da *Internet*, oferecendo mais transparência, possibilitando debates de outros interessados, o que visava ampliar as discussões dos problemas. Mas, não se pode

afirmar que as resoluções do Conama sejam ilegítimas, ou que não têm caráter democrático. Elas são elaboradas a partir da participação de atores envolvidos, incluindo o setor produtivo, o que é muito importante, e não estão sendo elaboradas apenas a favor das decisões técnicas do governo e das áreas de organização ambientalistas. Ao contrário, vemos no âmbito do Conama as entidades patronais representativas, produtores etc., ou seja, percebe-se que todos os conselheiros representam uma força grande, influenciando as decisões. O que ocorre é que, geralmente, esses mesmos atores, ao participarem das decisões do Conama, naquele instante da elaboração de uma resolução, colaboram, influenciam, mas depois saem de lá e vão a outros fóruns para também questionarem aqueles atos ora elaborados por eles. Na realidade, trata-se de interesses econômicos fortes que estão prejudicando a atuação do conselho.

#### **Resposta - 4**

Não se pode criar um conflito Conama *versus* Legislativo. Assim, todos acabam perdendo. O Conama não substitui o Congresso Nacional, de forma nenhuma. O conselho estabelece normas complementares da legislação em vigor. Logicamente, deve-se ter cuidado com a consistência jurídica das resoluções editadas por aquele Conselho. Tanto o Conama como o Legislativo podem produzir avanços na legislação ambiental, como também podem apresentar problemas no uso das atribuições. Além disso, não se pode esquecer que há determinadas especificidades técnicas, como padrões de emissão de poluentes, por exemplo, que tipicamente são temas a serem constados nas resoluções e de outros atos que precisam ser atualizados de forma mais ágil, que não se consegue mediante a lei, cuja tramitação é muito mais lenta. Ainda mais, que medidas provisórias vêm obstruindo a pauta do Legislativo, e, na maioria das vezes, nem sempre essas regulamentações, no âmbito do meio ambiente, correm de forma pacífica. As resoluções são sempre motivos de muita discussão. Então, numa época como esta, quando a maioria das matérias é votada, consensualmente, se não contássemos com um órgão como o Conama, para agilizar esses procedimentos, lógico que estaríamos com uma lacuna muito maior na legislação ambiental.

#### **Resposta - 5**

Os estados legislam concorrentemente com a União em matéria ambiental. Isso representa um avanço na nossa Constituição. Assim, deve-se respeitar a legislação federal, e podem-se criar exigências ambientais adicionais. Sempre mais protetivas ao meio ambiente, nunca flexibilizando, no sentido de facilitar para a insustentabilidade ambiental. As normais

ambientais estaduais serão estabelecidas para adequar as regras da União, as peculiaridades locais, e não para substituí-las. Isso é um fator importante. Há um limite nas normas estaduais, limite esse imposto pelas normas federais. Por isso, tem espaço para poder legislar, mas em obediência a esses limites. No geral, o que se espera é uma atuação no sentido de ampliar os indicativos, para possibilitar o correto desenvolvimento socioeconômico-ambiental.

### **Resposta - 6**

Os estados devem observar as resoluções do Conama. A não ser que essas resoluções em questão apresentem problemas jurídicos e deem preferência com manifestação advinda do Judiciário acerca desse respeito. Pelas informações divulgadas na mídia, não parece que esse tipo de conflito seja muito frequente. Mas considero o estudo dessa questão muito importante. Todos querem uma legislação ambiental que não seja atacada em relação à consistência jurídica. Na questão municipal, a resolução ficará mais clara, a partir da edição de lei complementar que regulamentará o art. 23 da Constituição. Isso, sem dúvida, evitará uma série de conflitos. Mas, se determinada norma for considerada como ingerência, na competência municipal, será na realidade, uma ingerência coativa, e dentro dessa perspectiva, o Conama não cria conflitos de ordem institucional com os municípios. São conflitos pontuais. As correções precisam ser feitas, mas não vejo isso como grande problema neste momento. Trata-se de problemas muito pontuais.

### **Resposta - 7**

Mais do que criar conflitos com o Conama, o Legislativo deve criar um trabalho conjunto e articular. Eu, como coordenador da frente parlamentar ambientalista e militante da causa de *status* ambiental, acho que a única opção correta é essa: a de trabalhar conjuntamente e articular decisões. Não afirmo que as resoluções são perfeitas e inatacáveis. Existem problemas com elas, assim como em normas constantes, em nível federal. Temos que caminhar na direção do aperfeiçoamento dessas regras. De minha parte, eu sou muito reativo aos projetos de decreto legislativo do Congresso Nacional, no sentido de interferir nessa área. Aqueles que têm lutado, mais para fazer projeto de decreto legislativo, e, conforme as últimas notícias, como a da Senadora Kátia Abreu, agora, há uma proposta de PDS na Comissão de Agricultura sustando algumas resoluções e até mesmo alguns decretos sobre o combate ao desmatamento. À época da ministra Marina, isso foi questionado. Decidi uma série de sugestões que poderiam solucionar esses problemas. Eu acho que nesta questão complexa,

que envolve interesses econômicos grandes, que também conta com a participação técnica mais acurada, eu não sou contra que os PDLs interfiram nessa área. É uma atitude simplista, em caso de o Congresso Nacional vir a adotar essa investidura. O Conama passa dois ou três anos discutindo uma proposta, e a proposta é discutida com a própria formação do Conama, com todos os segmentos interessados, e de repente chega um PDL sustando parte ou total de determinada resolução. No meu entender, apesar do Parlamento ter o PDL como prerrogativa, e dele não pode abrir mão de usá-lo, até agora, não se justifica, sob o ponto de vista ambiental, um PDL que, talvez, fosse feita essa pergunta às pessoas ligadas a questões ruralistas, talvez o entender delas fosse totalmente ao contrário. Mas não no meu ponto de vista.

#### **- Espaço aberto ao entrevistado**

Acho que estamos em um embate muito difícil e desigual. E devemos usar todas nossas armas nesse embate. Então, pode ser que no ponto de vista estritamente formal, essas questões suscitadas tenham, realmente, fundamento, mas não nos interessa na parte ambiental, na visão concreta, fazermos uma discussão de mérito sobre o conteúdo das resoluções do Conama, porque poderá apresentar um retrocesso na legislação ambiental.

#### **Pizzatto - Deputado Federal Luciano Pizzatto**

##### **Resposta - 1**

O Conama possui delicada situação jurídica. Pelas disposições transitórias da CF/88, todos os conselhos que possuíam atribuições deliberativas de competência do Congresso Nacional tinham prazo para serem regulados novamente por lei. Portanto, a recepção do Conama pela CF/88 é o primeiro ponto de discussão.

Independente de sua constitucionalidade, a Lei de criação do Conama<sup>6</sup> é clara ao respeitar os princípios da legalidade e, principalmente, em considerar os aspectos jurídicos diversos dos atos do Poder Público. Dessa forma, atribui-se ao Conama poder deliberativo para normas e padrões de qualidade ambiental, e que outras deliberações devam ser encaminhadas ao Conselho de Ministros.

Logicamente, porque essas deliberações podem envolver necessidades como decretos, ou MPs, ou ainda, a discordância da política governamental em seu caráter matricial, e em

especial, previsão orçamentária e intervenção no domínio econômico. Observa-se que, até os atos do Congresso, em sua maioria, passam pelo crivo e pela sanção do Poder Executivo, quanto mais o de um simples conselho.

“Art. 6º [...]:

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”[...];

Ainda quanto à deliberação, normas e padrões são complementares, e o termo “norma” tem em sua forma o caráter técnico, e não o caráter legal. Em minha opinião, o Conama só deve ter poder deliberativo na normatização e padronização de atos oriundos da lei, de forma complementar, sem jamais poder inserir qualquer previsão ou obrigação que não exista na forma da lei.

## **Resposta - 2**

### **Positivos:**

Superar certa passividade do Poder Legislativo em questões urgentes e despertar pelo conflito da necessidade de melhor ação legislativa;

### **Negativos:**

Dicotomia entre sustentabilidade e legalidade, com normas totalmente dissociadas da realidade técnica e científica em função de interesses ideológicos; grande passivo judicial; insegurança jurídica e desestímulo das ações de longo prazo; conflito entre poderes; pressão pública indevida sobre o Judiciário; criação de conceitos e definições sem base científica; dicotomia das normas ambientais com a realidade econômica e social do país.

## **Resposta - 3**

Nas questões que efetivamente cabem ao Conama, como padrão de qualidade de emissões, por exemplo, a base técnica tem sido de razoável qualidade.

Quanto às questões que envolvem, por exemplo, o uso da terra - conflitos com a produção rural ou industrial e outros com caráter político ou ideológico - o posicionamento do Conama tem chegado à mediocridade, rasgando muitas vezes toda história acadêmica do país.

---

<sup>6</sup> Lei 6.938/1981.

Exemplos que envolvem as definições dos ecossistemas brasileiros, como a Mata Atlântica, as recentes discussões sobre campos de altitude, os princípios do manejo para rendimento sustentado e, em geral, de toda ciência florestal, o tratamento das espécies ditas ameaçadas, é muito pior a origem da lista dessas espécies.

A ciência é formada pelo constante avanço da dúvida, em que a cada solução se abrem novas dúvidas, e assim, perpetuamente. Matas ciliares não podem ser intocáveis, separando dois mundos ativos como a água e o restante do solo, ou a reserva legal ser objeto de manejo e não se permitir à liberdade dos padrões de manejo ser de um profissional habilitado para um país continental.

#### **Resposta - 4**

Enquanto o Conama atende interesses de grupos de poder com capacidade de motivação da mídia, estas defendem suas irregularidades. Mas o contrário pode acontecer, e logo poderemos usar o Conama como instrumento para viabilizar processos indesejáveis. E toda essa liberalidade atual longe do Congresso passará a justificar os mesmos atos, sob o manto de uma possível proteção ambiental.

A separação dos poderes é histórica e milenar e não pode, por eventual passividade, ser excluída em nenhum tema. O Judiciário também é acusado de lento, nem por isso pode ser substituído por tribunais populares.

#### **Resposta - 5**

Isso seria o caos constitucional. A lei, muito mais lenta, tem que aprovar a vontade de toda uma população, e o órgão regulador, como o Conama, este sim, alterar suas resoluções conforme a legislação for evoluindo.

Na necessidade de normas urgentes, o Poder Executivo possui mecanismos como a medida provisória, ou projetos de lei em regime de urgência, não se justificando qualquer outro ato.

Também os estados, conforme o art. 24º da CF, possuem atribuições concorrentes e, não havendo lei federal, podem produzir os seus mecanismos legais, e, havendo a lei, podem criar outras disposições, não mais restritivas do que a federal (diversas decisões do STF), e sim adequadas às condições locais.

**Resposta - 6**

Tal conflito já foi solucionado por meio do Estatuto das Cidade. Basta aplicá-lo. Nos casos em que se demonstrar frágil para proteção ambiental, deve esse estatuto, através do Congresso Nacional, ser alterado.

**Resposta - 7**

O processo parlamentar é político, e governos nunca gostam de que seus atos sejam questionados, e, assim, a maioria parlamentar não observa o mérito dos PDLs, e sim o seu autor. Mas a ação do Conama radical e incongruente tem gerado o aspecto positivo do tema, ser objeto de preocupação de todos os partidos e diversos PDLs contra atos do Conama já está em tramitação.

Também suas atribuições têm sido frutos de vários debates em audiências públicas, e questionamentos em artigos que antes eram impensáveis frente aos “patrulheiros” da dita “proteção ambiental”.

A reação, lamentavelmente, deve ser pendular, à custa de alguns avanços, mas tendemos a ter o Congresso resgatando suas atribuições legislativas, faltando ainda entendimento do Judiciário dos limites de uma resolução do Conama.

**II - CONSULTORES LEGISLATIVOS E ASSESSORIA TÉCNICA NO PARLAMENTO**

**Scavazzini - Carmen Rachel Scavazzini M. Faria - consultora legislativa do Senado Federal, na área de meio ambiente.**

**Resposta - 1**

Sobretudo, essa Resolução nº 237 foi muito criticada e vejo que ela extrapola os ditames legais. O art. 10 da Lei 6.938/1981 fala que o licenciamento é dos órgãos estaduais de meio ambiente, do Ibama, naquelas condições que prevê. Chega-se à conclusão de que o município deva licenciar, isso deveria ser previsto em lei específica. Que o Conama está “legislando” demais, isso realmente é certo. A outra resolução que alterou as APPs também extrapola totalmente os ditames legais. Agora, tem também o problema do vácuo legislativo e o Conama começa a querer supri-lo. Mas, eu não creio que o conselho deva ter poder normativo pleno. Isso porque já temos as Casas Legislativas para esse fim, para que tenhamos

transparências nas decisões no momento da feitura das leis. Aqui nós temos uma transparência para discutir as matérias, pois aqui, no Senado, têm audiências públicas, tem o contraditório. E no Conama fica restrito à reunião reservada, que por mais representatividade aquele órgão tenha, jamais será legítimo como é no Legislativo.

Realmente, aqui no Legislativo, há leis que levam cerca de 10 anos para serem aprovadas. E é por isso que o Conama vem agindo para ocupar essas brechas deixadas pelo Poder Legislativo. E repito, não concordo que o conselho deva ter esse “poder de legislar”. Mas, também, até o momento, a atitude do Conama de fazer resoluções sem respaldo legal não tem sido contestada.

## **Resposta - 2**

A “resolução das pilhas” teve um efeito positivo parcial, porque não se consegue colocar uma responsabilidade pós-consumo numa lei federal de resíduos sólidos. Também há “trocentas” leis sobre resíduos sólidos que tramitam pelo Congresso, e a grande dificuldade é a responsabilização pós-consumo da indústria. Aliás, essas leis deveriam ser mais simplificadas e estabelecer essa responsabilidade, o que seria mais importante. Quando se fazem resoluções específicas, fica aquele cipoal de normas que acabam não resolvendo os problemas. Por que eu disse que a “resolução da pilhas” resolveu parcialmente? Tem determinadas pilhas, com determinado teor químico, que podem ir para o lixão. Tudo bem, jogar 10, 12 dessas pilhas nos lixões, agora quando se joga infinidade de pilhas, causará danos maiores ao meio ambiente. Na verdade, não conheço a realidade dos acordos, do âmbito interno do Conama. Eu sei que industriais que fabricam pilhas são participantes das reuniões do conselho e pergunto: será que não influenciaram de tal forma que saíram com vantagem?

A “resolução dos pneus” é outro exemplo que traz uma complicação “danada”, pois está eivada de confusão. Será que não foi um acordo viciado? Esses são pontos negativos das resoluções editadas pelo Conama. Acabam sendo usadas para o bem e para o mal. Por exemplo: à época do “apagão”, uma resolução do Conama flexibilizou o licenciamento ambiental das usinas termoelétricas. Estou em dúvida, agora, se foi uma resolução ou decreto. Mas, com certeza, o interesse maior é o ambiental, que, geralmente, contraria os seguimentos dos negócios ou “agronegócios”, ou de qualquer atividade empresarial, industrial. Então, é visível, que ao mesmo tempo em que as resoluções pretendem resolver questões ambientais, e o Conama zela para o meio ambiente equilibrado, por outro lado, haja vista, tem-se a resolução do Conama que altera os dispositivos das APPs, não previstos no Código Florestal.

Fica uma coisa perigosa. São resoluções para o bem e para o mal. Isso é nefasto. Entretanto, o meio ambiente não pode ficar esperando as decisões do Congresso Nacional.

### **Resposta - 3**

Não conheço o funcionamento do conselho nessa questão de representatividade, mas sei que há diversos representantes dos ministérios, do Ministério Público, conta-se também com técnicos, mas desconheço como ocorrem as reuniões. Mesmo assim, não acredito que chega a ser um foro de discussão que garanta legitimidade.

### **Resposta - 4**

É exatamente um risco eminente. Claro que isso pode ocorrer, ou tem acontecido na prática. A mesma resolução que flexibilizou a questão das APPs teve um *lobby* muito grande por parte dos interesses das indústrias de mineração. Não tenho dúvida de que isso realmente ocorra. Como eu disse, acabam utilizando as resoluções para o bem e para o mal. No momento em que é elaborada uma resolução, há uma pressão, “uma força vinda de cima”, que acaba gerando essas inconsistências, que vem atropelando o que está previsto em lei. Sobre o licenciamento, é necessário modificar a diretriz e ter uma lei específica, ou mudar a Lei 6.938/1981. Mas também tenho medo de que venham mudar essa lei. Nós vivemos em um momento não muito propício para fazer modificações em uma lei que tem sido tão importante. Atualmente, o discurso do meio ambiente atrapalha o desenvolvimento econômico do país. Nessa semana, saiu uma declaração de um senador, no jornal semanal do Senado, que afirma que as leis ambientais estão ultrapassadas, porque não atendem às necessidades da sociedade. A sociedade clama por mudanças, e as leis acabam “impedindo” o setor produtivo dar mais lucro ao país. Colocar em pauta uma discussão desse porte é muito arriscado. Eu não sei, hoje, por exemplo, se seria possível aprovar uma lei dentro dos moldes da Lei 6.938/1981. Essa lei, ao ser elaborada, o país encontrava-se noutro momento histórico. Eu não sei se uma responsabilidade objetiva do meio ambiente, por exemplo, seria aprovada na atualidade, justamente devido aos discursos de desenvolvimento econômico.

### **Resposta - 5**

Se uma resolução do Conama extrapolar uma lei federal, em vez de ficar naquilo que ela teria por competência, a de regulamentar uma lei existente, e a lei estadual, que, também,

deveria respeitar as regras gerais, acabam propiciando muita discussão. Às vezes, a lei estadual é mais restritiva do que as leis federais, então, se ficasse restrito à regulamentação, não haveria esse choque, mas, se uma resolução extrapola, aí fica difícil o próprio estado resolver. A resolução não poderia ficar, o tempo todo, mudando os princípios gerais e legais, mas apenas ficar na regulamentação, definindo padrões, índices, ou seja, normas técnicas. O problema maior está, até hoje, centrada na lei complementar que não foi aprovada, no intuito de regulamentar o art. 23 da Constituição. Com a lei complementar, definir-se-á a questão de competência, que tem gerado muita discussão. Isso seria decisivo para a questão do licenciamento, no momento de definir qual o ente federado competente para licenciar. É um tema extremamente complexo.

### **Resposta - 6**

Pois é, isso acaba atingindo a questão da preservação. Não sei como resolver isso. Repito, isso é muito complicado. Também os municípios, para licenciar, sofrem muita tensão, não sei se esses entes da Federação estão preparados para definir questões que envolvem grandes empreendimentos, e a própria Constituição também dá competência para os municípios legislarem assuntos de interesse local. Mais uma vez, volta à questão do art. 23 da CF, que espera uma lei complementar para resolver o impasse. De repente, aparece um determinado empreendimento que, para o entender do município, não será bom, mas, para o estado, seria conveniente aprová-lo. Você está mexendo em um vespeiro.

### **Resposta - 7**

Não vejo nenhum problema de apresentar um PDL para sustar uma resolução. Essa prática existe. Na Câmara tem alguns tramitando, mas ainda são poucos. Agora, alguns apresentam, outros não. Acredito que isso dependerá, também, dos *lobbies*, dos interesses. Não sei, também, se um DL seria mais eficaz para sustar uma resolução. Percebe-se que, quando há um decreto do Executivo que esteja a extrapolar a competência do Legislativo, “chovem” PDLs nas duas Casas Legislativas. Não sei qual tem sido o posicionamento do Judiciário para impedir resoluções que estejam extrapolando o limite de regulamentar. De repente, para os parlamentares, essas resoluções estão muito boas, então, por que deveriam mexer com isso, a partir dos PDLs?

**Dutra - Ivan Dutra Faria - consultor legislativo do Senado Federal, na área de meio ambiente**

**Resposta - 1**

Pelo que eu conheço, dentro da perspectiva jurídica, nós rejeitamos as resoluções do Conama que não atendem aos limites normativos, considerando o princípio da legalidade. Se até nos posicionamentos dos ministros, sobre esse tema, poderão haver divergências, pela insegurança jurídica que essas resoluções provocam. Pela experiência que tenho, realmente, algumas resoluções do Conama têm extrapolado os seus limites de normatizar. Está havendo um exagero do Conama ficar editando normas, e jamais o conselho deverá ter um poder normativo pleno. As resoluções estão inseridas nas normas infralegais. O conselho deve atuar sempre em função daquilo que Congresso Nacional editar. Nem de longe, poderia o Conama fazer o papel do Legislativo.

**Resposta - 2**

O Conama acaba não sendo culpado por todos os problemas. Isso é consequência da cultura judaico-cristã que nós herdamos, de sair à procura de culpados. Na realidade, o conselho está preenchendo um vazio. Nesse sentido, ele tem efeito positivo, não pode ser crucificado. Mas, como efeito negativo, o órgão ambiental tem extrapolado o poder normativo. Como bem citado nesta questão, o problema gerado pela Resolução n ° 237/97 deve ser resolvido. Se o licenciamento municipal não está na PNMA, então o Conama não pode prever um licenciamento naquele ente federado. Agora, por outro lado, a destinação de resíduos sólidos, como pilhas, baterias e pneus inservíveis, é muito mais complicada do que se pode imaginar. Aqui no Congresso, por uma razão, ou por outra (acho que seu trabalho até seria matéria de doutorado), alguns projetos, no âmbito do legislativo, não caminham com velocidade que deveriam. Tem um projeto, de um ex-senador, Lúcio Alcântara, que regula essa questão de resíduos sólidos, que está, desde 1999, tramitando aqui no Senado e, ao mesmo tempo, lá na Câmara tem outro processo nesse sentido e um novo projeto, que não sei se já foi enviado para a decisão do Executivo. Enquanto isso, as pilhas, baterias e pneus estão por aí nos lixões, contaminando o meio ambiente. Sem dúvida, o Conama tem algo de positivo, em dar "ordem" nesse caos.

**Resposta - 3**

Esse, talvez, seja o defeito mais grave do Conama, e não é tanto a questão desse órgão estar preenchendo um vácuo na legislação, o que é, sem dúvida, um equívoco, mas tem aí uma função do conselho fazer benefício à sociedade. Agora, a questão do Conama, que fora abordado nesta questão, é a mais grave. Pois o conselho não é um órgão científico. O Conama conta com uma representatividade de parcelas da sociedade, que “ideologiza” o debate. Não é um grupo de pessoas escolhido pela sociedade por sufrágio universal. E muitas resoluções são tomadas por base de decisões até mesmo opostas à comunidade científica. Imagine, por exemplo, a questão dos pneus inservíveis, que poderia ser uma questão simples ao ser comparada com um problema de amplitude maior, como o clima, por exemplo, mas, até agora, não há consenso sobre o assunto. Não há um discurso científico levado a sério. O princípio da precaução, por exemplo, não deve ser levado ao exagero. Um químico deve correr riscos para que determinado dano seja descoberto, apesar desse profissional seguir regras de segurança e metodologia científica, no intuito de atenuar os riscos, ele não deixa de prosseguir a pesquisa. O princípio da precaução, levado a sério demais, levaria a uma paralisia científica. Acho que, esse é um problema que o conselho deveria também resolver.

**Resposta - 4**

Quanto ao poder de legislar, o Congresso está “pecando” em não fazer o seu papel. É um risco do processo, sim. Por um lado, existe essa disparidade na hora da decisão. O Parlamento deveria olhar muito bem isso. Agora, infelizmente, os assuntos concernentes à matéria ambiental ficam, geralmente, na retórica, tanto no Congresso, como no próprio Executivo. O que está precisando é de pessoal que execute e que seja gestor para definir as questões ambientais. Mas, apesar de correr o risco de privilegiar alguns grupos de tecnocratas, poderá correr outro no sentido mais geral: a de também atender aos interesses daqueles que estão predominado no cenário do Conama.

**Resposta - 5**

Uma coisa que está dentro das intenções do PAC<sup>7</sup>, pela PL nº 388, se não me engano, é a regulamentação, por lei complementar do art. 23 da Constituição. Isso ainda não chegou

---

<sup>7</sup> Programa de Aceleração do Crescimento.

ao Senado Federal e ainda está no âmbito da Câmara dos Deputados. Até agora, nada concluído. E a saída para isso, sem dúvida, está no Congresso Nacional.

### **Resposta - 6**

A resposta é basicamente a mesma. É o Congresso quem fez uma Constituição, até muito bem intencional, para o meio ambiente. Mas, quando chega à legislação, ou a um preceito de norma infralegal, observa-se uma imprecisão tremenda, como por exemplo, “o que é um impacto significativo?” “O que é uma linguagem acessível?” Isso deve estar escrito na norma. O Rima<sup>8</sup> e o EIA<sup>9</sup> devem ter uma linguagem acessível. A arrumação desse problema deve ser feita pelas vias do Legislativo, não vejo outro jeito.

### **Resposta - 7**

Isso não há menor dúvida. Quando o presidente do Senado vem à imprensa e diz que está preocupado em ver o Executivo legislar, de certa maneira, está manifestando, também, a preocupação de muitos. Percebe-se que, em vez de discutirem esses assuntos necessários, inclusive na votação de um PDL, o que vemos na prática é o trancamento de pauta continuamente no Congresso, paralisando outras atividades ou atribuições legislativas, como questões levantadas nesse seu questionamento. Há uma deficiência no processo legislativo relativo à morosidade. Eu vejo, inclusive, que um PDL é um instrumento muito mais limitado do que uma discussão que envolve uma lei. Deveriam dar uma arrumação nas Casas Legislativas.

Acaba que o Legislativo tem uma sucessão de escândalos, de CPIs, o que acaba não apreciando como deveria, matérias como o PDL que ficam em segundo plano.

**Juras – Ilídia A. G. Martins Juras - consultora legislativa da Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente.**

### **Resposta - 1**

Sua questão está correta. O Conama tem extrapolado em muitos casos e pode ser questionado por isso. Algumas normas que o conselho editou, por não terem respaldo legal, poderão ser questionadas no Judiciário. Eu acredito que algumas delas não estejam sendo

---

<sup>8</sup> Relatório de Impacto Ambiental.

cumpridas em sua totalidade, justamente por não possuir amparo legal. Agora, não se pode esquecer a importância que o Conama tem ao longo desses anos, por complementar a legislação do meio ambiente. No caso específico das pilhas, baterias e pneus, existe uma necessidade urgente para normatizar esses resíduos sólidos, dando responsabilidade pós-consumo para determinados produtos, e o Congresso Nacional deveria ter feito. Então, o Conama, sem dúvida, supriu parte dessa lacuna. Há outras resoluções, como a das lâmpadas fluorescentes, entre outras, que não constam em lei específica, mas o Conama tem usado a competência normativa geral dada pela lei da PNMA.

### **Resposta - 2**

Quanto aos efeitos positivos, se não fossem as resoluções do Conama sobre a questão dos resíduos, não teríamos quase nada de norma sobre essa matéria. Temos resolução de lixo hospitalar, outra para construção civil, que são antigas. Também há resolução de resíduos de óleo, ou seja, são aspectos específicos, sobre resíduos, que deveriam estar normatizados por meio de leis federais. Entretanto, se não fossem as resoluções do Conama, não teríamos nada de resíduos sendo normatizado. Os negativos já ficaram entendidos pela questão anterior.

### **Resposta - 3**

Acredito que o Conama, embora conte com conselheiros e representantes de todos os estados, outros do setor produtivo etc., e todos participarem de discussão ampla, ainda assim, o conselho é um órgão fechado. De uma forma genérica, a sociedade parece estar muito bem representada no Conama, tanto em termos de setores e números de pessoas. No entanto, mesmo com reuniões abertas, falta, ainda, uma divulgação maior dando notoriedade ao assunto que se pretende discutir, para que a sociedade participe ativamente.

### **Resposta - 4**

No âmbito do Congresso, há uma pressão de todos os grupos sociais para contribuir durante o processo legislativo. No Conama, a participação social está restringida, fechada. Então, não se tem noção de quais grupos atuam no ato de definir a aprovação de uma resolução. Não existe transparência na elaboração de uma resolução. Enquanto, no Congresso Nacional, os pareceres, tomados pelos parlamentares, são públicos e podem ser acessados pela

---

<sup>9</sup> Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

*Internet*, para o acompanhamento da votação de um projeto de lei, por exemplo, ou seja, a sociedade tem muito mais oportunidade de acompanhar tudo que se passa aqui no Parlamento, do que, na realidade, acontece no âmbito do Conama. O processo legislativo do Congresso é muito mais amplo, o que não há como ser comparado com o que ocorre naquele conselho. Eu acredito que o processo de elaboração das normas do Congresso e aquele realizado pelo Conama são distintos. O Legislativo deve ditar as normas gerais sobre o meio ambiente e o conselho regular aspectos mais específicos, e/ou técnicos da questão ambiental, ou seja, o Conama não pode editar normas gerais. Agora, o maior problema concentra-se quando não há normas gerais. Talvez seja até preferível contar com uma resolução do Conama que esteja atendendo a todos os princípios constitucionais, mesmo que criticada, mas que depois, pode ser ajustada, do que não ter nada para normatizar. É até preferível que o Conama "peque" por ação, do que por omissão.

#### **Resposta - 5**

Acredito que isso ocorra por uma distorção do nosso quadro normativo atual. Toda legislação deveria se adaptar à Constituição e estabelecer o poder concorrente. Antes de 1988, os estados tinham uma limitação muito grande para legislar sobre vários aspectos. Com a ampliação do poder normativo dos estados após a Carta Magna, muitos estados passaram a legislar. Isso se justifica por aqueles entes federados não ficarem na dependência de uma lei federal, o que era de pertinência do problema local. No caso específico de licenciamento, não há uma norma geral, configurada na lei federal, que defina a questão do licenciamento. O que existe é uma resolução do Conama que tem extrapolado, em matérias atinentes ao licenciamento ambiental, que deveriam, também, ser constadas em lei. Então, nesse contexto, as leis estaduais devem seguir as leis federais. O estado deve resguardar sua competência administrativa e, portanto, não ficar na dependência de determinadas normas do Conama. No meu entendimento, o conselho não deveria ter esse poder, pelo contrário, para esses casos de competência administrativa, deveria ter uma lei federal. O mesmo vale para causas sobre licenciamento, que, atualmente, também são realizadas mediante resolução do Conama. Infelizmente, ocorre para casos de EIA, que não conta com lei federal, mas há uma resolução do Conama que trata, por exemplo, do conteúdo mínimo do EIA. Quando o estado aspira a um determinado empreendimento, terá que se adequar aos estudos dos impactos constados por uma resolução? No meu entender, o estado deveria ter a liberdade de realizar o EIA.

**Resposta - 6**

Essa também é uma questão complexa. A legislação urbana, de uma forma geral, teria que estar compatibilizada com a legislação ambiental. Não se pode ter uma lei federal, como o Código Florestal, que trata das APPs, com tratamento para as APPs, inclusive em área urbana, quando há outra legislação federal sobre parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, que oferece tratamento distinto. A questão urbana e o meio ambiente devem ser compatibilizados em termos de normas gerais, inclusive para ocupação de solo urbano. Parece que isso tem sido realizado, muito embora eu não esteja acompanhando a nova lei sobre o parcelamento de solo urbano, onde consta, justamente, como compatibilizar essas causas. Vem sendo discutido na nova lei de parcelamento e ocupação do solo urbano como se devem prever requisitos mínimos ambientais para o parcelamento, em cumprimento às regras ambientais, mas que dêem autonomia para os municípios decidirem caso a caso as questões locais, em termos de respeitar o meio ambiente.

**Resposta -7**

Existem alguns PDLs em trâmite, não apenas para sustar os efeitos da resolução do Conama, mas, também, as portarias do Ibama, do MMA, portarias, inclusive, da Anvisa<sup>10</sup>. Existem PDLs no intuito de sustar esses atos. Entretanto, o processo de acompanhamento dessas proposições, em geral, é lento. Existem, talvez, matérias mais prioritárias para discussão dos parlamentares, do que os PDLs, que acabam não tendo muita discussão e rápida aprovação. Mas isso não ocorre apenas com os PDLs, mas também, em geral, com os PLs de iniciativa parlamentar. Muito embora o PDL também seja de iniciativa parlamentar, esse instrumento tem pouca probabilidade de ser aprovado a curto prazo. Se “pegar” todos os PDLs dos últimos anos, os que chegaram a virar lei, a maioria é de iniciativa do Poder Executivo. Os projetos de iniciativa parlamentar demoram muito para chegar a um resultado final, e o mesmo ocorre, também, para o caso dos PDLs.

**Espaço aberto ao entrevistado**

Ressalto que o processo legislativo é extremamente lento para a formulação e aprovação de leis. Talvez uma pressão maior para resolver as necessidades de determinado tema, fosse uma viável solução, pois é inconcebível, quando tem, por exemplo, um projeto de

---

<sup>10</sup> Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

política de resíduos que está em tramitação desde 1991. Até o momento, não tem uma lei federal sobre isso. Ocorre do mesmo jeito com o licenciamento ambiental, que conta com um projeto de lei desde 1988. Mas, por outro lado, nós temos leis demais, e são muito complexas. Por isso, uma lei demora muito para ser finalizada. Então, se houvesse leis mais simples, mais curtas, mais objetivas, mais diretas, e deixar o que realmente deve ser dado por meio de normas técnicas, talvez seria resolvido o imbróglio. Há vários projetos de leis que tentam fazer exatamente o contrário, que atravancam o processo legislativo, o que deveria ser, tipicamente, casos para as resoluções do Conama resolverem. Podem-se propor, a partir de um projeto de lei, normas para limitar a emissão de poluentes de veículos automotores? Isso seria inviável, pois é um típico caso para a resolução do Conama, que embasaria um dispositivo específico sobre poluição veicular, por exemplo. Então, não há necessidade de ter uma lei sobre emissão de poluentes de veículos automotores, porque estaria desatualizada rapidamente. Mas, muitas iniciativas parlamentares que tentam fazer isso, o que é uma perda de tempo, deveriam estar pensando e discutindo coisas gerais e necessárias, do que estar tratando de questões técnicas que não são de competência do Legislativo resolver, mas para ser regulamentado pelo Conama.

**Boratto - Maurício Boratto Viana - consultor legislativo da Câmara dos Deputados, na área de meio ambiente, e conselheiro da Câmara Técnica de Atividades Minerárias, Energéticas e de Infra-Estrutura do Conama.**

#### **Resposta - 1**

Essa questão não tem unanimidade de entendimento. Alguns acham que o Conama deveria ter essa competência de poder normativo pleno em editar resoluções, enquanto outros não concordam com essa competência. No meu entendimento, a Lei 6.938/1981 dá poderes ao Conama normatizar sobre várias questões ambientais. Foi pela PNMA que se buscou basear as resoluções desde 1985. Não é um assunto unânime, é controverso. O próprio Antunes, na sua doutrina, critica muito o Conama. Ele diz que o conselho não conta com essa competência. Mas, deve-se lembrar que, além dessa questão política, tem que considerar o que ocorre na prática. Sabemos que o processo legislativo é muito lento, e que a norma do Executivo, enquanto na forma de medida provisória tem resposta bem mais célere. Em contrapartida, há processos legislativos que passam cinco ou seis anos tramitando no Congresso. Mas, há matérias que não podem esperar tanto tempo. Tem um projeto de lei, do Deputado Fabio Feldmann, que tramita no Congresso desde 1988, ou seja, vinte anos se

passaram e continua estacionado aqui na Câmara. Nesse meio tempo, não dá para ficar sem legislação. A questão prática de que falo é o motivo mais forte por não haver questionamentos em nível do Supremo, caso assim o fosse, aquela Corte estaria entulhada de processos, com o escopo de questionar resolução do Conama. Percebe-se que isso não tem ocorrido. Não tem sido questionada a competência do Conama. Claro que, se “pegar” essas resoluções ao “pé da letra”, quando a Constituição diz que tudo deve ser feito por meio de lei, e o Conama não edita leis, e sim resoluções, haverá alguns problemas de legitimidade. No entanto, o conselho vem editando resoluções em matéria ambiental, o que, depois de algum tempo, algumas leis foram sucedidas por resoluções do Conama. Por exemplo, algumas leis ambientais da atualidade são muito recentes. Temos como exemplos, a Lei de Crimes Ambientais, de 1998, e o Snuc<sup>11</sup>, de 2000. Caso assim não fosse, nesse meio tempo, o que seria sem as resoluções? Isso só foi possível a partir da Lei 6.938/1981, que deu competência aos estados para legislar em vários aspectos, inclusive, licenciamento ambiental. Nesse caso, o estado tem a competência primária. Muito estados tiveram que “se virar” ao editar leis atinentes ao licenciamento ambiental, entre outras questões para a proteção do meio ambiente.

## **Resposta - 2**

### **Positivos:**

Rapidamente conseguimos ter uma norma que pode desagradar “A” ou “B”, mas agrada a maioria. A questão do tempo é um fator importantíssimo. Tem participação, muito embora não sendo paritário, como ocorre em nível estadual.

### **Negativos:**

Uma das desvantagens é que as resoluções do Conama não têm a representatividade e legitimidade ao serem elaboradas, como têm as leis, que são elaboradas pelo processo legislativo de forma mais democrática. Sempre as resoluções do Conama serão alvo de questionamento por conta disso. Há conselhos regionais, como a exemplo o de Minas Gerais, Copam (Conselho Estadual de Política Ambiental), que possui maior representatividade que o Conama. Outra coisa que implica é a de o Conama não analisar os processos de licenciamento. Toda questão de licenciamento é vista pelo Ibama. Em Minas Gerais, é diferente. Naquele estado há concessão, e não licença, para aplicação, ou não, de penalidades. Em Minas, a sociedade civil participa de todo o processo (pelo menos, os mais importantes), ou seja, os conselhos regionais têm maior participação da sociedade civil. Nessa comparação,

---

<sup>11</sup> Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000.

percebe-se um processo muito mais transparente, no exemplo do conselho estadual de Minas, do que aquele realizado no nível federal, no Conama.

Agora, eu sou defensor do Conama. Tudo bem que, o Conama em si, eu conheço muito pouco. Conheço mais aquele, no nível estadual, o de Minas Gerais. Mas, ainda assim, o Conama é um exemplo para outros setores, como o da saúde etc. Por mais defeitos que o conselho apresenta, por questões de legitimidade, representatividade, o órgão ainda tem uma forma de a sociedade civil participar.

### **Resposta - 3**

Essa informação não é correta. Eu participei desse processo da Resolução nº 369/2006. Foi formado um grupo de trabalho (GT) de vários níveis. Eu participei com o grupo de mineração. É errado dizer que não houve participação. Agora, se universidades e academias que se envolvem com questões ambientais não participaram, é porque não souberam ou porque não tiveram condições de representar. À época da elaboração dessa resolução, quando eu participava na questão da mineração, senti-me praticamente sozinho. Eu estava lá, com um grupo de 30 ou 40 pessoas, algumas do Ibama, outras do MMA (poucas), mais de 30 representavam o setor produtivo. Então, era muito difícil passar alguma coisa sem ser analisado por todos os segmentos. Tudo que pensávamos para constar na resolução não era aprovado. A ampla maioria do setor produtivo não aceitava. Era uma luta desigual. Fiquei dois anos participando, até que acabei desistindo de continuar. Mas, dizer que não houve trabalho, isso não. O setor produtivo acaba tendo uma ampla maioria, não é formado por um grupo paritário, que se pode dedicar quanto aos questionamentos ambientais, para viagem, para tudo. Por interesses econômicos, acaba tendo o setor produtivo com ampla participação. As pessoas “comuns”, que possuem outras obrigações, não têm como participar integralmente. O que pode acontecer, caso tenham grupos mais fortes de participação, é ter um resultado mais tendencioso, por ter mais condições de participar, do que outros segmentos que compõem o plenário. Eu vi a Resolução nº 369/2006 depois de pronta, e a achei até razoável, embora tivesse várias críticas e propostas em relação às questões de mineração. Na prática, o que se vê a rigor é a questão das APPs e RLs<sup>12</sup>, que acabam constando apenas no papel. Onde estão os 30 (trinta) metros a serem observados naquelas áreas, onde está o plano de manejo?

A mineração deve ser explorada, precisa extrair a riqueza de uma determinada região. Não sou contra. Mas, a mineradora precisa tirar a riqueza e deixar outra no lugar. A minha

---

<sup>12</sup> RLs – Áreas de Reserva Legal.

proposta: se a mineradora tira um bem mineral, caberia a ela deixar um bem florestal de uma APP, por exemplo. Deve ter uma compensação para negociar com os proprietários. Tinha que ter uma obrigação ambiental de lucro para biodiversidade. Havia propostas, mas a maioria não aceitou. Entretanto, qualquer questão discutida na câmara do Conama conta com participação de todos os segmentos. É verdade que o setor produtivo tem muito mais chances e condições econômicas para acompanhar, faz-se representar melhor do que determinadas ONGs<sup>13</sup> e outros atores sociais.

#### **Resposta - 4**

Tenho percebido que desde 1990 o Conama tem flexibilizado a legislação. É o que tem acontecido. O órgão acaba por “legislar” no máximo e, por outro lado, têm casos específicos que apresentam brechas. Tenho notado que, nessas últimas resoluções, a tendência das resoluções é flexibilizar. A resolução das APPs é um exemplo de flexibilização e há outras também com características de flexibilização. Agora, se essas resoluções têm flexibilizado além do que a lei determina, com certeza esse ato normativo é ilegal e inconstitucional. Mas, ainda assim, são poucas resoluções que apresentam esses casos. A Resolução nº 237/97 (sobre questões de competências), muitos têm alegado, até mesmo juízes, a sua inconstitucionalidade, por definir competência, o que caberia à Constituição, ou a lei complementar. São essas duas fontes normativas que podem estabelecer a questão de cooperação de legislar, dos estados e municípios, em questões ambientais. Muito embora a Resolução nº 237/97 tenha estabelecido questões de competências, com a melhor das intenções, que, juridicamente, concordo que ela seja de fato inconstitucional e ilegal, por bater de frente com os ditames constitucionais, ou por afrontar a própria Lei 6.938/1981. É preciso ver, também, que a Lei 6.938/1981 foi editada antes da CF e estabeleceu competência para os municípios. Note que isso foi antes da Constituição de 1988. Sem dúvida, é ilegal a flexibilização que o Conama tem realizado, além do que a Constituição ou leis determinam. Mas, isso também ocorre com leis que acabam sendo questionadas, dadas as suas inconstitucionalidades.

#### **Resposta - 5**

Questionamento bem difícil de responder, quando se tem, em tese, a verticalização das leis. A resolução do Conama é válida para todo o país e, realmente, haverá momentos de

---

<sup>13</sup> ONGs – Organizações Não-Governamentais.

chocar com a lei de algum estado. Agora, é preciso estabelecer a competência dos entes federados, que está sendo tramitado no Congresso.

O que tem falado o STF? Eu não sei. Porque o que realmente vale são decisões jurisprudenciais para que se defina a atitude do conselho, e parece ser raro ver essas decisões por parte do Supremo. Nitidamente percebe-se que muitas questões levadas ao Supremo não têm respeitado os ditames de direito ambiental, e sim do direito administrativo. É uma coisa que está muito arraigada nos Ministros do STF. É muito bom ter um Ministro do STJ, como o Herman Benjamin, que tem trabalhado para causas ambientais. Então, o que tem sido notado é que as causas de questões ambientais, o Supremo tem resolvido aos moldes do direito administrativo, e não do direito ambiental. Percebe-se em regra que são desconsiderados os princípios ambientais.

### **Resposta - 6**

A Constituição permite, em nível federal, estabelecer diretrizes gerais. Tem-se, por exemplo, o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais de parcelamento do solo. No entanto, as normas locais, quem estabelece são os municípios. A Resolução nº 369/06 também trata de parcelamento do solo, o que causa choques com as leis municipais. Eu acho que ninguém, em sã consciência, é favorável que uma resolução chegue o mais próximo possível da lei, sobreponha-se a ela. Na verdade, deveria ter uma migração natural das normas da União, estados e municípios.

Deve-se observar que, em área ambiental, a realidade dos municípios é delicada, porque se encontram completamente desaparelhados em termos de corpo técnico e corpo jurídico, sem esquecer dos termos de recursos financeiros. Estão, também, desaparelhados em termos normativos. Muitas normas municipais são, simplesmente, copiadas de outros municípios maiores, o que acaba não representando a realidade daqueles que procuram ter por referência outros municípios.

O ideal para o futuro, próximo a uma década, é que o município tenha competência total para legislar por completo assuntos de interesse local, conforme estabelecido no art. 30 inc. I, da CF/88. Até que isso seja concretizado, existirão essas intervenções. Por exemplo, quando se mexe com região metropolitana, o que não é de interesse municipal, trata-se de interesse regional. Quando se mexe com a cidade e com todas as cidades do entorno, passa a ser competência dos estados, e não mais dos municípios. Na área ambiental, a questão do lixo tem sido problema não apenas atinente aos municípios e, de fato, não é. Mas, ao tratar do aterro, não é mais uma matéria municipal, porque o assunto tem amplitude maior. O mesmo

vale para o transporte, em Unidade de Conservação, que também acaba abrangendo mais municípios. Acaba-se tendo um problema até agora sem solução. O Brasil é um dos poucos países que possui três níveis de competência, representado pelos três entes da Federação. A maioria dos países tem um ou dois níveis de competência. Há países que têm apenas um nível federal e um das regiões. Se já é complexo envolvendo dois entes federados, imagine com três níveis. A nossa Constituição, no art. 24, estabelece que a União, estados e Distrito Federal vão legislar em matéria ambiental e, no entanto, na parte executiva, no art. 23, os municípios são incluídos. Note que, no art. 30, inc. I, o município pode legislar em matéria de interesse local, ou seja, a própria Constituição estimula essa interpretação e acaba gerando essa confusão de difícil solução. São situações que merecem ser analisadas caso a caso. E mesmo assim, o Judiciário sempre permanecerá abarrotado de processos, até que tenhamos algum julgado que abram precedentes. Essa pergunta é mesmo difícil de obter-se uma resposta precisa.

### **Resposta - 7**

Vou responder à pergunta com outra pergunta: por que o Legislativo não aprecia os vetos da Presidência da República? Não é algo muito mais importante para país, ao estabelecer um sistema legislativo? Quem decide é o Legislativo e o Presidente veta ou sanciona, mas, quando este último veta, o Legislativo pode também derrubar esse veto. Não estou desfazendo da prerrogativa do PDL que os legisladores possuem, mas, derrubar o veto do Executivo, seria mais interessante. E, por que isso não é feito? Percebe-se que acaba saindo do campo legislativo e da seara técnico-jurídica, para cair no campo político? Sabemos que, muito embora seja uma casa legislativa, o Parlamento é, também, uma casa política. Atualmente, o país possui uma “anomalia” muito grande entre os poderes, ou seja, quando foi realizada a divisão dos poderes à época de Montesquieu, o sistema de freios e contrapesos, para aquela época, foi muito bem “bolado”, bem elaborado, no qual “A” é independente, mas que é controlado por “B”, e “B” é independente, no entanto, é controlado por “A” e todos, controlados por “C” e vice-versa. Essa é a principal característica do sistema de freios e contrapesos. Hodiernamente, o “poder” está cada vez mais “folgado” para o lado do Poder do Executivo, que acaba legislando cada vez mais, está executando e, por vezes, até decidindo. Resta apenas atuar juridicamente, mas acaba, também, infiltrando-se nas decisões da Corte. O Presidente da República nomeia seus Ministros do STF, e nós sabemos que os atores não são escolhidos pela reputação jurídica, como ocorre no STJ, onde a maioria que ocupa a cadeira daquele Tribunal advém da área da magistratura, do Ministério Público, ou representantes da OAB. O STF possui característica bem diferenciada, pois os ministros são escolhidos por uma

decisão política. Então, até que ponto um Ministro do Supremo terá isenção para ajudar nas grandes questões sem ter a influência direta do Executivo, em decorrência ao Presidente da República que o nomeou? Então, eu acho que até o sistema da separação dos poderes tem de ser repensado. O Legislativo não está legislando, o que é facilmente comprovado, a maioria das leis feitas aqui vem da decisão do Executivo, a partir das MPs, ou seja, o Poder Executivo inicia o processo legislativo e termina? Porque, na medida em que o Executivo veta e não é derrubado o veto pelo Poder Legislativo, então, percebe-se que quem acaba legislando é o Poder Executivo. Logo, uma das atribuições do Legislativo, está por “água a baixo”. Outra, que também precisa ser “checada”, é a fiscalização. Que tipo de fiscalização tem-se do Poder Legislativo? Aliás, tem muita coisa errada, na qual os poderes não se manifestam para corrigir.

Penso que o Conama vem cumprindo o seu papel e deveria cumprir cada vez menos, porque, à medida que o país vai ganhando leis ambientais, acho que a competência do Conama vai se esvaziando com o tempo. É importante a elaboração de leis ambientais, embora tenha algumas tramitando no Congresso e encontram-se no meio do caminho, mas, quando se conta com uma legislação ambiental, realizada pelo Congresso, as resoluções do Conama vão perdendo validade normativa. A questão da importância histórica do Conama deve ser observada, pois, o que seria da legislação ambiental sem a Resolução nº 001 de 1986? Se não fossem as resoluções, não haveria metade das decisões solucionadas em matéria do meio ambiente, no decorrer desses anos. O Conselho deve ser respeitado por isso, mas, à medida que passa, o poder de normatizar do Conama vai diminuindo, quando o Parlamento passa a editar as leis.

É de bom tom lembrar que todas as resoluções do conselho, de cinco em cinco anos, devem ser revisadas. Realmente, apesar de ter representações de várias áreas no Conama, o setor público ocupa a cadeira com mais de 70% dos participantes. A representação deveria ser paritária. A participação popular do nosso Congresso, não tem outro modelo a ser comparado com outros países do mundo. Conquistamos muitas vitórias a partir das resoluções do conselho. Em contrapartida, em outros países, não contam com a participação da sociedade civil. Sei que o Conama tem pontos positivos e negativos. As críticas ao Conama, eu as vejo com reservas, pois, por trás dessas críticas, mesmo atendo-se às questões jurídicas, o Conama não pode regular. Deve ser também levado em conta, o interesse econômico. Força que o Conama não tem como frear. Mas eu sou favorável ao conselho.

**Titan Lima: Iracilde Titan Lima- assessor técnico, na área de meio ambiente, da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados.**

**Resposta - 1**

O Conama foi criado em 1981, quando o Brasil não era um Estado democrático de direito. Isso é importante para entender a mudança do papel do Conama nos moldes atuais. Até 1981, sem o Estado de direito, o Conama tinha atribuição normativa que se assemelhava ao Congresso Nacional, até porque nós não tínhamos um Parlamento funcionando plenamente. Então, a instituição do Brasil estava falha. Com a promulgação da CF/88, nós passamos a ter dois artigos importantes para analisar a situação do Conama: o art. 5º inc. II (princípio da legalidade) e o art. 25 da ADCT<sup>14</sup>, inc. I. Percebe-se, a partir desses dois artigos, que as atribuições do Conama mudaram de postura, principalmente pela mudança do país para o Estado democrático de direito, e o conselho é um órgão do Executivo. Na junção desses dois artigos, depreende-se que o Conama tem outro papel constitucional. Mais profundamente inserido no direito constitucional, as atribuições do Congresso, quanto às questões de legislar, percebemos que vão muito além, ao serem comparadas com o art. 8º da Lei 6.938/1981, onde se encontram as atribuições do Conama. Fica subentendido, em minha opinião, que o Conama deveria editar normas técnicas, e não normas de comando legal. No caso das questões das APPs, há uma diferença, porque a medida provisória que definiu aquelas áreas traz um comando específico, que define o tamanho da APP. Nesse caso, o Conama tem poder normativo específico, delegado a partir de uma MP<sup>15</sup>, ou seja, a resolução que surgir a partir da MP, é o que se pode chamar de poder derivado de outro ato normativo superior àquela. Porém, a MP é que concede a obrigação de ter a APP, emendando com o Código Florestal, onde se estava há muito a obrigação de ter a APP. O Conama, nesse caso, volta a ter a função normativa técnica. O conselho não fez uma resolução dizendo que na propriedade é obrigatório ter APP. A resolução traz uma obrigação da APP prevista pelo Código Florestal, acerca do tamanho da incidência “x”.

O problema está na confusão de uma resolução do Conama valer como lei sem estar atrelada, anteriormente, à lei. O poder normativo do Conama advém primeiro da Lei 6.938/1981, que foi recepcionada pela Constituição, mas, quando voltamos à análise do art. 25 da ADCT, é notório que o Código Florestal foi recepcionado apenas em parte, e não completamente. Então, pode-se concluir, também, que a Lei 6.938/81 foi recepcionada

---

<sup>14</sup> Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>15</sup> Medida Provisória.

parcialmente. Se olharmos a composição do Conama, a situação agrava-se ainda mais, porque vamos ver que têm muitos representantes no plenário, menos a sociedade. Vamos encontrar no conselho muitos representantes do governo, das indústrias, dos setores produtivos, do setor da agricultura e das ONGs. Entende-se que as ONGs e sociedades organizadas são completamente distintas. Porque numa associação de bairros há interesse público, e sua estrutura conta com presidente, conselheiro fiscal etc. Mas a sociedade não tem assento no Conama.

Agora, falando especificamente sobre a representatividade do Conama, vamos ver que não se trata de um sufrágio universal. Não contar com essa característica, torna-se complicado afirmar que o conselho diz, universalmente, o que pode ou não fazer. É uma questão mais da ciência jurídica e, por que não, uma questão de lógica? O autor Bandeira de Mello fala na sua obra de direito administrativo: “[...] *por pior que seja o Congresso Nacional, ele ainda é o cadinho da sociedade*”, ou seja, os representantes do Legislativo foram eleitos por sufrágio universal. Se há boa porcentagem da sociedade representada aqui no Congresso, falta no Conama, mais do que competência legal e formal, o que eu chamaria de “legitimidade eleitoral”, para poder estar ditando regras para nação inteira, criando obrigações e deveres naquilo que pode ou não fazer, por força de lei.

São poucos que pensam como eu, por quê? Vamos pensar em uma indústria. Para ela, o Conama é saudável, porque tem domínio na câmara técnica de políticas industriais. Toda resolução que sai de lá tem a maior parte dos lotes para as indústrias terem, na resolução, o texto da maneira que interessa aos industriais. Se, por acaso, os industriais perderem, e o texto não sair da forma que eles querem, estes dizem que o Conama não tem poder de editar normas que os obriguem a fazer algo. É nesse momento que a indústria invoca o art. 5º da CF ao seu favor. Se a resolução sair exatamente como a indústria quer, acaba virando uma “lei”. Percebe o que os industriais querem? Então, é o que eles estão fazendo de forma voluntária, já prevendo a resolução e dizem: “Veja como estamos cumprindo a lei?” É nesse momento que a indústria chama a resolução de “lei”. Na hora em que o Ministério Público utiliza-se de uma resolução para “ferrar” a indústria, os industriais dizem: “Não, isso não é lei. Trata-se de uma resolução e não sou obrigado a fazer.” Então, esse caráter de dois pesos e duas medidas da resolução do Conama leva a uma insegurança jurídica terrível. E eu ousaria dizer que, hoje, o Conama é uma fábrica de insegurança jurídica. O conselho está prestando um “desserviço” ambiental e social, ao editar uma quantidade de resoluções para mostrar sua produção, assim como alguns parlamentares medem a produção deles pela quantidade de projetos que apresentam, e não pela qualidade em si.

Nesse sentido, acredito que o Conama esteja fazendo a mesma coisa. Ele entrou em uma competição para “legislar” juntamente com o Congresso. O conselho quer mostrar competência de legislar por quantidade de resolução aprovada, num intervalo de tempo menor que o Parlamento levaria para aprovar um projeto de lei, por exemplo. Claro que vai ser fácil essa corrida. O Conama não tem essa responsabilidade e a legitimidade que tem o Congresso. Por conseguinte, responsabilidade e legitimidade em 513 parlamentares na Câmara dos Deputados e 81 parlamentares no Senado Federal, leva a debater por longas discussões. O que na minha concepção, é saudável, é democrático. Porque estão aprovando o que vai intervir na vida de todo mundo, e não será para meia dúzia ou quinhentas pessoas, será para todos. Então, essa fábrica de resolução que virou o Conama é também uma fábrica de insegurança jurídica.

Seria interessante, não só uma reforma na legislação do conselho, mas na estrutura do órgão, pois está viciada. As ONGs são sempre as mesmas, só mudam os governantes eleitos dos estados, e não o pessoal da estrutura funcional. Desde a fundação do Conama, têm as mesmas sociedades organizadas. O que, a meu ver, virou uma sociedade organizada do Conama. O conselho não conta com a escolha de uma sociedade para a sociedade. São interesses muitos específicos. As ONGs estão lá para defender-se, para voltar-se aos interesses de uma agenda de “interesses internacionais”.

Resumindo, temos um Conama dominado por um segmento ONG, pelo segmento indústria, e pelo segmento governamental tentando “tocar a máquina”. Os acordos são assim: uma vez terá que “fechar” com a indústria, outra vez, será com a ONG.

## **Resposta - 2**

O ponto positivo é quando a resolução se presta a fazer o que ela tem que fazer. Agora, por exemplo, na resolução dos pneus, quando é dito que alguém é obrigado a recolher pneumáticos inservíveis. A obrigação imposta pela resolução do Conama acabou virando um “balaio de gato”. Alguns coletam pneus inservíveis, outros não, sendo, esses últimos, amparados por liminar. E se o Judiciário concede liminar para alguém, é porque há algo errado. Tratando-se de direito líquido e certo, não será obrigado a coletar, a partir de uma resolução do Conama. É terrível esse direito líquido e certo, mas é um direito. Se começarem a afrouxar os nossos direitos, acabam quebrando direitos individuais, a partir de resolução. Isso é perigoso.

**Resposta - 3**

Quanto à questão da APP, o Conama tem competência para isso, quanto à legitimidade, já mencionada, é outra coisa. A questão da elaboração de uma resolução, mais uma vez, volta ao assunto da estrutura do Conama. Por exemplo, uma câmara técnica de qualidade ambiental, ou de uma indústria tomada pela CNI<sup>16</sup>, nunca chamará um professor da USP no intuito de dar o parecer da instituição acadêmica. Uma câmara técnica de saneamento, tomada pelas empresas estaduais de saneamento, nunca chamará um professor da Unicamp para realizar esclarecimentos. Da mesma forma, qualquer câmara técnica, dentro daquele conselho, estará viciada.

O problema está na estrutura do Conama. Deverão ser estabelecidas mudanças quanto à estrutura do órgão. Ampliar a participação das câmaras nos segmentos sociais, a qualificação para feitura das resoluções deve, também, estar mais aberta e contar com a participação das universidades. Por que tem cadeira para as ONGs e não tem para as universidades? Almejam a qualificação técnica, mas não oferecem condições para adquiri-la. Então, tem que fazer um convênio com as instituições universitárias. O agente que participar do processo tem que estar presente até ao final da aprovação de uma resolução. Só vai chamar um técnico depois de ser definido o objeto da resolução? Sem dúvida, a estrutura do Conama é falha.

**Reposta - 4**

Mas é isso que está acontecendo, e não o que poderá acontecer. Isso já é um fato. Se “pegarmos” hoje a Resolução nº 237/97 de licenciamento ambiental, essa resolução piorou a situação de licenciamento ambiental no Brasil, porque, por meio de uma resolução, tirou a competência de município e passou para o estado [sic] Autorizaram o estado a fazer coisas que era de competência dos municípios, que são todos comandos constitucionais. Não se pode tirar uma competência do município nem por lei ordinária. Quanto mais por uma resolução do Conama. “Município não vai mais licenciar”. O que é isso? Não diz que é um interesse local? O município pode fazer tudo que seja de interesse local. Vamos lembrar a discussão do STF quanto à titularidade do serviço de saneamento. O estado poderá fazer também, mas o titular é o município.

Quanto ao problema da legislação ambiental em geral, faço um pequeno desabafo: fica muita gente “fazendo romantismo” e esquece que está mexendo com coisa séria, com lei. E,

---

<sup>16</sup> Confederação Nacional da Indústria.

ao começar a brincar, onde resolução revoga lei, se “essa moda pega”, o nosso país pagará com “duras penas”, como ocorreu, por exemplo, com pessoas que morreram durante a ditadura. Percebe-se a intenção de um bando de ambientalista “malucos” de ONGs que querem flexibilizar e ter o poder de dizer o que se fala em termos de meio ambiente, em forma de lei. Então, por que não se candidatam para deputados? Saia da ONG e adira-se ao partido e venha para o jogo democrático, aqui no Congresso Nacional. Com certeza, caso permaneça este cenário presente, terá insegurança jurídica, tornando-se frágil o nosso Estado democrático de direito, e não apenas a flexibilização da legislação do arcabouço ambiental.

### **Resposta - 5**

Percebe-se que todas suas perguntas estão voltadas para a insegurança jurídica? O estado não tem que mudar. Os legisladores estaduais não têm que ceder sua legislação à resolução do Conama. Caso contrário, estarão cedendo o Estado democrático de direito para um órgão do Executivo, como acontecia no passado. É o que Herman Benjamin disse: “resoluções capengas”, por ter uma resolução que vale aqui, mas que não vale ali. São resoluções que servem para uma coisa, mas não servem para outras. Um segmento diz que cumpre as diretrizes da resolução, outro, diz que não cumpre. Então, se o diploma legal conhece a característica de ora serve, ora não serve, então não é lei. No máximo será uma norma técnica. Até a norma técnica da ABNT é muito específica. Como se constrói um prédio usando uma norma da ABNT de construção de galeria subterrânea? A técnica da ABNT para construção de prédios é uma norma, a da galeria é outra. O Conama deveria aprender isso: que legislar é dever e competência do Congresso Nacional. Qualquer tentativa para mudar isso, será fatal.

### **Resposta - 6**

A parte das APPs, volto a dizer, em comando legal, autorizando o Conama a fazer o que bem entende. Na lei sobre o parcelamento do solo, apesar de não conhecer bem seus comandos legais no seu texto original, não havia comandos de questões ambientais, mas, depois de uma reforma, passou a apresentar, na atualidade, comandos do meio ambiente. Eu trabalho pouco com a nova lei de parcelamento do solo. Mas, essa nova lei, de parcelamento do solo, traz um capítulo inteiro sobre meio ambiente. Então, deixa muito clara a atribuição normativa do conselho. Creio que a solução desse conflito irá acontecer com a promulgação da nova lei que trata do parcelamento do solo. Assim, serão “caçadas” algumas resoluções do

Conama. O conselho terá que fazer novas resoluções para adequar-se à nova lei de parcelamento do solo. Assim, terá uma organização jurídica melhor.

### **Resposta - 7**

De vez em quando, aparecem alguns PDLs aqui, sustando resolução do Conama. Recentemente, estávamos com cinco PDLs tramitando aqui, do Nelson Marquezelli, para revogar dispositivos da resolução do Conama de pneus, pilhas e baterias. Mas, o que aconteceu? Durante o debate apenas foi discutido o mérito. Depois, o PDL seria encaminhado ao CCJ<sup>17</sup> para discuti-los. Essa discussão, em minha opinião, ficou prejudicada, porque o PDL deveria ter ido apenas para o CCJ. Não tem que discutir o mérito com intuito de estabelecer se é bom ou ruim importar pneu. O PDL não serve para discutir se é bom ou ruim importar pneu. Nesse tipo de proposição deve discutir-se o ato normativo do Conama, se é para ter força de lei ou não, ou se determinada resolução pode proibir ou não que alguém importe pneu. Então, na comissão de meio ambiente, o PDL foi recusado. Marquezelli retirou o PDL de tramitação e, provavelmente, dará entrada com outro PDL. Imagino, nessa segunda investida, que venha um PDL mais bem orientado, de tal maneira que a distribuição não seja derrubada na comissão de meio ambiente, mas que vá direto ao CCJ.

Acredito ser uma “manobra” daqui da Casa, faz parte também de um jogo político, do tipo: “será que é bom revogar essa resolução do Conama?” A resolução do Conama, sobre pneus, estava sendo questionada pela turma que importa pneus. Por que as pessoas que fabricam pneus aqui no Brasil vão gostar dessa resolução do Conama? Justamente porque a resolução obriga eles a fazerem algo que já fazem. Percebe-se aí um “joguinho maléfico”. Esse tipo de pensamento para normatização, chega a ser maquiavélico.

### **- Espaço aberto para o entrevistado**

Houve conselheiro do Conama que chegou até mim e disse: “Você viu que o Congresso apresentou um PL<sup>18</sup> sobre lâmpadas, que coisa absurda?” “Puxa! Vocês vivem em outro mundo mesmo!”, eu disse. O absurdo é justamente o contrário. Os conselheiros do Conama dizerem que o Congresso está legislando. O certo, para mim, seria mandar o pessoal do Conama para o planeta Marte, para “ecologizar” os marcianos.

---

<sup>17</sup> Comissão de Constituição e Justiça.

<sup>18</sup> Projeto de Lei.

**Almeida: Aurenilton Aranuna de Almeida – Secretário da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados**

**Observação: O entrevistado não seguiu o roteiro do questionário. Portanto, alguns itens restaram prejudicados, por razões constadas no corpo da Monografia.**

Sobre a Resolução nº 257/99, que trata da destinação final das pilhas e baterias, não me recordo de nenhuma resistência por parte do Legislativo, ou seja, de parlamentares que estivessem contra a resolução. Talvez, por questão de prazo, a empresa viesse cumprir a resolução, pode ser, mas não por questão de finalidade. Há matérias que, mesmo não estando em lei, o Conama acaba regulamentado e dão resultado satisfatório, que todo mundo acolhe e, de repente, acaba virando um projeto de lei. Essa questão mesmo, das pilhas e baterias, encontra-se em comissão especial da Câmara. Mas o PL dos resíduos sólidos acaba abarcando com maior amplitude os demais casos, não apenas pilhas e baterias, mas muitos outros resíduos sólidos, como, por exemplo, resíduos hospitalares, industriais etc. Como é um assunto que gera muita coisa polêmica, ainda não concluíram os debates do projeto de lei, mas chegou a ser enviado para o plenário, passou por votação e o governo agora mandou outro projeto, o PL 1.991/2007, que foi apensado e aguarda a decisão em plenário. Mas é algo que vem sendo discutido desde 2003.

O Conama também tem trabalhado muito para a elaboração da lei de resíduos sólidos, o que contribui para a elaboração de uma lei muito mais ampla do que as próprias resoluções do conselho.

Aqui na comissão de meio ambiente, algumas resoluções têm gerado algumas divergências, mas, somente algumas, aquelas que realmente extrapolam os limites observados em lei. Por exemplo, a questão dos pneumáticos, sobre a qual houve uma discussão muito acirrada entre Anip, que é Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos<sup>19</sup>, e a Abip - Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados<sup>20</sup>, que é indústria importadora de

---

<sup>19</sup> De acordo com o presidente da Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (Anip), que reúne multinacionais e empresas brasileiras, Vilien Soares, a importação de pneus usados estaria prejudicando a economia do setor, trazendo resíduos de países desenvolvidos para o Brasil e estimulando a concorrência desleal e o consumo enganoso. Disponível em: <<http://www.setorreciclagem.com.br/modules.php?name=News&file=print&sid=307>>. Acesso: 12. set. 2008.

<sup>20</sup> Para o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (Abip), o paranaense Francisco Simeão, a proibição da importação de pneus usados estaria "penalizando quem lucra com a atividade", e criticou os fabricantes de pneus novos, que estariam descumprindo a legislação sobre recolhimento e destinação adequada de pneus usados. Simeão também é presidente da BS Colway, empresa de remoldagem de pneus homônima a uma indústria inglesa. Fonte: Idem à nota anterior.

pneus usados. Houve segmentos de deputados que aderiram, outros não. E alguns deputados disseram que referida resolução estava extrapolando os limites da lei.

Em termos de ganho ambiental, as resoluções do Conama são importantes. Na discussão dos pneumáticos, por exemplo, houve uma melhor produção de pneus, com ampliação de garantia, o que fez a política ambiental ganhar com essas novas medidas.

E assim, a partir dessas resoluções, é gerada também uma discussão, e leis acabam surgindo para regulamentar as questões polêmicas, como esta sobre a importação ou não de pneumáticos. A resolução que aborda o tema dos pneumáticos teve uma decisão do STF.

Quanto à questão da comissão mista, da qual o Deputado Micheletto foi o relator, houve uma mobilização muito grande dos parlamentares e da sociedade contra o projeto do mencionado deputado e houve, também, uma enxurrada de emendas. Foi feito um movimento da sociedade civil, dos parlamentares ligados às questões ambientais. Não me recordo se a comissão concluiu o trabalho. Acho que não aprovaram e que tenha ficado pendente. Mas, recordo que foi um movimento muito forte.

Muitas resoluções debatidas dependerão muito do segmento. Alguns PDLs são colocados para retirarem, cancelarem as resoluções com problemas. Os três PDLs de 2007, referentes à questão dos pneus, um deles procurava revogar a resolução do Conama. E esses PDLs acabam não indo adiante. O PDL 324 também pedia a anulação da Portaria de nº 35 de 2006 do Ministério do Desenvolvimento. O PDL 325 era em relação ao Decreto nº 3919/2001. E, atualmente, temos o PDL 616/2008, que vem em cima da Resolução nº 303, de autoria do Deputado Chucre.

São algumas ações do Poder Legislativo contra as resoluções do Conama. Elas existem, mas são poucas. No caso, o PDL 323, sobre a questão dos pneus, não foi adiante, pois a instrução está no Congresso Nacional desde 1993 e, agora, consolidaram pela decisão do STF. Mas, esses PDLs dos parlamentares não estão discutindo, em si, o mérito das resoluções, no sentido de sustá-las por estarem extrapolando o poder normativo, mas querem revogá-las, por a resolução estar sendo contra ou a favor do meio ambiente, ou seja, discutem a matéria da resolução, se ela é boa ou não para a causa ambiental.

Nós, da comissão de meio ambiente, percebemos que o conteúdo da resolução tem pesado para os parlamentares entrarem com um PDL. Quando os parlamentares fazem os PDLs, como no caso das resoluções atinentes aos pneus, eles usam todos os argumentos para sustentar razões para sustá-las e, somente ao final, argumentam que o Conama é incompetente para baixar o tipo de ato normativo. Muitos argumentos são para a derrubada dessas resoluções. Até sobre a composição das câmaras do Conama, tendo-a como o fulcro de

mérito, mas, nem sempre, com argumento de extrapolar o poder normativo, no intuito de discutir a legitimidade de uma resolução.

Os parlamentares, ao contrário de quererem derrubar a resolução do Conama, incentivam a criação de projetos de leis mais abrangentes do que resolução, como é o caso dos resíduos sólidos. Os parlamentares contam até com o parecer próprio de uma comissão especial para ser votada, no sentido de que tenham um projeto de lei que abarque muitas resoluções que tratam de resíduos (pilhas, baterias, pneus, lixo hospitalares etc).

Há deputados que defendem a necessidade de resgatar a competência legislativa, no sentido de fazer leis ambientais a partir do processo legislativo. Há um PDL do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, em relação ao Decreto 6.514/2008, ao regulamentar a Lei 9.605/98, por extrapolar o poder regulamentar, e procura sustar, parcialmente, o decreto. Apesar de ser um deputado voltado às questões ambientais, Thame argumenta que deveriam ter leis específicas para aqueles casos que extrapolou. Mas, esse é exemplo de caso isolado.

Quando não se consegue derrubar uma resolução por PDL, os segmentos prejudicados recorrem para o Judiciário. Não recordo que alguma resolução do Conama tenha sido sustada por decreto legislativo.

Aqui na comissão, quando se lança esse tipo de discussão, os parlamentares acabam tentando por vias de consenso, acordos e, conseqüentemente, o PDL acaba perdendo sua finalidade. Os conflitos acabam sendo levados por vias judiciais, ou ainda, os parlamentares acabam por trabalhar na feitura de um projeto de lei, em vez de derrubarem uma regulamentação do Conama. Caso seja aprovado, aquelas resoluções acabam perdendo seu efeito, como ocorreu na Lei do Snuc, pois cada área de proteção ambiental<sup>21</sup> estava regulamentada por uma resolução do Conama, ou constava em outras leis esparsas. Assim, acabaram reunindo tudo e formaram a Lei do Snuc.

Tem que analisar o argumento, em caso de estar atrelado à questão legal ou às questões de mérito ou, ainda, o objeto que se pretende revogar. Durante a discussão aqui na comissão, alguns deputados questionam o mérito das resoluções, no sentido de que o Conama extrapolou os limites de regulamentar.

Como cidadão, vejo que as resoluções do Conama são essenciais, muito embora algumas resoluções possam estar atendendo alguns grupos, o que eu, até o momento, desconheço. Mas, em termos gerais, sabemos que as resoluções têm, por maior função, fechar

---

<sup>21</sup> Entenda-se cada modalidade de Unidade de Conservação.

as lacunas existentes nas leis ambientais, para que seja preservado o meio ambiente, principalmente, em casos gravíssimos que você colocou nas suas questões.

O Conama tem uma composição que comporta a participação de ONGs, do Governo, dos segmentos de setores produtivos etc. Então, se há um governo de boa sustentação, por que não propor um projeto de lei regulamentando determinado assunto, por meio dessa base já consolidada no conselho, e que isso seja apreciado aqui dentro do Legislativo em um prazo de tempo mais rápido? Vejo isso como uma solução, pois não retiraria o mérito do Conama e, ao mesmo tempo, seria uma sugestão proveniente do conselho, mas, conseqüentemente, estaria em forma de lei. Eu acho que assim, o Conama mostraria o seu papel, suas funções e sua importância e eliminaria todas essas discussões sobre as suas resoluções, por extrapolarem, ou não, as competências do Legislativo, ou seja, um projeto de lei, até mesmo pela liderança do próprio governo, seria apresentado por algum parlamentar, e, com apoio dessas lideranças, fecharia um acordo, aprovando-o com certa urgência.

### **III – Autoridades do Judiciário e do Ministério Público**

**Delgado - Ex-Ministro do STJ José Augusto Delgado - e professor de direito.**

#### **Resposta - 1**

O Brasil, por comando posto na Constituição Federal, representando a vontade soberana do povo, adota o regime de Estado democrático de direito, no qual, entre tantos outros postulados, predomina o da obrigatoriedade de qualquer agente público, de quaisquer níveis, no intuito de obedecer, rigorosamente, o princípio da legalidade. O art. 37 da CF, em seu *caput*, determina que a administração pública será regida, entre outros, pelo princípio da legalidade. Em face desse postulado do nosso ordenamento jurídico, entendo que o Conama, em nenhuma hipótese, por mais nobre que seja, em benefício do meio ambiente, pode extrapolar os limites regulamentadores fixados em lei. O poder normativo do Conama é limitado: ele vai até o limite fixado pela lei. Isso não impede de ele esclarecer o sentido da lei, porém, sem ampliá-la. As resoluções baixadas pelo Conama que extrapolam o círculo fixado pela lei são ilegais, não geram obediência e podem ser contestadas pelas partes interessadas perante o Poder Judiciário. Lembro que, se o servidor público foi alertado pela parte do “extrapolamento” da resolução e, mesmo assim, de modo próprio, continuar a cumpri-la, sem submeter ao seu superior hierárquico ou aos órgãos colegiados que disciplinam o assunto,

comete abuso de poder, havendo a possibilidade de ser responsabilizado se prejuízos causar a terceiro.

### **Resposta - 2**

As resoluções do Conama, no meu pensar, têm produzido profundos efeitos positivos, por impedir, quando cumpridas, vários atentados ao meio ambiente. Quando conformes com a lei, as resoluções prestam grande serviço à causa ambientalista, em consideração aos objetivos a serem alcançados. Esses aspectos positivos das resoluções se potencializam quando explicam, com detalhes, as proibições e regulam as permissões para a utilização do meio ambiente. São veículos de publicidade da regulamentação do meio ambiente, servindo como orientação didática, para que seja formada a conscientização, a respeito da proteção aos bens da natureza. Não vejo efeitos negativos nas resoluções do Conama, com exceção, quando esses atos normativos ultrapassam o que a lei permite. O Conama está legalmente autorizado a expedir tais resoluções, presumindo-se que o órgão atua dentro dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, com respeito à dignidade humana e à valorização da cidadania e não provoca fatos negativos na conduta de proteção do meio ambiente equilibrado.

### **Resposta - 3**

O Conama deve atuar com o máximo de transparência em emprestar publicidade integral às suas resoluções. Na verdade, a crítica procede. As resoluções do Conama deveriam ser expostas, constantemente, na imprensa falada e escrita; distribuídas à população por meio de boletins; etc. A divulgação das resoluções facilitaria muito o trabalho da fiscalização do meio ambiente, porque formaria uma cultura nacional nesse sentido. As resoluções do Conama deveriam ser distribuídas, as mais importantes, nas escolas, nas universidades, nas igrejas, nos sindicatos, nas associações (*Lions, Rotary, maçonaria* etc), para que todos dela tivessem conhecimento. Uma idéia que sempre defendo é que o candidato, a qualquer cargo eletivo, majoritário ou proporcional, só deveria ter o seu pedido de registro de candidato inscrito, se firmasse compromisso de divulgar as resoluções do Conama em sua propaganda partidária, destacando as de maior relevo para o dia-a-dia do cidadão.

**Resposta - 4**

Corre, realmente, o perigo de as resoluções serem manipuladas, favorecendo a determinados grupos, quando não existe intensa publicidade sobre as mesmas. Quanto ao fenômeno de geração de inconsistências jurídicas pela edição das resoluções, há de ser lembrado que o direito ambiental é muito novo, pelo que tem muito a ser construído a seu respeito, especialmente, no referente aos seus objetivos e à consistência das suas normas. Algumas dificuldades que se apresentam, no momento, para a eficácia e a efetividade do direito ambiental, em face de casos concretos, são atribuídas pela não consolidação com horizontes mais largos do direito ambiental. Há exagero na afirmação de que o Conama atua com amplos poderes. Na minha visão ele vem se comportando em parâmetros regulares. Se, em dado momento, comete alguns excessos, tudo é fruto, também, das ilicitudes, em grande grau, cometidas pelos agressores do meio ambiente. O que deve ser feito, por exemplo: cortar os excessos, colocar a atuação do Conama dentro dos limites legais, sem, contudo, diminuir a sua força de atuação. Tecocratas e privilegiados sempre estão presentes na sociedade. Urge combatê-los com posturas, idéias, valendo-se dos órgãos competentes e não abrindo margem para que eles avancem no seu intuito de benefício próprio.

**Resposta - 5**

Os conflitos, entre leis federais, estaduais e municipais, de natureza ambiental, devem ser solucionados ao sabor das competências privativas, concorrentes e subsidiárias fixadas na Constituição Federal. O sistema é de integração das normas expedidas pelas três esferas, guardando respeito ao princípio federativo. Se há reforma de legislação federal e resolução expedida pelo Conama em conflito com a legislação estadual ou a legislação municipal, cabe analisar a extensão desse conflito e considerar as competências privativas, as concorrentes e as subsidiárias. O conflito só deve ser reconhecido quando, na verdade, prejudica o objetivo de preservação do meio ambiente.

**Resposta - 6**

Os eventuais conflitos, entre as resoluções do Conama e leis municipais, devem ser resolvidos, primeiramente, em fase administrativa. Caso não haja solução, devem ser submetidos ao Poder Judiciário. Geralmente, o conflito é só aparente, haja vista que, conforme já afirmado, o sistema adotado é o da integração das normas federais, com as

estaduais e com as municipais e delas entre si. Há de ser sempre lembrado que o conflito pelo uso inadequado do meio ambiente, muitas vezes, extrapola os limites dos municípios e dos estados. A prudência há de ser adotada nesse panorama, a fim de não se permitir que interesses individuais sejam protegidos em ofensa ao meio ambiente.

### **Resposta - 7**

O Congresso atua como poder político. Cabe-lhe, na soberania possuída, agir com conveniência e oportunidade. O fato de não ter adotado o proposto na pergunta deve ser atribuído ao fenômeno de que não se identificou, nem houve provocação, de situações extravagantes que justificassem a edição de decreto legislativo sobre a matéria. O decreto legislativo é processo legislativo específico. Não tem a abrangência da lei. Só é ativado em situações especiais definidas na CF/88.

**Costa Neto - Nicolao Dino de Castro e Costa Neto - Procurador Regional da República, professor de direito e autor de obras sobre direito ambiental.**

### **Resposta - 1**

Essa é a pergunta mais relevante no contexto dos conflitos que existem entre a legislação e os atos normativos. Temos, apenas para contextualizar a discussão, a partir da Constituição, a referência à competência material comum dos diversos entes federativos, para proteger o meio ambiente. Em termos de legislação, a CF/88 diz ser concorrente, ou seja, que a competência legislativa é concorrente, cabendo a União editar normas gerais, aos estados e Distrito Federal editarem normas de natureza suplementar. Em relação Conama, órgão administrativo do Executivo, que também tem o poder regulamentar, é saudável que possa editar resoluções, no exercício de poder regulamentar atos normativos, orientando a atuação dos diversos órgãos incumbidos a cumprir competências, no que toca exercer o poder de polícia em matéria ambiental, por exemplo. Essa atribuição não é competência normativa plena, mas, simplesmente, aquela de natureza de regulamentar, e assim, a resolução só poderá ser exercida de acordo que dispuser a lei. O Conama regulamenta disposições legais, mas não tem competência para normatizar a partir da CF/88. A atividade de regulamentar do Conama é *secundo legis*, “segundo a lei”, e não o exercício normativo de competência primária. Então, eu tenho impressão que, de acordo com a parte final da sua pergunta, de forma objetiva, respondo que o Conama não tem poder normativo pleno, pois o órgão deve exercer o poder

regulamentar de acordo com a legislação existente. Ao extrapolar isso, sem dúvida, haverá comprometimento ao princípio da legalidade.

## **Resposta - 2**

É necessário considerar situações que a própria paralisia do Poder Legislativo acabou por justificar e ensejar a edição de atos normativos mais ousados por parte do Conama. Utilizando o exemplo citado por você, quanto a Resolução nº 237, o que diz a CF/88 em relação ao exercício da competência material comum? Diz que a lei complementar estabelecerá, para o art. 23, parágrafo único, critérios e meios pelos quais os entes federativos irão distribuir, entre si, a competência para a proteção do meio ambiente. Digo, especificamente, no que toca ao poder de polícia e atividades para licenciamento. A CF editada em 1988, e estamos no ano de 2008, portanto, 20 anos transcorridos, e ainda não temos a lei complementar a que se refere o art. 23 do parágrafo único da Constituição. Imaginemos que, nesses 20 anos, não tivesse sido editado nenhum ato no país, capaz de sinalizar e estabelecer algumas diretrizes para o exercício de competências na matéria de licenciamento ambiental. O caos, que hoje existe nessa área, seria muito mais grave, ou seja, se não houvesse essa sinalização da Resolução nº 237, que estabelece critérios de repartição de competência, em que o licenciamento seja instaurado em único nível de competência, estaríamos numa situação mais caótica, talvez, com a exigência de licenciamento em diversos níveis, tais como pela União, pelos estados e municípios. Nesse aspecto, portanto, verifica-se que, apesar de ter havido um comprometimento do princípio da legalidade, o Conama, ao editar a referida resolução, bem ou mal, trouxe um critério para o exercício da competência em matéria de licenciamento ambiental. Seria esse, um efeito positivo.

Agora, os efeitos negativos estão exatamente naquele ponto em que, exorbitando parâmetros legais, o Conama estabelece outros padrões, critérios e valores para o exercício de algumas atividades. Por exemplo, no que toca a utilização econômica em APPs, tem-se, no Código Florestal, que, no primeiro momento, a consideração de APP ser intocável, intangível, no sentido de exploração econômica, e no ato seguinte, tem-se na Medida Provisória nº 2.166, que altera o Código Florestal, o estabelecimento de exceções, dando possibilidade de APP ser objeto de exploração econômica, em caso de utilidade pública ou interesse social. A própria medida provisória estabelece essas hipóteses, no entanto, há na aludida resolução do Conama ampliação àquelas hipóteses que estão mencionadas na MP nº 2.166, ultrapassando limites.

Esse é um dado extremamente negativo, porque a resolução do Conama vai além daquilo que está estabelecido por lei. Isso é perigoso e compromete muito a própria segurança jurídica.

### **Resposta - 3**

O princípio da participação comunitária e informação são princípios que orientam, que imantam a proteção jurídica do meio ambiente. Quanto mais amplo forem aplicados esses princípios, melhor será para os objetivos constitucionalmente assinalados. O Conama é órgão de composição híbrida, com representantes na área governamental, na comunidade científica, também conta com representantes da sociedade civil, e creio que a própria forma de composição do Conama propicia esse tipo de discussão. Nesse sentido, estaria sendo reclamado por alguns setores que não veem transparência no ato da elaboração das resoluções do Conama. Diversos seguimentos estão representados no órgão e, portanto, isso confere legitimação das resoluções do conselho, muito embora sejam questionáveis do ponto de vista jurídico ou político. Isso foi submetido a um crivo amplo de discussão e participação dos diversos segmentos interessados na proteção ao meio ambiente. Talvez, nas situações mais incisivas, em casos bem extremos, fosse de bom tom, realizadas pelo Conama, antes da reunião com o colegiado, estritamente considerado, audiências públicas envolvendo segmentos mais amplos da sociedade, e não apenas com aqueles que estão formalmente representados. A realização de audiências públicas daria maior legitimação a esses atos regulamentares, convergindo para idéia de reforço da democracia participativa.

### **Resposta - 4**

Isso é um risco considerável. Efetivamente, se um órgão como o Conama, que passa a exercer, em algumas circunstâncias, uma competência que se aproxime daquela competência legislativa, que, evidentemente, é privativa do Congresso Nacional, estaria criando uma insegurança jurídica. Estaria, também, possibilitando alterações das normas de proteção ao meio ambiente, de forma muito mais flexível e rápida, do que aquelas alterações realizadas via legislativa. O processo legislativo é um processo muito mais demorado, muito mais elaborado e complexo, no qual estão presentes os filtros de controle, e são muito maiores, evidentemente, em razão disso. Se o Conama passar a exercer uma atividade que se aproxime da usurpação plena da competência do Legislativo, estará colocando em risco o princípio da proibição do retrocesso ecológico. Isso porque depende do maior ou menor grau de interferência de *lobbies* atuando naquele órgão. Nesse contexto, poderá ter alterações rápidas,

muito dinâmicas, em que determinadas resoluções, ao sabor de interesses econômicos particulares, colocariam em risco tudo aquilo que se constituiu em termos de proteção ambiental.

### **Resposta - 5**

Essa questão é muito complexa e delicada. Quero até saber o que você vai escrever na sua monografia sobre isso. Quero ver sua conclusão. Devem ser examinadas duas angulações: Imaginando que uma resolução do Conama, que não se limite a regulamentar uma lei federal, mas, de forma questionável e inconstitucional estabeleça normas primárias no que se refere a uma determinada atividade que implique reflexo ao meio ambiente. E, se determinada resolução, ao conflitar com a legislação estadual, com uma lei estadual mais protetiva, tenho por mim que essa lei estadual deva merecer prioridade. É lei estadual que deve ser aplicada ao caso concreto, e não a resolução do Conama. Entendo por duas razões: primeiro, porque a lei estadual estará oferecendo um nível mais elevado de proteção, tem-se que privilegiar no Brasil a aplicação de um princípio que está sendo aceito pelo direito comunitário europeu, que é o nível elevado de proteção. A lei que oferecer nível mais elevado de proteção deve ser aplicada no caso concreto. Nesse aspecto, é a lei estadual que deve ser aplicada. Em segundo plano, também, essa lei estadual deveria ser aplicada, porque a resolução do Conama estaria extrapolando seus limites impostos ao órgão pelo exercício do poder regulamentar, em que a lei estadual seria constitucional, e a resolução do Conama seria inconstitucional, por extrapolar os limites impostos para atuação do poder regulamentar do Conama. Agora, percebendo a questão por outro ângulo, imaginemos que a resolução do Conama tenha sido editada em consonância com uma lei federal, no sentido de regulamentar, detalhar, esmiuçar algum comando normativo do Congresso Nacional. Se determinada lei federal, sendo uma norma geral em matéria ambiental, editada pelo Congresso, e se o Conama estiver dentro da sua competência de regulamentar, esmiuçando, detalhando, pormenorizando a aplicação daquela lei federal, quanto à aplicação da norma geral, nesse caso, a lei estadual deverá adequar-se àquelas orientações do Conama, porque esta, por sua vez, tem uma fonte de legitimação, de validade na lei federal, por ser uma norma geral. Seria, para mim, a forma mais adequada na solução desses conflitos, que são sérios no âmbito do federalismo cooperativo, no caso do Brasil.

Poderá ter, num determinado estado da Federação, uma norma estadual que melhor favoreça a idéia de proteção ao meio ambiente, em confronto, assim, com a resolução do

Conama, caso não tiver fundamentos de validade na lei federal, ou não tenha de onde extrair a prevalência com relação à norma estadual, vez que o estado terá uma competência legislativa a ser respeitada. Nesse caso, deve-se observar a norma estadual.

O difícil será equacionar o problema quando a resolução do Conama oferecer um nível mais elevado de proteção do que a lei estadual. Caso a resolução não estiver fincada, atrelada a uma norma, ou lei no sentido estrito, terá problemas no plano judicial, para sustentar a sua prevalência diante uma lei estadual.

### **Resposta - 6**

Não deixa também de ser um desdobramento da questão anterior. Conforme a própria premissa posta, o município tem competência para legislar em questões de interesse estritamente local. A chave da questão está aqui, em definir o que é assunto de estrito interesse local e o que não é. Há muitas situações em que os municípios, a pretexto de regular assunto de interesse local, acabam por invadir e extrapolar limites de competência legislativa. Se nós estivermos diante de um interesse estritamente local e, havendo confronto entre a resolução do Conama e a lei municipal, caso aquele ato normativo emanado pelo Conama estiver sido editada nos estritos limites da competência de regulamentar, deverá ter prevalência a resolução do Conama, porque nela terá uma fonte de legitimação na lei, que se dispõe a regulamentar. Por outro lado, se não houver esse cuidado, a lei municipal terá que ser aplicada naquilo que for de interesse local.

Espaço aberto ao entrevistado:

A competência de regulamentar do Conama ainda não foi objeto de estrita preocupação por parte do STF, por incrível que pareça. Até o momento, não tem nenhuma discussão mais direcionada e focada quanto à definição das competências do Conama. Seria interessante ter uma interpretação do STF atinente a essa questão. O Supremo, recentemente, em matéria correlata, reconheceu a competência normativa do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. A indagação que ora faço, e seria até um critério a ser considerado: não seria interessante aplicar um entendimento semelhante ao caso daqueles dois conselhos ao poder regulamentar do Conama? É a proposta que se faz. Por outro lado, é necessário que o Congresso Nacional venha ocupar, de forma urgente e rápida, o seu espaço no campo da edição de atos legislativos, onde muitas matérias, atualmente, são tratadas com medidas editadas pelo Conama. Especificamente, matérias atinentes a solucionar os conflitos federativos gerados na área de licenciamento ambiental. Cabe ao Congresso

Nacional editar a lei complementar relativa ao art. 23 da Constituição, no sentido de ter sinalização mais direta, mais precisa e segura para que sejam eliminadas inseguranças, dúvidas decorrentes da aplicação das resoluções do Conama que, às vezes, estão munidas dos melhores propósitos, entretanto, acabam por invadir a competência legislativa do Congresso Nacional. São dilemas que deverão ser resolvidos à medida que as instâncias oficiais, como o Congresso Nacional, venham desempenhar a sua posição constitucional.

#### IV – Profissionais da área do Direito e da Política Ambiental

**Antunes - Paulo de Bessa Antunes - advogado, Procurador Regional da República e autor de obras sobre direito ambiental;**

##### **Resposta - 1**

Entendo que o Conama tem ultrapassado as suas competências por diversos motivos: Em primeiro lugar, parece-me que ele não é dotado da necessária independência em relação ao Executivo, o que faz com que ele se “dobre” às determinações da Administração, independentemente da legalidade. O Conama tem extrapolado suas atribuições, como nos dão exemplo às resoluções já citadas e tantas outras, como as das pilhas e baterias, entre outras.

##### **Resposta - 2**

No caso da Resolução nº 302, criou-se restrições à atividade econômica que não têm base no Código Florestal. O mesmo se diga em relação aos 300 (trezentos) metros de praia que, igualmente, não constam da lei.

##### **Resposta - 3**

Não é aberto, nem democrático, nem técnico. Assemelha-se a um Centro Acadêmico.

##### **Resposta - 4**

Sim. Inclusive de ONGs.

**Resposta - 5**

Sou pela prevalência das leis estaduais, conforme amplamente discutido em meu livro “Federalismo e competências ambientais no Brasil”.

**Resposta - 6**

Não vejo como o Conama possa legislar sobre uso do solo. É mais uma invasão de competências constitucionais. Com o Estatuto das Cidade, a questão ficou clara. Cabe ao Conama se adaptar aos seus limites.

**Resposta - 7**

Considero o Congresso Nacional omissivo e mais preocupado com os seus interesses corporativos.

**Leuzinger - Márcia Dieguez Leuzinger - doutora em gestão ambiental, professora do UniCEUB, Procuradora do Estado do Paraná em Brasília e autora de obras sobre direito ambiental.**

**Resposta - 1**

O Conama não tem poder normativo pleno, como nenhum outro órgão do Executivo. Agora, se “pegarmos” a Lei 6.938/1981, no inc VII do art. 8º, lê-se: “*Compete ao Conama: (dentre outras coisas) 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*”. Percebe-se que a própria Lei 6.938/1981 delegou ao Conama competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle de demarcação da qualidade do meio ambiente. Então, as competências do Conama foram estabelecidas pela PNMA. O conselho deve exercer suas competências porque não tem lei específica, como por exemplo, para a destinação final de pilhas e baterias, nós iremos ficar sem nada para normatizar? E as pessoas vão jogar pilhas e baterias onde quiserem, e as empresas não terão obrigação de recolher? E com isso, todos nós não teremos direito ao do meio ambiente resguardado?

Precisamos ter muito cuidado com certas afirmações levantadas nessa questão. O Conama não pode extrapolar o que a lei determina. Como disse, o conselho tem uma

delegação. Mas, se existe determinada matéria, o Conama tem que se ater a complementar, a pormenorizar o que está previsto em lei. Sem dúvida, por exemplo, no caso das APPs, conforme consta a Resolução nº 303/2000, em alguns momentos, efetivamente, acaba-se extrapolando o Código Florestal. São pontos específicos em que poderia ser declarada ilegalidade, mas não no geral das resoluções do Conama. Há uma delegação feita pela Lei 6.938/1981, no sentido de tentar implementar o nosso direito fundamental por um meio ambiente equilibrado. Por não haver lei específica para uma determinada matéria, o Conama não tem uma carta em branco para sair regulamentando, mas pode complementar, suplementar as lacunas, estabelecendo algumas normas, algumas regras que visem a normatizar o nosso relacionamento com o meio ambiente natural.

Em responsabilidade pós-consumo, o Conama não extrapola em nada, pois a responsabilidade civil consta na Lei 6.938/1981 e, também, na CF. A responsabilidade é objetiva e ampla, pois atinge a todos, direta ou indiretamente, que contribuíram para o dano, e, simplesmente, o Conama explicitou a aludida responsabilidade nas resoluções, no que diz respeito, por exemplo, a pilhas e pneus. Então, não há nenhuma ilegalidade nessa disciplina.

A Resolução nº 237 pode ser um caso específico, alguns pontos que podem ser repensados no que tange à violação à lei. Mas são objetivos específicos, e não toda a resolução em comento. Deve-se ter cuidado com autores que defendem o contrário, pois defendem por serem advogados de empresas poluidoras e colocam seus respectivos pareceres nos próprios livros.

## **Resposta - 2**

Os efeitos foram mais positivos, pois, o Conama, em alguns pontos e decisões, tem editado resoluções controvertidas. Não concordo com algumas coisas que o órgão faz, mas, basicamente, as resoluções que você citou, no que tende à responsabilidade pós-consumo, depósito final de resíduos sólidos, das APPs, licenciamentos e EIA. Esses são pontos constantes nessas resoluções, extremamente benéficos. Se não pudesse contar com essas resoluções, não haveria, por exemplo, como realizar EIA, tampouco licenciamento, e não se resolveriam as questões de resíduos sólidos, extremamente tóxicos e nocivos, que estão sendo expostos em qualquer lugar. Então, essas resoluções foram boas. Existem alguns problemas em relação pontual, presentes em algumas matérias, mas não de forma generalizada.

**Resposta - 3**

A Resolução nº 369/2006 é aquela sobre a qual eu tenho algumas restrições, por ampliar muito o leque de possibilidade na intervenção em APPs. Eu defendo os espaços especialmente protegidos. Somente por lei deveriam haver essas alterações ou destinações. Mas, na verdade, o conselho seguiu, também, o que está no Código Florestal, pela alteração concedida por uma medida provisória. A MP, posterior à CF/88, permite o tipo de alteração realizada por meio de uma simples autorização do órgão ambiental, no caso da resolução citada por você. Nesse sentido, o Conama explicitou aquilo que já está no Código Florestal, e, por meio de fonte constitucional, o órgão o regulamentou.

Não se pode dizer que ao elaborar resoluções, não haja participação social no conselho. O Conama, quando edita resoluções, conta com a participação dos GTs<sup>22</sup>, que são grupos abertos, logo, pode-se falar de todos os pareceres, darem opiniões e depois, tudo o que foi suscitado é votado nas câmaras, o que acontece na plenária. Portanto, há bastante representatividade, tais como: a sociedade, representantes do Planeta Verde, que é uma ONG ambientalista, também conta com vários órgãos do governo, entidades empresariais e industriais. Então, o conselho tem características de participação de representantes essenciais.

Claro, melhor seria que o Poder Legislativo legislasse e resolvesse todas essas questões, em vez de o Conama. No entanto, infelizmente, não tem sido a prática do Parlamento, e não podemos ficar sem atos normativos que tem por fim a proteção ambiental.

**Resposta - 4**

Então, por que o Congresso não legisla? Se aquela instituição legislasse, logo, as resoluções do Conama, imediatamente, seriam canceladas. O problema é não contarmos com nenhuma posição do Congresso Nacional. Não podemos ficar sem norma. É claro, as resoluções não se sobrepõem às leis. À medida que o Congresso Nacional legislar, sobre qualquer matéria que estão predispostas por meio de resoluções, automaticamente, estas serão revogadas. Então, esse conflito não existe. A afirmação dessa questão é uma “bobagem”.

**Resposta - 5**

A questão maior está na CF/88, por determinar competência legislativa concorrente para maior parte das matérias ambientais. A União edita normas gerais e os estados, normas

---

<sup>22</sup> Grupos de Trabalho.

específicas. Tem-se interpretado que as resoluções estão complementando as leis gerais, federais, o que lhes conferem, também, caráter de norma geral. Então, teria que ser estabelecida nos estados, essa interpretação, como ocorreu na Resolução n° 237, nas questões de licenciamento ambiental. De fato, há bastante polêmica em função da competência concorrente e da competência suplementar dos estados. Agora, eu entendo que a resolução tem, efetivamente, caráter de norma geral, ou seja, esses atos normativos estão complementando a lei, como é o caso da Resolução n° 237. A Lei 6.938/81 é muito genérica, no que tange ao licenciamento e, realmente, determina competência ao Conama, a suplementação daquelas normas que estão dispostas no art. 10 da mesma lei. Então, cabe, efetivamente, ao Conama disciplinar, de forma genérica, e não específica, o tipo da matéria em questão. E, nesse caso, eu defendo que a resolução tenha caráter de norma geral e que os estados deveriam observá-las. Caso contrário, estaríamos concedendo ao estado um poder absurdo de legislar. Como, por exemplo, sobre licenciamento, seria um caso de flexibilizar a legislação por aquele ente federado, refiro-me ao estado, onde suas normas poderiam favorecer maior abertura do que uma resolução do Conama, pelas razões que citei anteriormente. Isso é devido à influência do poder econômico, grande gerador de força, muito mais intensa para os estados do que para a União. Os municípios, principalmente, sofrem a mesma imposição do poder econômico, onde poderíamos perceber problemas mais graves do que os ocorrem na atualidade. Então, a resolução que tiver caráter de norma geral, representando a União, no que tange a deixar pormenores, por ser mais específica sobre questões de competência estadual, valerá como norma geral. Logo, a Resolução n° 237, uma típica resolução de caráter geral, deve ser observada pelos estados.

### **Resposta - 6**

A princípio, o município não deveria legislar sobre o meio ambiente. No entanto, ele tem essa função explicitada nos incisos I e II do art. 30 da CF/88, ao definir competência para o município legislar assuntos de interesse local e suplementar legislação federal e estadual, no que couber. Então, o município pode legislar desde que respeite as normas federais e estaduais específicas. Incorre em situação semelhante à questão anterior. Entretanto, se uma determinada resolução invade, principalmente, competência conferida apenas aos municípios, e a resolução é federal, seria a resolução inconstitucional, por invasão de competência. Mas, deve ser observada qual a invasão de competência estaria sendo gerada. Porque, por exemplo, em casos de matéria ambiental, a competência é concorrente entre União, estados e

municípios. Esse último ente federado pode suplementar normas, respeitando as regras federais e estaduais e também respeitar as resoluções do Conama, caso tenham caráter de norma geral. Como eu disse, é a mesma explicação da questão anterior, no que tange a questões de competência dos estados. Agora, no caso específico de ordenação de solo urbano, em que a CF/88 confere competência exclusiva ao município, concernente a interesse local, para esse fim, a resolução do Conama será inconstitucional. É como se a resolução infringisse uma lei federal, portanto, incorreria na mesma situação como foi explicado.

### **Espaço aberto ao entrevistado:**

Você deve prestar muita atenção quando estiver elaborando seu trabalho. Há muita divergência gerada em função das resoluções que apresentam problemas pontuais, como as citadas Resoluções nº 369 e nº 237. Realmente são casos de problemas pontuais. O Conama acaba extrapolando, como o Executivo faz em outros atos normativos, quando representado por outros órgãos. O que não pode ser dito é que o Conama não serve para nada, que o órgão é uma “porcaria”, as suas resoluções são inúteis. Se estiver ruim com essas resoluções, muito pior seria sem elas. Deve ter muito cuidado com esses tipos de afirmações que denigrem o conselho, pois, em geral, quem critica, quem “bate” nas resoluções são pessoas que trabalham para grandes empresas poluidoras, inclusive, profissionais, ex-membros do Ministério Público que viraram advogados e passaram a favorecer causas para grandes empresários. Nesses casos, essas pessoas começaram a agregar à teoria, criada por elas mesmas, a partir de pareceres acordados por essas grandes empresas, que não tem por fim a causa ambiental. Assim, começam a deturpar a teoria do direito ambiental. É preciso ter cuidado com isso. Não é incomum ocorrer essas problemáticas, pelo contrário, está tornando-se cada vez mais corriqueiro.

**André Lima - mestre em gestão e política ambiental, representante das organizações ambientalistas junto ao Conama e ex-diretor do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento do MMA.**

### **Resposta - 1**

Primeiramente, essa informação de que as resoluções do Conama estão extrapolando a lei, isso quem deve dizer é o Judiciário, por ser órgão competente para decidir os casos que chegam lá, por ações, daqueles que se sentem prejudicados com alguma resolução do

conselho. Acho que você deverá pautar seu trabalho e colocar, em seus questionamentos, algo mais concreto advindo do Judiciário. Mas, quanto ao princípio da legalidade, deve ser relido à luz da circunstância contemporânea, na perspectiva do momento atual, pois não dá pra fazer uma interpretação desse princípio à luz da administração pública de dez, vinte anos atrás. Isso, porque a Administração, a cada dia, a cada mandato, com a evolução da sociedade com o direito, das relações da sociedade em relação às questões, por exemplo, de direito público e de direito difuso, você tem situações em que a administração pública precisa ter certo grau de “flexibilidade” e de discricionariedade. Mas, isso tem a ver mais com portaria e instruções normativas. Quanto às resoluções do Conama, o Legislativo não tem condição técnica de estabelecer obrigações relacionadas a uma série de assuntos, entre eles o ambiental, que se trata de aspecto eminentemente técnico (*sic*). Não cabe ao Legislativo fazer esse debate, em minha opinião. Por exemplo: se são 30 (trinta) metros ou 100 (cem) metros de APP, ou se são 45° de declividade, qual o pH da água? Enfim, são assuntos muito técnicos. É claro que não cabe ao Legislativo esse debate. Entretanto, cabe ao Legislativo definir normas gerais e delegar a instâncias que tenham legitimidade e competência para a definição desses parâmetros. Determinados parâmetros são estabelecidos e geram obrigações, ou seja, em função de um parâmetro técnico novo, necessariamente geram obrigações. Deve-se discutir dentro da razoabilidade, até onde a discussão de parâmetros técnicos em matéria ambiental pode avançar. Mas, não tenho dúvida, o Conama tem competência para estabelecer obrigações, à medida que caberá ao órgão definir parâmetros técnicos para atividades poluidoras e que utilizam recursos naturais. A definição de uma APP, a partir de uma regra geral estabelecida pelo Código, também delega ao Conama estabelecer os parâmetros a partir das regras gerais. Logo, foi explicitamente por lei que o Conama recebeu o poder normativo do Legislativo. Portanto, o órgão tem a legitimidade e competência para fazê-lo.

Assim acontece com uma série de outras resoluções, além das que você acaba de apontar. Eu não me recordo o núcleo de cada uma dessas resoluções. Para licenciamento ambiental municipal, caberá ao Conama estabelecer as regras desse licenciamento. A CF/88 diz que cada município legislará em matéria de interesse local, então, atividades poluidoras, cujos impactos são localizados, é matéria predominantemente de interesse local, se não, totalmente local. Quando a matéria é predominantemente local, caberá a cada município estabelecer regras de licenciamento. Ao Conama ficou delegado estabelecer parâmetros de licenciamento ambiental, e não instituir a competência municipal. Na verdade, o Conama reconhece essa competência municipal determinada pela CF/88, simplesmente por estabelecer parâmetros de atuação dele na atualidade. Com esse argumento, na construção jurídica, se

colocar um advogado municipalista, haverá sustentação dessa tese muito melhor do que a minha. Também, o Conama não pode fazer o controle social ambiental no país inteiro, por mais membros que tenha, por mais diverso que seja e por mais que tenha representatividade. No site do ISA<sup>23</sup>, tem um parecer alegando a inconstitucionalidade da Resolução nº 237 por alguns motivos, e se eu não me engano, um deles foi esse: a questão da municipalidade. Eu não me lembro se assinei esse parecer, mas embora tenha concordado à época, eu evoluí no raciocínio, pois antes eu estava mais ligado à centralização. Hoje, percebo essas questões de forma mais descentralizada, para melhor atuação e fiscalização. Também entendo que o Conama tenha competência para regular matéria de licenciamento, inclusive municipal, porque é assim que a CF/88 estabelece.

### **Resposta - 2**

Vejo efeito positivo do Conama, não, necessariamente apenas das resoluções, mas por ser se tratar de um órgão que possui espaço bem importante, legítimo, para debater assuntos da maior importância da gestão ambiental. O Conama consolidou-se com um espaço democrático de abrangência pública, transparente e conta com debates representativos. Se eu não estiver enganado, é o maior conselho do governo de políticas públicas que existe na atualidade do nosso país. Claro que há desafios a serem enfrentados, com temas mais “quentes” que, raramente, vão ao Conama para serem, efetivamente, debatidos. Geralmente, temas importantes que não estão vinculados a uma resolução, necessariamente, mas que acabam não passando pelo Conama, ou vão a ele apenas à título de informação. Por exemplo, por eu estar no Ministério do Meio Ambiente, debato a estratégia de combate ao desmatamento da Amazônia. É tema que, ainda, não entrou no debate do Conama. Houve momentos importantes para o Conama tais como: a discussão de transgênicos, a questão do enxofre nos combustíveis, discussões sobre o Código Florestal após a medida provisória de 2001. Há momentos importantes que demonstram o potencial e a relevância do Conama no contexto da política, mas, também, ele não é recorrentemente acionado para alguns temas-chaves, até porque, por ser muito abrangente, o próprio governo talvez tenha receio, pode tornar um debate moroso, em questão de necessária urgência.

---

<sup>23</sup> Instituto Socioambiental.

**Resposta - 3**

Essa crítica é absolutamente infundada. Em especial no que tange à elaboração dessa resolução. A Resolução nº 369/2006 foi objeto de várias audiências públicas. O que é inédito. Houve solicitação de várias avaliações científicas. Toda resolução passa por um processo para ser elaborada, em que o Conama conta com manifestações de várias representações e membros de universidades. Existem câmaras técnicas, dividida em grupos de trabalhos (GTs), que fazem visitas aos locais. Convidam técnicos específicos para analisar as questões atinentes à resolução que se pretende elaborar. Pode ser que tenha ocorrido, o que você aponta na sua questão, com uma ou outra resolução. Também duvido que possa ter ocorrido a não participação de técnicos competentes das áreas pertinentes à resolução. O tipo de crítica desse questionamento vem de setores que, em algum momento, participaram do conselho, mas não conseguiram valer sua decisão. São aprovados no Conama não apenas pareceres com único consenso. Sempre alguém sai perdendo, o que é comum e faz parte de um processo democrático.

**Resposta - 4**

É difícil você analisar esse tipo de questionamento de forma abstrata. Sua pergunta não está relacionada a um assunto específico, ou a uma resolução específica. Embora eu entenda que a questão tenha relação com a pergunta anterior. Eu mesmo participei de alguns debates de algumas resoluções. Houve caso de perdermos em alguns debates envolvendo as resoluções; outros, de ganharmos. Aliás, não concordo com essa questão de que o Conama tenha uma competência abrangente e indefinida, pois, há uma competência específica estabelecida pela PNMA – Lei 6.938/81, que diz respeito às normas e padrões de licenciamento de uso de recursos naturais, em que o órgão estabelece assuntos de parâmetros novos. Ao atualizar os parâmetros, o que é totalmente legítimo para o conselho realizar, devido à evolução da ciência, da tecnologia e métodos de produção, obviamente, ele deve gerar obrigações para indústrias e empreendedores. E agora isso ser lido como extrapolação do poder de um órgão do Executivo? É uma crítica legítima, no sentido de todo mundo poder reclamar, mas ela não é, para mim, a correta. Primeiro, como eu disse, o poder do Conama não é amplo, logo, dizer que o conselho tem flexibilizado com suas resoluções [...]. Continuo dizendo que sua questão está em abstrato. Foi dado ao Conama estabelecer casos de exceções, como utilidade pública e interesse social. Se o conselho foi mais ou menos permissivo na definição de alguns conceitos, foi por meio de debate técnico, ocorrido no âmbito do Conama.

Existe sim, um viés político, porque a mineração de ferro é de interesse social e utilidade pública. Há uma decisão política, e o órgão tomou uma decisão, a partir de um conselho representativo, e não acho que tenha havido manobras para beneficiar um setor específico de tecnocratas. Houve uma decisão séria, uma discussão qualificada e polêmica, especialmente sobre a questão das APPs. Por exemplo, raramente terá minérios em áreas que não sejam em APPs, pela própria formação geológica, então isso já justificaria o interesse social. Há minérios, e não poderão ser explorados? Como você faz? Acho essa leitura muito limitada.

Claro que vão ter momentos em que o Conama errará e é claro que existe pressão política. O governo é maioria no conselho. Quando o governo federal se une com os governos estaduais, acabam tornando maioria, e o governo aprova o que quiser. Esse é o ponto do debate, não uma questão de o Conama ter ou não ter uma competência equiparada ao Legislativo. Para mim, essa discussão é circunstancial. Pode ocorrer em uma ou outra resolução que extrapola os limites normativos, o que pode acontecer não como regra geral. A grande discussão é qual a qualidade de representação do Conama? E para mim, a questão está em o governo possuir maioria razoável.

### **Resposta - 5**

Como eu disse, são questões abstratas, difíceis de visualizar. Recomendo que você utilize no seu trabalho exemplos ilustrativos, quanto aos casos dessas suas perguntas, até para você encontrar outras interpretação de posicionamento. Eu entendo que, de uma forma genérica e abstrata, aquilo que o conselho normatizou e padronizou pela competência, foi dada a ele por lei federal, e isso é lido como uma regra geral, e entendo como uma extensão de uma competência legislativa federal, que está dentro da lógica da competência delegada normativa. A lei federal delega ao Conama competência para estabelecer parâmetros normativos. Cabe ao poder legislativo federal estabelecer normas gerais que devam ser atendidas pelos estados e municípios. As regras do Conama, por extensão da competência federal, são regras gerais, então, as leis estaduais não podem conflitar, antes devem respeitar as normas do Conama. Vamos inverter o raciocínio: a lei federal diz que cabe ao Conama estabelecer parâmetro para as APPs, naquilo que foi definido por lei, dizendo que o limite a ser respeitado é de 100 (cem) metros. Depois vem uma lei estadual dizendo que o limite deverá ser de 30 (trinta) metros. Como isso deve ser interpretado? Vejo que isso é um burla à normal federal geral. Porque assim, seria muito fácil, uma lei estadual anularia todas as resoluções do Conama. E minha pergunta é: como uma lei é mais forte do que uma resolução,

uma lei estadual pode anular uma resolução federal? Uma lei é mais forte do que uma resolução dentro da mesma esfera federativa, legislativa. Mas, quando você conjuga entre as diferentes esferas, terá que usar a regra de competência concorrente, que é a regra da CF/88, cabendo às normas gerais estabelecerem parâmetros gerais. Portanto, as resoluções devem ser seguidas pelos estados. Agora, lembro que se trata de um raciocínio genérico, porque terá que ser interpretado a partir de um caso concreto para não ferir um princípio federativo. Os estados podem estabelecer normas independentes da regra geral. Ao anular o princípio federativo, a norma geral fará, exatamente, uma concorrência entre os estados, e muitas vezes, dependendo da matéria, a concorrência é prejudicial à sociedade, ou à finalidade da lei. No caso ambiental, concorrência entre os estados é ruim, porque, normalmente a concorrência é para baixo, pois quem exigir menos, uma determinada empresa vai instalar seu empreendimento naquele estado que exigir menos, porque o investimento dela será menor. Isso, em caso do estado oferecer parâmetros mais flexíveis do que outros estados, a depender um volume de recursos que a empresa terá de investir para atender determinados parâmetros. Com certeza, a empresa irá para aquele estado que dela menos exigir. Causaria uma concorrência desleal e, sem dúvida, seria prejudicial à finalidade da lei, qual seja, a de proteger o meio ambiente. Estou estabelecendo um método de raciocínio para que o pacto federativo, em matéria ambiental, seja fundamental para evitar a concorrência entre os estados, no sentido de evitar prejuízos ao bem ambiental, ou aos direitos socioambientais.

### **Resposta - 6**

O município tem competência para legislar sobre assuntos de natureza eminentemente local. Licenciamento ambiental não é um assunto exclusivamente local, porque têm aspectos de interesses difusos. Procedimento de licenciamento, por exemplo, em questões processuais, há princípios de publicidade, informação, transparência, controle social, a motivação dos atos, que são assuntos não de interesse eminentemente local. Embora determinado licenciamento de um empreendimento, em si, possa ser de impacto meramente local, cabe, então, ao município estabelecer. Portanto, o município pode estabelecer a necessidade de uma licença municipal e pode regulamentar esse assunto. Como são assuntos que tem a ver com interesses que não são apenas locais, cabe ao estado legislar sobre essa matéria, como exemplo, o caso de um rio que cruza vários municípios. Nessa pergunta, o órgão municipal tem que respeitar as regras do Conama. Mas, como eu disse, o debate é abstrato, tem vários assuntos, pois tem que ser localizado e ver qual é a divergência presente entre uma resolução do Conama e uma

lei municipal. É a divergência gerada em caso concreto, “in loco”, que deverá ser vista. Os municípios têm que implantar e respeitar as regras federais, por elas serem mais abrangentes. Mas também devem ser observados a especificidade da matéria e qual tipo de atividade, ou seja, se o impacto atingir maior abrangência do que de interesse local, terão que ser observadas as regras federais. Eu não concordo com as críticas genéricas, dizendo que o Conama extrapola os limites de normatizar. Geralmente, quem diz isso é quem não quer cumprir as regras do conselho. Eu posso concordar que, eventualmente, numa ou noutra situação, aliás, algum dispositivo de uma resolução, não necessariamente toda ela, possa ter extrapolado em algum momento, pode ter acontecido, não descarto essa hipótese. Agora, mostre os dispositivos questionados e poderei emitir alguma opinião. São casos específicos e pontuais que podem existir.

#### **Espaço aberto ao entrevistado:**

Apenas lembro que utilize casos concretos para ficar mais fácil acompanhar seu trabalho e as pessoas irão consultá-lo. Porque casos concretos deixam o trabalho mais dinâmico, deixa mais “quente” a leitura. Tome cuidado com essas afirmações, sei que você quer provocar uma pergunta, mas, não tenho dúvida que há críticas genéricas no que tange ao Conama extrapolar seus limites normativos. Há alguns casos, e mesmo assim, qual é a resposta do Judiciário? Ele tem respondido às provocações de quem tenha criticado o conselho? E determinado prejudicado ingressou no Judiciário? Às vezes, a crítica é simples, mas quem critica não parte para o Judiciário, pois tem receio de levar um “não”.

**Scardua – Fernando Paiva Scardua - doutor em desenvolvimento sustentável e Diretor do Departamento de Florestas do MMA.**

#### **Resposta - 1**

Inicialmente, deve-se verificar que a Lei 6.938 é de 1981, portanto, anterior a CF/88, que a recepcionou. A Constituição de 88 criou um novo ente federativo, o município, que até então não havia em Constituição anterior, na qual vigia a Lei 6.938/81, e nela, se você for colocar a questão do Sisnama<sup>24</sup>, previu-se a questão do município participar. Nota-se que a PNMA adiantou alguns critérios que antes não existiam na CF, e previa, por meio da descentralização, um repasse ao município. Então, por exemplo, no caso do município legislar

em questões ambientais, já estava disciplinado em termos, antes da CF/88, em que se fala a questão de direitos comuns, suplementares e supletivos, isso, tratando-se de entes federados. Claro que, nesse caso, está faltando a regulamentação do art. 23, para dar ordem jurídica para a questão dos entes da Federação. No sentido das competências dos entes federados, a Resolução n° 237/97 extrapolou, por não conter essa determinação na constitucional, porque a CF deveria, por lei complementar, que ainda não foi elaborada, definir a competência de cada ente federativo. Por isso, a resolução em comento, veio cumprir o vácuo constitucional, o que a faz extrapolar no sentido legislativo, ou seja, da norma jurídica, dentro daquilo que se pode ter de plenamente correto, mas não teve uma contestação no Supremo quanto a sua legalidade. Mesmo porque, do ponto de vista ambiental, todo mundo entendia, e entende, que pela Lei 6.938/81 haveria competência de os municípios legislarem, conforme a Constituição reza, mesmo ainda não tendo uma legislação superior àquela. Mas, sem dúvida, existe sim uma inconstitucionalidade na Resolução n° 237, mas ainda não foi aventada, levada ao Supremo para ser definida. Isso se deve porque todo mundo entendeu que a Resolução n° 273 veio preencher uma lacuna, enquanto o art. 23 não é regulamentado por lei complementar, o que espero que ocorra em breve.

Com relação à questão do Conama, foi explícito na época, também anterior à CF/88, que, na ausência da lei, o órgão poderia normatizar, legislar em determinados assuntos, até mesmo no sentido de extrapolar, quando determinasse normas e parâmetros. Todavia, o conselho “pecou” exatamente em não limitar, apenas em definir normas e parâmetros, mas, às vezes, extrapola um pouco na determinação de algumas ações, que vão além de determinar normas e parâmetros e começa a legislar outros assuntos. Isso leva à sobreposição na questão do Congresso, no ato legislativo. Hoje, a discussão do art. 23 voltou à tona, porque o Sisnama passou por uma alteração por questões de governo, o que fez com que o Conama tivesse novas atribuições, o que atualmente, tem sido colocado nesse contexto. O conselho, também, deveria passar por uma nova revisão quanto à forma de operação, no sentido de atender ao que está vigente hoje, e não no que estava previsto anteriormente. Então, existem problemas em algumas resoluções, incluindo as que você mesmo citou nesse primeiro questionamento, por extrapolarem o que foi definido por lei, e com isso, o conselho começa a fazer atos normativos de alguns assuntos. Os problemas ventilados nesta questão realmente ocorrem. Agora, do ponto de vista dos doutrinadores da área ambiental, será diverso ao dos pertencentes à área jurídica, como por exemplo, se partirmos pela perspectiva legalista, no

---

<sup>24</sup> Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, criado pela Lei 9.638, de 31 de agosto de 1981.

que tange à gestão do governo, existirão diferentes opiniões. E, mesmo entre os doutrinadores ambientais do direito, também terão diferenças. Ao compararmos os posicionamentos de Miralé e Paulo Machado, veremos diferenças gritantes. Por exemplo, se você “pega” um instrumento que há na PNMA, concernente à avaliação de impacto ambiental, os doutrinadores o substituem por EIA/RIMA<sup>25</sup>, como sendo o instrumento correto. No entanto, o instrumento não é EIA/RIMA, e sim a avaliação de impacto ambiental, por tratar-se de instrumento mais amplo do que contém no EIA/RIMA. Até por uma questão de redação, que acaba sendo empregado, “como enfeite”, o estudo prévio de impacto ambiental no art. 225 da CF, isso porque os doutrinadores entendem o EIA/RIMA como instrumento correto. Entretanto, ao fazer uma ligação direta do constado no aludido artigo, o AIA<sup>26</sup> é o instrumento aplicado para os casos de impacto ambiental. Mas, não se deve, necessariamente, colocar o EIA para tudo, porque o instrumento que foi colocado dentro de uma concepção de gestão ambiental trata-se do instrumento AIA, que contém no seu bojo outros instrumentos, tendo o EIA como um deles.

E no ponto de vista jurídico, essas resoluções citadas como exemplos no questionamento extrapolam a perspectiva do princípio da legalidade, por estarem as aludidas resoluções abaixo da lei. Mas, o que ocorre por conta da CF anterior a de 1988, o legislador repassou ao Conama legislar determinados assuntos, e nesta CF atual é retomada a competência para o legislador também legislar determinados assuntos ambientais. Só que o Conama não perdeu essa autonomia em determinados pontos. Veja que essa “divisão” de delegação entre o Legislativo e Conama para legislar assuntos ambientais acaba gerando sobreposição de competências. Também, ao estabelecer norma e parâmetros, não ficaram muito claros, tampouco definidos, quais os limites que o conselho poderá estabelecer para esses parâmetros e normas. Portanto, é justamente aí, na evidência de um vácuo legal, onde não existe absolutamente nada para normatizar uma determinada causa ambiental, o Conama passa a legislar nesse sentido. Assim, espera-se que a partir do art. 23, após ser regulado por lei complementar, possa existir uma definição dessas competências para distinguir, claramente, onde cada ente da federação deverá atuar.

---

<sup>25</sup> EIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental / RIMA – Relatório de Impacto Ambiental.

<sup>26</sup> AIA – Avaliação de Impacto Ambiental.

**Resposta - 2**

De forma geral, ao “pegar” a Resolução nº 237, percebe-se que essa regulamentação veio cumprir um vácuo que existia do ponto de vista da descentralização, em que alguns municípios teriam a capacidade de hoje estar atuando. Dessa forma, devido a alguns limites entre entes federais e estaduais, também eram geradas sobreposições de normas interferindo no processo de agilidade, no processo de licenciamento. Por mais que seja questionada a qualidade das resoluções, eu digo que hoje, de certa forma, têm processos estabelecidos e algumas normas que foram estabelecidas pelo conselho, que eliminaram o vácuo da sobreposição existente. De repente, falava-se que poderiam licenciar: entes federais, estaduais e municipais, e, com a Resolução nº 237, foi estabelecido que o licenciamento fosse realizado por apenas um dos entes federados, no sentido de suprimir as lacunas e dar ordem jurídica legal no processo. O imbróglio entre a questão legalista e a gestão de governo, enquanto não for resolvido, vai continuar do mesmo jeito que vem ocorrendo hoje. Deveriam ser definidos normas e parâmetros para serem processados daqui para frente, e o Legislativo fazer uma norma para conter a problemática. Assim, a Resolução nº 237 vai caducar e, efetivamente, deixará de existir, ou seja, do ponto de vista de hoje, é dito: “ah, somente o legislador pode legislar”. Muito pelo contrário, pois com o Conama editando resoluções tirou-se qualquer vácuo existente. Agora, a partir do momento que o Legislativo editar uma norma, a resolução do Conama caduca. Logo, na ausência da norma, o Conama vai “legislar”. É certo, é errado? Direi a você que perceberemos uma grande discussão de doutrina.

**Resposta - 3**

A própria composição do Conama já desmistificaria a argumentação desse questionamento, porque o governo, hoje, conta com a minoria, pelo menos no DF. É um dos pontos de crítica de algumas alas de governo, para que chegue e fale: “toda vez que nós vamos ao Conama, ficamos brigando com a sociedade civil e tudo mais”. Na feitura das resoluções, há participação de técnicos e da sociedade civil. Tanto é verdade que, para criar uma resolução, precisa-se passar por um grupo de trabalho formado por técnicos, que, via de regra, contam com a participação da sociedade civil e setor privado, pessoas de universidades e academias. Muitas vezes, são chamadas nas discussões do grupo de trabalho várias pessoas pertencentes à academia, que trabalham subsidiando com informações técnicas para concluir-se uma determinada resolução. Então, nesse ponto de vista, a afirmação é errônea. Agora, não vou dizer que possa ocorrer que alguma resolução saia de última hora e não dê tempo de ter

uma discussão. Mas, nesse caso particular que você citou, teve discussão com a sociedade, com técnicos, com a sociedade civil. É claro que, quando se faz uma norma, não se agrada a todos. No caso da Resolução nº 369, tentou-se flexibilizar a questão no sentido de dar margem ao interesse social e utilidade pública em casos de APPs, que é um assunto bem difícil. Isso ensinaria: primeiro, a votação de uma medida provisória que já foi editada 67 vezes no último período de 2001; uma discussão a ser feita, mas que politicamente não foi discutida no Congresso. Então, enquanto o Legislativo não decide, fica um vácuo nessa discussão, e o Ibama procura formas para que seja utilizado o recurso natural, ou como deve ser feita a utilização, supressão de APPs em alguns casos específicos de utilidade pública ou interesse social.

#### **Resposta - 4**

O Conama hoje conta com participação ampla da sociedade, do empresariado, do governo, do Ministério Público, entre outros atores que, dificilmente, poderia-se cogitar a idéia de o órgão privilegiar um grupo ou outro. Isso é devido à própria característica daquele conselho possuir em torno de 104 membros, salvo engano, que participam durante a feitura das resoluções. Logo, percebe-se que a composição do Conama é grande, envolvendo várias esferas, o que não dá margem de privilégio qualquer aos tecnocratas. Quando é dito que pode incidir na flexibilização da legislação ambiental, dizendo que ficará mais frágil do que a do Congresso, eu também tenho dúvidas. Isso porque todas as regiões que você for observar, nenhuma trata no sentido de flexibilizar, ou de perder a qualidade, ou estar diminuindo a proteção do meio ambiente, no sentido protetivo. São feitos ajustes para atender a uma demanda onde existem vários setores, tratando de um espírito democrático, por contar com discussão em plenário. Com a participação de todos, há com chegar a um denominador comum. Então, o jogo que existe é para chegar-se a uma conclusão, contando com bom senso. É um acordo da maioria para se definir uma norma referente ao assunto que se pretende resolver.

#### **Resposta - 5**

Isso tem sido grande alvo de discussão. A resolução deve estar “apegada” à PNMA e deverá ser seguida por todos. No princípio geral, as leis devem ser gerais o suficiente, pelo menos aquelas pertencentes à União, enquanto para os estados e municípios deverão ser mais restritivas. Agora, todas as normas dos entes federados são subordinadas às resoluções do

Conama. O que se tem verificado, ultimamente, é que algumas resoluções, quando se fala de normas e critérios, devem ser específicas. Isso quer dizer que, dentro do que cabe a resolução legislar, deveria ser específica para que todos a seguissem. Quando estabelecesse parâmetros, por exemplo, para qualidade de água, todos os entes da federação teriam que seguir aqueles preceitos. Então, quando uma norma do Conama, que possui comando geral, e, em algum caso, determinada resolução começa a “legislar” em assuntos que extrapolam sua competência, é porque com certeza teve um vácuo na legislação. Eu acho que no momento em que a legislação federal for aperfeiçoada e os vácuos preenchidos, as resoluções serão revisadas, e estados e municípios passarão a legislar matérias de suas competências.

### **Resposta -6**

Essa indagação é exemplo do que eu disse na questão anterior, no que tange à questão de sobreposição de normas. Em caso urbano de uso e ocupação do solo, discutido mediante a PL nº 3.057, dentro Congresso, concordo que esteja entrando bastante na área ambiental, como mencionado na pergunta. Sobre a questão urbana e ambiental, não se conversava muito no passado, mas hoje busca-se um diálogo quanto aos assuntos de APPs, principalmente aquelas que estiverem em áreas municipais. Entretanto, o Código Florestal fala em APPs distinguindo-as em urbano e rural. Depois, tem a questão no art. 182 da CF, em que trata da parte urbana, o que também é tema no Estatuto da Cidade e em outras leis que também tratam da questão urbana fazendo alguma relação muito preliminar sobre questão ambiental. Então, após a aprovação do PL 3.057, as normas, as resoluções terão que se adaptar, principalmente, a Resolução nº 369, ao que está dentro da nova lei. Nisso, terá que ser revisada a Resolução nº 369, ou terá que ser revogada. É claro que o legislador poderá mudar completamente os moldes da lei, o que ensejará a revisão da Resolução nº 369, uma vez que terá que seguir o que estiver na lei e não o que estiver nela. Às vezes, em questão ambiental, será necessário utilizar outros instrumentos, que não sejam de comando e controle, conforme as normas, para que a gestão seja efetiva. Você poderá usar instrumentos econômicos, instrumentos de informação e, com esse conjunto de instrumentos, conseguir-se-á atingir a efetividade do que se está pretendendo. Como no caso das pilhas e baterias, por terem destinação incorreta, fará que haja uma reciclagem, para que não degrade o meio ambiente, informando ao público, e permitindo à população a troca, ou uma compra casada, que nem sempre é permitida por lei. Por meio de comando e controle, o que assim penalizará, sob infração, faz-se com que as pessoas não joguem pilhas e baterias na lata de lixo. Entretanto, pode-se ter melhores

resultados quando se utiliza um processo de conscientização, com base de trocas, ou seja, passando por outros instrumentos, que não sejam aqueles de comando e controle.

No nosso país, a doutrina e o Judiciário são baseados por princípios que advêm não apenas da Constituição, e sim de normas, que depois, como por exemplo, das convenções internacionais, passam a fazer parte do nosso regulamento jurídico, a partir do momento em que o Congresso ratificar. Logo após o processo de ratificação, faz-se com que a norma internacional seja internalizada no nosso ordenamento jurídico pátrio, passando a constar no arcabouço de outros princípios que fazem parte do direito ambiental, princípios que sempre vêm aumentando do ponto de vista de proteção ambiental.

Espaço aberto ao entrevistado:

Acho que você terá que dar uma analisada no que toca ao art. 23 e sua regulamentação e de alguns princípios não alterados, como a criação do tripartite, e questões do Conama, tentando resgatar o que o órgão deveria fazer. Acho que o legislador, hoje, no ponto de vista do Congresso, está mais atento, ao fazer normas específicas para o meio ambiente. É importante ter servidores nas Casas Legislativas voltados para questões ambientais, e que o quadro seja ampliado para esse fim. É tema complexo que acaba interferindo em várias searas, e tem gerado trocas profícuas entre o Ministério do Meio Ambiente e discussões na Câmara dos Deputados, nos pareceres dos projetos de lei, no sentido de aprimorar as questões suscitadas. E, outros instrumentos, como já disse, que devem ser levados em consideração e serem internalizados para resolver situações complexas. Agora, o prazo para que essas demandas efetivamente ocorram, exige-se muito tempo. Por vezes, comentam que o Conama extrapola em suas competências, mas, ficar a espera para que tenha alguma norma, do ponto de vista geral, faz com que o meio ambiente corra maiores riscos de atos danosos. Então, é necessário um meio termo para esses questionamentos. Até porque, também, o Congresso Nacional vem sendo prejudicado com esse “bando” de MPs, tendo suas demandas atropeladas e paralisadas. É necessário repensar que o Congresso Nacional tem perdido o caráter de estar legislando, e não, simplesmente, ser um cartório para receber e tentar processar as demandas. É urgente entender que não basta fazer leis com mais de 200 artigos, mas, apenas uma norma geral e deixar que estados e municípios legislem, do ponto de vista de um país, como o Brasil que possui dimensão continental muito grande e diversificado. O que se aplica como norma na Amazônia, não caberá para a região dos Pampas. Se o legislador conseguisse fazer uma norma geral suficiente, que disciplinasse e colocasse dentro de outros princípios, talvez solucionasse diversas implicações. Por vezes, ficamos reféns de normas extensas, que, para aplicação, há dificuldades para a sociedade e o poder público obedecerem. Pois, dentro da

perspectiva operacional, fica impossível todo mundo saber todas as leis. Como por exemplo, o Código Florestal de 1965, que teve várias emendas por MPs, e até hoje não foram votadas, e tem sido disciplinado na maior parte por resoluções, instruções normativas e portarias. Isso, conseqüentemente, complica a aplicação deste Código nos estados e municípios. Torna-se difícil às pessoas recorrerem das resoluções, instruções normativas e portarias que estão sempre se modificando.

**Silva – Vicente Gomes da Silva - assessor na Liderança do Partido Verde (PV), ex-Procurador Geral do Ibama e autor de obras sobre direito ambiental.**

**Observação: O entrevistado não seguiu o roteiro do questionário, por razões explicitadas no corpo da monografia;**

O tema do seu trabalho trata de matéria polêmica. Por isso, na condição de procurador federal e com exercício no Ibama, permita-me tratar o tema, sinteticamente, em três abordagens. Fica ao seu critério e juízo de valor adotar esse ou aquele entendimento que entender mais interessante para sua tese.

**Cenários: político, ambiental e jurídico.**

**Político**

Na legislatura passada, esse tema veio ao Congresso Nacional e, naquela ocasião, chegou-se à conclusão de que o Conama é detentor de competência para baixar resolução. O Dr. Herman Benjamin, na época representando o Planeta Verde, hoje ministro do STJ, foi um dos debatedores e defendeu essa posição.

O debate foi eminentemente político. Para nós que militamos no meio ambiente, era previsível o posicionamento do Congresso Nacional, pois a presença constante neste debate era de representantes das entidades ambientalistas. O protesto contra as resoluções do Conama vinha apenas da Confederação Nacional da Indústria, do Congresso Nacional e dos ruralistas, que sempre foram de certa forma ignorados em debates de natureza ambiental.

Em que pese as constantes críticas feitas publicamente pelo Congresso Nacional quando outro poder lhe usurpa a condição de órgão legislador, especialmente quando o Supremo Tribunal, por meio de interpretação, decide matéria que deveria ter sido debatida pelo Poder Legislativo, este não se posicionaria contra as resoluções do Conama, pois esta postura seria extremamente antipática e desconfortável perante aos secretários de meio

ambiente dos estados, que não são poucos, e também perante às entidades ambientalistas representativas da sociedade civil.

Ademais, uma posição contra a competência legislativa do Conama, criaria área cinzenta no meio jurídico dos órgãos integrantes do Sisnama, aumentando o grau de insegurança dos atos normativos do Colegiado e o nível de tensão que normalmente ocorre nas relações com o setor privado. Sem contar eventuais repercussões no plano externo junto às entidades que acompanham os movimentos sociais e políticos sobre a causa ambiental.

#### **Ambiental:**

Do ponto de vista do meio ambiente, sempre foi interessante e até necessário a defesa das competências do Conama. Em primeiro lugar, pelo fato de que o ambiente do colegiado permite um debate extremamente técnico das questões ambientais que ocorrem no país, praticamente em tempo real, por meio de suas câmaras técnicas ou plenário. Em segundo, pela dinâmica dos fatos que envolvem a causa ambiental, que, na maioria das vezes, exige imediata e pronta ação do conselho. Em terceiro, porque há uma variedade muito grande de assuntos e temas que não exigiriam necessariamente estarem em texto de lei, até mesmo em função da necessidade de atualização e mudanças periódicas.

Por último, pelo fato de que o Parlamento não tem a velocidade exigida para acudir situações que ocorrem em função de um mundo globalizado e do dinamismo da economia. E cada vez mais, a doutrina vem cedendo espaço para permitir aos órgãos do Poder Executivo e colegiados, no sentido de legislar sob o fundamento de atender interesse público, de regra, interesses públicos indisponíveis e que exigem ação imediata.

Portanto, para os ambientalistas e defensores da causa, os atos normativos do Conama estão de acordo com a autorização legislativa conferida na lei pelo Congresso Nacional e são necessários para garantir a defesa do meio ambiente. Nós, procuradores federais em exercício na autarquia, por dever de ofício, sempre defendemos a legalidade dos atos do Conama. Porém, é preciso admitir que não tem sido fácil.

#### **Jurídico:**

De fato, uma análise crítica e com rigor jurídico demonstra que boa parte das resoluções do conselho extrapola as competências que lhe foram outorgadas pelo Congresso Nacional por meio da Lei 6.938/81. O art. 8º dessa lei lhe confere apenas competência para normas e critérios para o licenciamento ambiental; normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores e normas, critérios e padrões ao controle e à manutenção da qualidade de meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos naturais.

Como se sabe, nenhuma norma de hierarquia inferior, seja decreto, portaria ou resolução, pode criar direitos e obrigações, apenas a lei, em sentido formal e material, pode fazê-lo.

E fácil verificar que algumas resoluções do Conama, a exemplo da n° 258/99 (destinação final de pneus inservíveis) e n° 257/99 (pilhas e baterias), criam obrigações a terceiros, incompatíveis, portanto, com a delegação que o Congresso lhe deu. Aliás, a resolução sobre pneus, quando questionada na justiça, sobre a legalidade da obrigação ali instituída, foi prontamente acolhido o pedido de suspensão da eficácia da regra estabelecida por este instrumento normativo.

Diferentemente da Resolução n° 237/97 que, apesar das críticas sofridas pelo Ministério Público de São Paulo, - parecer publicado na Revista de Direito Ambiental, ao que me parece no exemplar de n° 13, sob o fundamento de que a citada resolução estaria passando atribuições federais para os órgãos ambientais dos estados, quando deveria ser por lei (os autores Edis Milaré e Paulo Afonso Leme Machado sustentam sua legalidade) - nunca foi questionada na justiça.

Ao que me parece, a crítica sobre essa resolução não procede, posto que tem previsão na Lei 6.938/81, além do fato de que a competência para executar e legislar sobre meio ambiente é matéria repartida constitucionalmente (arts. 23 e 24 da CF).

Assim, para os críticos, diversos textos expedidos pelo Conama extrapolam a previsão legal. No entanto, a crítica faz parte da convivência democrática e do Estado de direito em que vivemos. O importante é que o meio ambiente seja protegido, e que eventuais excessos sejam contidos pelo Poder Judiciário.

A seguir, estão os resumos que preparei para o Deputado<sup>27</sup> lhe conceder a entrevista, numa perspectiva política.

Resolução n° 237/97. Alcança os municípios pelo fato de que o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama é integrado pela União (Ibama), estados e municípios, ou seja, gestão integrada e com transversalidade. Ademais, os municípios não têm competência constitucional para legislar sobre a matéria.

Resolução n° 258/99. Sobre a destinação final de pneus inservíveis. Quanto à competência do Conama para exigir destinação ambientalmente adequada dos pneus inservíveis não há dúvida. A crítica fica por conta da obrigação pós-consumo. Contudo, essa exigência é inerente à matéria tratada, caso contrário, de nada adiantaria a resolução.

---

<sup>27</sup> A referência é ao Deputado Sarney Filho.

Sobre a criação de direitos e deveres. De fato, como se sabe, direitos e deveres são matérias reservadas à lei em sentido formal e material, nem mesmo decreto do Poder Executivo pode fazê-lo, embora entendamos que as resoluções do Conselho apenas orientam a atividade para prevenir e evitar danos ao meio ambiente.

As Resoluções n° 302 e n° 303, de 2002, que tratam de áreas de preservação permanente – APP, a nosso ver, estão amparadas na MP 2.166, de 2001, que alterou o Código Florestal.

Resolução n° 257/99, sobre pilhas e baterias. É idêntica à regra para os pneus inservíveis. Novamente é importante dizer que essas normas têm como objetivo primordial fazer com que esse lixo receba tratamento adequado. Na hipótese de não estabelecer tal obrigação, o texto seria inócuo.

### **Efeitos Positivos e Negativos**

Positivos. As discussões que antecedem a edição das resoluções do Conama envolvem todos os secretários de meio ambiente dos estados, sociedade civil, por meio das ONG's e governo federal. Há forte participação de todos os setores interessados. Tem ainda a vantagem de, nas emergências ambientais, obter com rapidez a solução do problema, diferentemente da tramitação de matérias no Parlamento.

Negativos. As críticas de que o Conama extrapola suas competências, substituindo o Congresso Nacional e, em alguns casos, a insubordinação do setor empresarial contra o ato normativo.

### **Verticalização das leis, alteração e conflitos**

Os conflitos entre leis e resoluções do Conama, do ponto de vista da legalidade, via de regra, são resolvidos no âmbito do Poder Judiciário. Já os conflitos de aplicação entre leis estaduais e resoluções, ora são resolvidos no âmbito de uma discussão técnica, no âmbito dos órgãos ambientais, ora no plenário do Conama. No entanto, não ocorrem com grande frequência, tendo em vista que os órgãos estaduais executam suas políticas ambientais com base nas leis federais de acordo com o Sisnama. E as leis estaduais seguem as normas gerais da União, de modo a evitar conflitos.

Porém, a solução em definitivo para esses problemas virá por ocasião da aprovação nesta Casa, do Projeto de Lei Complementar [...] n° 12, de 2003, que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal, estabelecendo claramente as competências e espaços políticos e administrativos de cada ente da Federação sobre a gestão ambiental no País.

Competência dos Municípios para legislar. A doutrina e jurisprudência caminham no sentido de que os municípios não tem competência para legislar sobre matéria ambiental, à vista do disposto no art. 24, sobre a legislação concorrente, exceto na falta da legislação federal ou estadual.

De outro lado, pode legislar sobre o uso e ocupação do solo urbano. Nesse caso, entendemos que a legislação do município sobre o parcelamento e ocupação do solo, além dos aspectos de interesse local, deve-se ater às normas ambientais (leis federais e resoluções do Conama), especificamente no que diz respeito à proteção do meio ambiente, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade ou ilegalidade. O desejável é que as leis municipais se harmonizem com as leis federais e estaduais, formando um conjunto funcional na estrutura jurídica e no Sisnama, para permitir uma boa gestão do meio ambiente.

### **Decreto Legislativo do Congresso**

De fato, o Congresso Nacional é detentor de competência para exercer o controle sobre os atos do Poder Executivo que exorbitam a ordem jurídica. No entanto, a dinâmica dos fatos que ocorrem no mundo globalizado em decorrência das demandas da sociedade, assim como os avanços dos processos tecnológicos, não permitem que o Congresso Nacional consiga fazer o controle integral dos atos do Poder Executivo. Os temas nacionais e de grande repercussão ocupam boa parte dos debates desta Casa. Exemplo disso é a discussão que ocorre no momento sobre a edição de medidas provisórias. É preciso ainda considerar que o processo legislativo é dotado de uma dinâmica que nem sempre coincide com as demandas do Poder Executivo. Por outro lado, no Estado de direito e democrático, os poderes utilizam mecanismos permanentes de controle que se ajustam de acordo com as demandas e exigências da sociedade.

**Chiodi - Cristina Kistemann Chiodi - assessora jurídica da Associação Mineira de Defesa do Ambiente (Amda).**

### **Resposta 1:**

Entendo que, realmente, o Conama frequentemente extrapola os limites de sua competência normativa. Entretanto, quanto às Resoluções Conama nº 302 e nº 303, entendo que a competência do conselho foi resguardada pela própria Lei nº 6.938/81, já que esta atribuiu ao conselho a competência para 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. E, na verdade, é com base nessa competência que se pretende cobrir diversas normas editadas pelo Conama. Essa delegação ampla de competência, já que quase tudo pode se enquadrar como normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, é a brecha utilizada. É claro, entretanto, que o conselho não poderia jamais contrariar dispositivos legais, ou criar normas que possam resultar em prejuízo ou flexibilização ambiental, como ocorre com o licenciamento municipal.

Seria importante que o Conama tivesse seus limites de competência mais bem definidos. E seria igualmente importante que o conselho tivesse competência mais restrita, já que se observa claramente que sua atual composição tem resultado em retrocesso ambiental constante.

### **Resposta - 2**

Algumas das resoluções do Conama foram muito importantes por tornarem possível a aplicação de normas (resoluções que definem estágios de sucessão da Mata Atlântica nos estados), além de preencherem lacunas na legislação para proteção ambiental, que estavam ausentes na legislação. Alguns exemplos são as próprias Resoluções nº 302 e nº 302, além da nº 369/06 (casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto para fins de intervenção em APP) e nº 13/90 (que dispõe sobre normas referentes às atividades desenvolvidas no entorno das Unidades de Conservação).

### **Resposta – 3**

O Conama, frequentemente, pauta suas decisões por critérios políticos ou interesses econômicos. Essa é uma forte crítica das entidades ambientalistas. O conselho, de forma geral, não se preocupa com a capacidade de suporte do ambiente, mas sim, e prioritariamente com a capacidade do custo econômico da proteção ambiental.

### **Resposta – 4**

Concordo que, muitas vezes, as resoluções do Conama são utilizadas para cobrir lacunas, omissões na legislação. Mas acho que em poucos casos essas resoluções criam dificuldades para aplicação de outras normas. O que ocorre é justamente a ausência de um parâmetro legal claro, o que dá ao Conama a possibilidade de editar normas bastante flexíveis.

Outra coisa que vem ocorrendo é o conselho flexibilizar padrões que ele mesmo definiu anteriormente.

#### **Resposta – 5**

Entendo que os estados devem sim se adaptar a novas resoluções do Conama, já que se trata de conselho nacional, que edita padrões gerais. Obviamente que os estados podem ser mais restritivos, adaptando a norma à realidade local, mas não mais permissivos. Importante destacar que algumas vezes o Conama recebe delegação legal expressa para legislar sobre determinado tema, como ocorre com o Código Florestal e a Resolução Conama sobre APPs e a Lei da Mata Atlântica e definições de estágios de sucessão da vegetação.

#### **Resposta – 6**

O tema é polêmico, mas não acredito que haja conflito de competência. Como mencionado no item anterior, no caso das APPs, trata-se de delegação do Código Florestal. As APPs cumprem função ambiental semelhante em todo o país, e seria um erro entender que quando existe interferência em matéria urbanista deveria prevalecer a lei municipal. Esta interpretação condenaria a maior parte das APPs. Como a proteção ambiental é um direito difuso, acredito que deveríamos interpretar sempre pró meio ambiente.

#### **Resposta – 7**

Entendo que sim. Entretanto, acredito que a motivação seja política. A atual composição do Conama atende a alguns interesses muito claros, como o do governo federal, que detém 42% das vagas atuais. A sociedade civil detém 30%, e as vagas são divididas entre entidades ambientalistas, sociais e setor produtivo. Prevaecem os interesses de governo.

### **V – GRUPO DO DEPARTAMENTO DE APOIO AO CONAMA**

Diniz - Nilo Sérgio de Melo Diniz (Diretor Geral); Louette – Dominique Louette (Diretora Adjunta); Caminati – Fernando Antunes Caminati e Alves – Alexandre Luiz Rodrigues Alves (ambos advogados e assessores técnicos).

**Questão 1:**

**Diniz:** Antes de responder à pergunta, nós representamos a secretaria executiva e o departamento de apoio ao Conama. O conselho é um órgão da secretaria executiva do Ministério do Meio Ambiente que oferece apoio administrativo e técnico. As opiniões que iremos passar para você, não serão opiniões do Conama, pois o órgão define posicionamentos a partir de votos em plenário, de uma maioria simples.

O Conama é um conselho nacional. Devido às questões apresentadas no seu âmbito, parece pressupor que o Conama trata-se de um conselho federal e toma decisões na esfera da União, o que antecipo, não é o caso do Conama. O conselho é órgão nacional criado pela Lei da PNMA. A função do conselho está definida na Lei 6.938, onde é dito que o Conama é órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sisnama, e o alcance das normas que o Conama aprova, é nacional. O conselho incide sobre o município e também sobre os órgãos estaduais do Meio Ambiente. Geralmente, o Conama é uma opção do governo federal, em termos de regulamentação na área ambiental, porque em certo sentido, a resolução do conselho tem alcance maior do que os decretos, pois tem alcance federal, pois as normas e decisões dadas pelo Conama vinculam nos estados e municípios. Bom, quanto à questão, gostaria que nos fosse apontada qual é o ponto que você se refere à Resolução nº 302, que regulamenta as APPs em torno de reservatórios artificiais, pois é uma resolução que não temos, normalmente, recebido questionamentos, aliás, nunca tivemos, ao contrário da nº 303 que já é tradicional nos questionamentos.

**Caminati:** A previsão, dada pelo Código Florestal do § 6º, art. 4º, expressa que o Conama defina por resolução as APPs, seus parâmetros e o regime de uso do entorno, que é exatamente o que a Resolução nº 302 tem atendido.

**Louette:** O que poderia ser apontado como alvo de crítica sobre a Resolução nº 303, acredito que seja referente às três últimas APPs, que foram criadas para a preservação da vida silvestre. Mas, se for lido o Código Florestal e ater-se no art. 3º, quando fala de aprovação de atos do poder público, a única questão que “achamos”, refere-se ao que a Resolução nº 303 não extrapolou, mas quis simplificar na análise das APPs, é a questão da restinga, definida pela aludida resolução, apenas uma faixa. Mas esse aspecto, com a regulamentação dos estados seccionais da restinga, está sendo corrigido, porque na época, era difícil entrar nos detalhes para definir com exatidão qual restinga a ser considerada APP. E agora, após a Lei da Mata Atlântica, a definição dessa área ficará muito mais detalhada.

**Diniz:** A Lei da Mata Atlântica aprovada, que ficou durante 14 anos parada no Congresso Nacional, enquanto não era aprovada, o Conama acabou aprovando cerca de 16 ou 17 resoluções, definindo estados sucessionais da Mata Atlântica, mas, a restinga ficou delegado a dois estados fazerem: Santa Catarina e São Paulo. Os demais estados não fizeram. Há um problema quanto à metragem definida de APP em restinga. Mas, agora, com a lei aprovada e também um decreto, que virá logo, para regulamentá-la, trará definições aos estágios sucessionais da Mata Atlântica, o que facilitará distinguir o que é APP ou não, quando tiver a presença de dunas também. As resoluções do Conama têm essa característica, enquanto tem uma lei de forma ampla, com critério e diretriz, para defesa do meio ambiente, com direitos e deveres dos agentes públicos e privados, o Conama detalha tudo isso por meio de parâmetros, critérios mais específicos, o que é muito importante que o conselho realize. Percebe-se que a lei da Mata Atlântica levou 14 anos para ser aprovada no Congresso. A política nacional de resíduos sólidos, o que daria uma cobertura importante para questões pós-consumo, está tramitando desde 1991. Agora, o governo federal apresentou há um ano ou dois, uma nova versão que, inclusive, teve por origem o Conama, a partir de uma decisão que foi proposta ao Congresso Nacional, através do Executivo, mediante o Ministério do Meio Ambiente. Essas iniciativas do Conama são importantes, mas desenvolvem-se ao longo do tempo. A Resolução nº 303 só pode definir a questão da restinga nesses termos genéricos. Claro, isso criou algumas dificuldades. Hoje, nós vamos equacionar melhor essa nova resolução de restinga. E continuaremos regulamentando com base no Código Florestal. Essa resolução a que me refiro, quanto às restingas, está em trâmite, encontra-se na Câmara de Biodiversidade. É uma das matérias que, atualmente, está sendo trabalhada. Essa nova resolução regulamentará a Lei da Mata Atlântica e a Resolução nº 303, pois tratará do geral, porquanto poderá estabelecer onde se tem duna e o que deve ou não ser protegido. Isso acaba gerando questionamentos. Agora, com o novo refinamento a partir da Lei da Mata Atlântica, vai ser possível detalhar melhor onde realmente deverá considerar a área que terá que ser protegida. De acordo com essa recomposição da Mata Atlântica, vamos atender aos dois. A Resolução nº 237 é uma outra história. Mas, não há entre os juristas um consenso nesses debates concernentes à resolução. Também as resoluções do Conama são revisadas periodicamente. A Resolução nº 257, que você menciona, vai ser revogada daqui a 30 dias, pois foi aprovada uma nova resolução para o descarte de pilhas e baterias, com outra configuração, que traz bastante avanço para a causa ambiental. O mercúrio, por exemplo, foi reduzido em 95% do seu teor nas pilhas. Veja que foi uma mudança bem significativa. É

muito importante colhermos as críticas, até para um processo de revisão dessas resoluções, no sentido de fazer necessários ajustes.

**Caminati:** Na Resolução nº 237, temos um entendimento de que o licenciamento municipal não deveria ser feito por resolução, apenas por lei complementar que definisse o licenciamento para cada ente federativo, o que até hoje não foi regulamentado. Cerca de 20 anos após a CF/88, as competências na área ambiental não foram definidas, pois o art. 23, Inc 4º da CF pede regulamentação por lei complementar, o que não foi elaborada ao longo desses anos. Realmente, o Conama vem elaborando resoluções no silêncio da lei, mas também, calcado na PNMA, que traz algumas matérias interessantes para trabalhar nesse aspecto. Mas sempre contemplando a prerrogativa constitucional, que foi atribuída aos municípios como competência. Então, as resoluções do Conama estariam com a constitucionalidade garantida. O questionamento seria pela ausência de uma lei que regulamentasse as questões de competência. Agora, é próprio da administração da área ambiental ser mais dinâmica, porque os nossos problemas são mais emergentes e eles demandam essa cooperação e esse compartilhamento e funções. Isso é princípio do Sisnama de 1981 e princípio da CF de 1988 como um todo, passando competência aos municípios, que antes não faziam, e sim eram exclusivas dos estados. E mais, o art. 225 da CF diz que cabe não apenas ao poder público, mas aos particulares incumbirem-se destas tarefas. Então, o Conama se sente dentro dessa abrangência constitucional. Na Lei 6938/81, têm alguns artigos que possibilitam essa interpretação, de que o município tem esse papel na gestão ambiental.

**Alves:** Complementando, o próprio art. 10 da Lei 6.938/81 cita os dois órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental, que são: Oema (órgão estadual do meio ambiente) e supletivamente o Ibama, que é o órgão federal. A Resolução nº 237 estabelece uma sistemática de convênio estabelecido com estados e municípios. Foi essa sistemática questionada à época, sobre até que ponto um determinado estado pode delegar uma competência. Mas, isso está também vencido, pois não há nenhuma decisão e nem legislação que vede especificamente essa situação. Agora, o Conama, ao editar a Resolução nº 237, age conforme suas competências normativas, presentes no art. 8º, inc. I, da Lei 6.938/81, que cita, exatamente, que o órgão tem a atribuição em normatizar o licenciamento ambiental mediante o propósito do Ibama. Até segunda ordem, ou até que surja uma legislação, ou um instrumento legal vindo do órgão legislativo, a norma resolutiva está respaldada. A única questão que ficou pendente foi o art. 12 da Resolução nº 237, que aborda a história do convênio, o que suscitou questionamentos.

**Diniz:** A Resolução nº 237 foi aprovada em 1997, quase 10 anos após a CF/88. Na década de 90, após a CF ter dado competências aos municípios, houve um movimento grande das legislações orgânicas municipais. Os municípios passaram a definir, de forma concorrente, séries de competências na área ambiental. Por isso, os municípios vêm aparelhando-se e preparando-se para exercer, exatamente, aquela obrigação estabelecida pelo art. 225 da CF. O Conama, em 1997, reuniu e discutiu com apoio jurídico, inclusive, e até hoje não teve ação proveniente do Supremo que tenha sido vencida contra o conselho. Alguns juristas ajudaram a instruir alguns processos, como na ação mais recente de ação direta de inconstitucionalidade contra a Resolução nº 369. Quem impetrou a aludida ação foi o Procurador Geral da República. Mas, quando teve a votação em plenário, o próprio procurador votou contra a ação de sua autoria, porque percebeu que não tinha base para o questionamento. Estamos também fazendo um levantamento no STF sobre todos esses questionamentos, no sentido de resgatar argumentos de todos os lados, e explicar cada situação. O Conama não tem baixado normas sem amparo constitucional, mas tudo conforme o art. 225 da CF. Em hipótese alguma, isso tem acontecido. Tudo o que nós estamos explicando a você sobre todas essas resoluções é que todas têm respaldo legal. Até mesmo no caso de pós-consumo, o princípio “poluidor-pagador” também está presente na CF/88. O Conama e Sisnama têm obrigação legal de estabelecer parâmetros e critérios envolvendo a qualidade ambiental do controle da poluição. Isso não poderia ser diferente, pois o Conama tem uma câmara técnica (CT) de assuntos jurídicos, que antes de chegar ao plenário, toda a resolução passa pela avaliação de admissibilidade, constitucionalidade e legalidade. Até mesmo a técnica legislativa, que é um trabalho que a CCJ faz nas Casas Legislativas, é feito por essa CT. Depois, passa pelo plenário, onde tem a participação do Ministério Público federal e estadual. Estes últimos não votam, mas atuam em toda a discussão das resoluções, com a intenção de assegurar a constitucionalidade e legalidade das matérias que tramitam no âmbito do conselho. E depois, passa pela consultoria jurídica do MMA, onde já houve casos em que essa consultoria teve dúvida sobre determinada resolução e a fez retornar ao plenário para ser realizada alteração que assegurasse a aplicação da lei. O Conama conta com três filtros de caráter jurídico para que uma resolução seja aprovada, portanto torna-se impossível que alguma resolução saia sem amparo legal.

**Louette:** Na realidade, as resoluções não procuram fazer uma legislação de responsabilidade pós-consumo, pois apresentam quesitos referentes aos perigos dos resíduos sólidos. Para determinado produto não criar poluição, alguém deverá recuperar e condicioná-lo em lugar adequado. Então, são colocados critérios. Se criássemos uma resolução de

responsabilidade pós-consumo, aí sim, o Conama teria resolução ultrapassando o Legislativo. Obrigar alguém a fazer nada, mas impedir que alguns resíduos perigosos sejam lançados em qualquer lugar, dizendo: “não pode poluir”, em vez de dizer: “não podem determinados resíduos ir para o lixo, portanto, se virem!”, mas, a partir de um acordo entre as empresas, para encontrar a melhor destinação de determinado resíduo nocivo. Então, o Conama tem essa característica para chegar a um acordo.

**Caminati:** É uma pena que temos um *déficit* terrível de aterros sanitários descontrolados, e esses resíduos acabam indo para o lixão mesmo. Com os princípios da PNMA, o Conama se sente amparado.

**Diniz:** Retornando à questão de poder normativo pleno, é o Congresso Nacional que possui essa competência, sem dúvida. E tudo o que o Conama faz, sempre tem referência em lei, MP, decreto, na própria CF. Não há como o conselho trabalhar sem essas referências.

**Louette:** Houve algumas matérias que foram cogitadas para constar em resoluções, entretanto, devido à natureza dessas matérias, foi decidido colocá-las por meio de decretos, como foi o caso de gestão compartilhada e simples. Há alguns textos que saem do Conama sem ser disciplinados por meio de resolução, mas, a partir de outros atos normativos, até mesmo no sentido de não extrapolar nesses seus atos.

**Diniz:** Além de resoluções, nós temos proposições e recomendação, que são outros atos decisórios que o conselho edita. A política nacional de resíduos sólidos foi uma proposição do Conama ao Congresso Nacional, via Poder Executivo, a partir da Casa Civil, MMA, que detalharam aquele texto e o encaminharam para a Casa Legislativa. Outro exemplo refere-se à medida provisória que alterou o Código Florestal em 2000. Também foi processo iniciado no Conama e encaminhado à Casa Civil, que teve o texto modificado para transformar-se em MP.

## **Questão 2:**

**Diniz:** Os efeitos das resoluções do Conama são positivos. Como exemplo, a Resolução nº 01 de 1986, que estabeleceu o EIA/RIMA. Aliás, foi uma das resoluções mais bem feitas.

Como negativo, teríamos resoluções que não “pegam” e acabam não sendo aplicadas. Não sabemos se são as técnicas que não dão para ser aplicadas, ou se a própria sociedade não quer contribuir para a resolução fazer valer. A intenção das resoluções sempre será para a proteção do meio ambiente. Isso também vai variar do que se tem por efeito negativo. A partir

do momento em que o Conama cumpre seu papel, está contribuindo para o meio ambiente. Agora, a sociedade fará seu exame, como é feito em todas as leis, quanto à aplicabilidade. Como exemplo, têm-se as normas em branco, leis que “pegam”, leis que não “pegam”. Assim, ocorre também com as resoluções do Conama.

A Resolução nº 237, por exemplo, estabeleceu critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental compartilhado entre estados e municípios. Hoje no Brasil, não há 10% dos municípios licenciando, depois de 11 anos que a aludida resolução foi editada. Apesar da resolução não ter como objetivo os municípios licenciarem. Para analisar os efeitos de cada resolução, deveriam ser investigadas setorialmente. Os movimentos ambientalistas entendem que determinada situação poderia contar com uma resolução mais rigorosa. O que poderá alterar a avaliação de efeitos positivos e negativos.

Tem uma resolução de 1985 que impede a instalação de usinas de álcool no Pantanal. Até hoje, a aludida resolução continua atualíssima, porque para o crescimento da indústria do álcool, haveria uma tendência de expandir a exploração daquela região. Como ainda pode-se contar com uma resolução proibindo isso, há muita dificuldade de progredir, esse tipo de exploração, o que traria impactos ruins para aquele bioma. As bancadas de Minas Gerais e da região Sul são fortes e não gostam dessa resolução, por impedir o crescimento econômico.

### **Questão 3:**

Afirmamos o contrário dessa questão.

**Louette:** Essa resolução foi discutida durante três anos por seis grupos de trabalho. Depois, esses grupos se uniram, formando um único grupo. Os grupos de Trabalho do Conama são instâncias abertas, com participação de todos os seguimentos. Eu fiz a contagem do número de pessoas convidadas para essa reunião, o que chegou ao total de cinco mil pessoas. O *site* do MMA disponibiliza os dias desses encontros e o texto apresentado com todas as alterações que foram aprovadas. Foram realizadas, para a feitura dessa resolução, seis reuniões públicas com a participação dos GTs pelo Brasil, sendo uma reunião para cada região. Duas foram realizadas apenas na região Sudeste. Em cada reunião, contava-se com cerca de trezentas pessoas reunidas. Portanto, mais discutido do que isso, acho impossível. Devido aos questionamentos suscitados para realização da resolução das APPs, foi uma discussão plena.

**Diniz:** Ficamos de maio de 2005 até fevereiro de 2006 com o processo nacional de debate dessa resolução. Audiências públicas foram realizadas no país inteiro, em todas

regiões. Foi possível a manifestação por via *Internet*, por e-mails. Todas as reuniões foram realizadas em plenárias, sem contar as audiências públicas. Em fevereiro de 2006, aconteceu a plenária extraordinária, quando finalmente a resolução foi aprovada. Paralelamente, durante esse período, corria uma ADIn contra a resolução. Por isso, resolvemos esperar a decisão dessa ação, ao menos a decisão liminar, para dar prosseguimento aos debates. Isso porque, caso o STF decidisse ser contra o conselho, teríamos que interromper o processo. Mas o STF não considerou procedente a ação e deu plenas condições para o Conama prosseguir os debates. Foi assim que se realizaram todas as audiências no país inteiro. Nesse caso específico, a Resolução nº 369 foi criticada pelo excesso de democratismo. Houve muito espaço concedido, o que poderia ter sido resolvido de forma mais rápida. Considero que demorou muito o processo dessa resolução ficar pronta.

Geralmente, quem critica faz parte do grupo que não ganhou a causa, por não ter sido ouvido, ou acatado o que fora pleiteado. Quem ficou descontente pode ter sido o grupo, ou o seguimento que critica o resultado da resolução ter estabelecido atividades de mineração em situação de utilidade pública e interesse social, previsto em casos excepcionais pelo Código Florestal. O resultado desagradou a alguns segmentos porque queriam debater ainda a resolução. E tinham argumentos técnicos muito sólidos.

Quando é criado um GT para analisar determinado assunto, nós mandamos ofícios para todos os conselheiros, avisando que terá discussões para resolver todas as questões. Assim, pedimos, também, para esses conselheiros indicarem pessoas para participarem desses GTs. Nesses grupos há representantes do governo estadual, federal, municipal, sociedade civil e setores empresariais. Sabemos que os representantes da sociedade civil geralmente são representados por ONGs que não têm disponibilidade de pagar a passagem, e nós pagamos para todos participem.

O nosso site é atualizado todos os dias. Quem quiser participar das reuniões do Conama deverá entrar em contato com o conselho.

#### **Questão 4:**

A Câmara dos Deputados tem um assento na câmara do conselho, e seus representantes não estão interpretando haver usurpação na competência normativa do Conama com base constitucional ou na legislação em geral. A normatização no âmbito do Conama tem sido uma forma de implementação da legislação, efetivamente. Porque uma lei ampla e geral na área ambiental, precisa de ter uma normatização no âmbito do Conama, de forma que a

deixe mais específica, para que a lei possa realizar-se como tal. É a própria natureza do Direito que conduz esse tipo de normatização. O Conama tem por oferecer condições técnicas, estabelecendo parâmetros, fazendo alterações no âmbito normativo naquilo que for necessário, para acompanhar a capacidade tecnológica do país. Se houver alteração de algum impacto do meio ambiente, por exemplo, se uma pesquisa de um determinado impacto era “x” e agora mudou para “2x”, dever-se-á ter um cuidado mais rigoroso, e será preciso nova regulamentação. É essa versatilidade do Conama que permite uma Lei 6.938/81, por exemplo, ser efetivamente aplicada, permanentemente, no país. Veja que é uma lei de 1981, e o Conama não tem uma lei que tenha permanecido tanto tempo “viva”. São poucas as leis que possuem dinamismo assim. Não é apenas o Conama que tem elaborado regulamentos. O Executivo tem baixado decretos, medida provisórias. É um caso de dizer ao Congresso Nacional que “as leis que têm a sorte, na área ambiental, de contar com normas do Conama, são leis que “pegaram”, pois o conselho tem viabilizado para esse fim. É o caso da Lei da Mata Atlântica, por estar baseada na Lei 6.938/81, e o Decreto Federal nº 750 da Mata Atlântica, o Conama tinha regulamentado os estágios sucessionais daquele bioma, em quase todos os estados.

**Alves:** A própria função privada que a Constituição já traz, uma das obrigações dos administrados quanto à preservação do meio ambiente, é constitucional. O Conama vem apenas regulamentar essa situação. Tendo o ponto de vista do Executivo, por mais que seja conhecida a repartição dos poderes, o poder é único, pois entre um poder e outro, não existe uma definição muito clara e precisa, ou seja, o Congresso Nacional pode elaborar normas executivas para a sua administração, da mesma forma o Executivo também pode valer-se de uma competência normativa, como é o caso da resolução do Conama, que é uma norma administrativa. Não tem sido baixada alguma resolução do Conama que não tenha por referência um amparo legal.

O Conama não tem criado uma lei de poluidor-pagador. A própria Constituição traz esse princípio. Portanto, quem poluir o meio ambiente terá que pagar o dano causado. E, nessa lógica, nós não entendemos que temos criado novidades por meio de resoluções.

Também o posicionamento do STF não ecoou essas preocupações, ou seja, não foram levados ao Supremo, como por exemplo, as resoluções que tratam das APPs. Quando o Supremo disser que estamos extrapolando, vamos acatar.

**Caminati:** O controle legal ou constitucional não está restrito ao âmbito do Conama ou MMA. A resolução é colocada no mundo jurídico, no ordenamento, então é implementado por uma série de órgãos. Poderiam olhar e fazer análises do tipo: “Isso aqui não vou cumprir,

pois é inconstitucional. Não sou obrigado a cumprir uma norma que é inconstitucional e vou levar isso ao conhecimento do Supremo”.

#### **Questão 5:**

**Alves:** Na realidade, o sistema federativo no Brasil é questionado. Então, o federalismo no nosso país não é absoluto. Portanto, o art. 6º da Lei 6.938/81, parágrafos 1º e 2º já responde às suas questões 5 e 6, taxativamente:

*“§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conama.*

*§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.”*

Aqui também é um ditame legal, ou seja, é o princípio da legalidade. A resolução irá se adaptar as leis de acordo a realidade. Ela não pode ir além. Se a resolução do Conama proíbe alguma coisa, só deverá ser obedecida, e quando ocorrer choque de competências entre lei estadual e resolução Conama, essa última deve ser obedecida quando for mais restritiva. Se a resolução do Conama diz que a área de proteção de uma APP é de 30 (trinta) metros, ela pode definir isso a partir do momento que ela protege mais o meio ambiente. Então, a lei estadual, por exemplo, não poderá dizer que a proteção é de 2 (dois) metros.

A resolução do Conama faz parte, efetivamente, do rol de instrumentos normativos do arcabouço jurídico. Essa questão da resolução do conselho ser uma norma inferior é compreendida quando a análise se trata do ponto de vista estritamente administrativo. Mas, se a análise for com intuito de objetivo mais específico, a interpretação poderá ser outra, em que, com a intenção de proteger o meio ambiente, a norma pode ser vista de forma que uma resolução do Conama tenha mais força que determinada lei. A resolução participa no intuito de vincular os estados e municípios, conforme traz o art. 24 da Constituição. O Conama é um órgão deliberativo do Sisnama, que é composto pelos órgãos estaduais e municipais. Então, dentro dessa atuação sistêmica e coordenada pelo Conama, e o Ministério do Meio Ambiente como órgão executivo, é lógico que os estados devam ater-se aos parâmetros estabelecidos pelo conselho, em caso da resolução ser mais restritiva ou mais pormenorizada, de acordo com os procedimentos próprios de uma determinada federação.

Esse é o modelo praticado pela Lei 6.938. Entretanto, a lei é de 1981, por isso tem sido questionada aos poucos. Então, não tem como recusar as atribuições do Conama e aceitar

apenas outros instrumentos da PNMA e do Coema<sup>28</sup>. Há uma sistemática envolvendo a lei da PNMA e as normas dos conselhos estaduais, no qual o Conama é uma peça-chave.

**Alves e Louette:** Na verdade, muitos estados criticam as resoluções do Conama por serem muito específicas. Portanto, muitos estados reclamam que deveria ser dada uma margem para atuação estatal para poderem aplicar situações de acordo com as funções de cada realidade regional. Então, os estados têm na resolução do Conama uma margem boa para cada um deles definirem detalhes, por isso que cada estado possui uma representação do Conama, ou seja, os 27 estados da Federação têm assento no Conama. Cada estado é representado por conselheiros estaduais, portanto, os estados sabem que deverão cumprir as resoluções do Conama.

**Alves:** É necessário perceber que nem sempre a sociedade aceita um órgão do Executivo normatizando, parece que se trata de uma situação antidemocrática. Mas, se “pegar” o modelo de como o Conama está constituído, perceberá que é impossível o conselho ser mais democrático. O órgão não fere o princípio da legalidade, porque as resoluções estão respaldadas por lei, por respeitar a própria idéia do Estado democrático de direito da Constituição, e o Conama obedece a esse princípio democrático. Então, os atos normativos do Conselho são válidos e possuem força de lei, são válidos por força de método. O reconhecimento político, ou melhor, o sistema político do Brasil é democrático.

**Diniz:** O Conama não é mais democrático do que o Congresso por ser uma democracia diferenciada, pois o Legislativo possui uma natureza política diferente. O Congresso Nacional é o pontual da democracia representativa. Portanto, não há nada mais representativo que o modelo de democracia que conta o Congresso Nacional. Mas, o Conama integra mais a esfera da democracia participativa, ou democracia direta, por contar com segmentos diretamente, que se fazem representar no pleno do conselho. É um sistema um pouco mais novo, ou seja, mais recente do que a democracia representativa do Legislativo. O instrumento do Legislativo, de controle social direto, não é pura e simplesmente participação representativa, possui também um controle da ação do Executivo. Então, o Legislativo possui certa diferenciação que, às vezes, não é percebida pelo parlamentar, pois, pelos votos que recebeu, dão a ele uma legitimidade democrática, o que é diferente pelo órgão do Conama.

---

<sup>28</sup> Conselho estadual do meio ambiente.

**Questão 6:**

**Alves:** Como foi dito, o art. 6, § 2º responde a esse questionamento. Não há choques entre a resolução do Conama e as normas municipais. Se tratar de uma lei municipal mais restritiva, não será observada uma resolução do Conama. Agora, o contrário também ocorre, ou seja, se a resolução for mais restritiva, deve ser observada, e não a lei municipal. E a lei municipal não pode permitir algo que a resolução do conselho proíba.

O meio ambiente não permite uma divisão de interesse local, regional ou global. Um dano localizado poderá ter efeitos globais. O município deve legislar em interesses locais, só que o meio ambiente não é uma questão local. Um posto de gasolina, por exemplo, parece ser um risco potencial de impacto local, mas, se esse posto contaminar um lençol freático, poderá atingir grandes proporções, atingindo, inclusive, outros estados. O impacto dependerá da dimensão do dano.

**Espaço aberto aos entrevistados:**

**Louette:** Apenas deixamos a observação naquela questão que diz que a resolução poderia favorecer alguns tecnocratas.

**Diniz:** Se a resolução extrapolasse, sem dúvida poderia flexibilizar a legislação ambiental. Isso não é possível, pois o Conama não tem competência para alterar a legislação ambiental, no sentido de flexibilizá-la. As normas editadas pelo Conama sempre serão infralegais e infraconstitucionais. Também, não se tem nenhum interesse do conselho em flexibilizar a legislação, pois, por se tratar de órgão do meio ambiente, tem o intuito de trabalhar com legislação existente. Não digo no sentido de flexibilizar a legislação, mas quem está falando em consolidação da legislação ambiental é o Congresso Nacional, pois está tramitando no Legislativo, um projeto bem delicado. Não afirmo que seja um projeto ruim, pois não há como avaliar neste momento, mas, vejo a iniciativa da consolidação das leis ambientais como um risco.

**Louette:** Quando os interesses daqueles que compõem o conselho tendem a flexibilizar a legislação, o Conama faz a barragem. O que não for da alçada do conselho, a lei poderá fazer atuar, mas não o Conama. Se o Conama definisse quais as atividades poderiam ser realizadas em APPs, e é bom que não tenha essa atribuição, pois somente com as competências que já possui, nós, que representamos o conselho, recebemos uma pressão muito forte, mas, quando são questionados a utilidade pública e interesse social, será tarefa da lei.

**Diniz:** A prática é o critério da verdade. Se o Conama, nesses 27 anos, vem trabalhando continuamente, baixando normas e correspondendo, de alguma forma, à pauta ambiental, vem crescendo, gradativamente, significa que o conselho teve muitos acertos no caminho. O conselho é uma instância que se aperfeiçoa, mas tem enfrentado problemas e críticas. Por isso, os questionamentos que você nos trouxe são bem interessantes, têm valor muito grande para nós. Os conselheiros veem todos os lados, e também defendem interesses bem particulares, e interesses setoriais nas plenárias do Conama. Agora, o processo que vem sendo construído no Conama, com regimento interno, é que possibilitou promover conflitos e debates desses interesses, para formular os interesses públicos. Como, até agora, no Judiciário, não há nenhuma ação contra alguma resolução do Conama, nem tem sido derrubada nenhuma resolução até agora, entendemos que a mecânica do conselho tem funcionado relativamente bem. Precisamos sempre melhorar e trabalhar mais com questões estratégicas.

## **ENTREVISTADO COM PARTICIPAÇÃO ESPECIAL**

### **– A IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO, PELOS MUNICÍPIOS, DOS LIMITES PARA AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE PREVISTOS PELO ARTIGO 2º DO CÓDIGO FLORESTAL E AS INCONSTITUCIONALIDADES DA RESOLUÇÃO 303/2002 – CONAMA**

*TOSHIO MUKAI<sup>\*\*</sup>*

O Código Florestal, como se sabe, no seu artigo 2º, dispôs que são consideradas de preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) – ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água cuja largura mínima será: 1 – de 30 (trinta) metros para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura. *“Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”*.

Um acórdão do T.R.F. – 2ª Região, Agravo n.º 2006.02.01.012456-0, 7ª Turma Especializada, Rel. Des. Federal Reis Friede, DJU 12.05.2008, decidiu questão relacionada com o parágrafo único referido da seguinte forma: *“VI – Enfim, a melhor interpretação leva*

ao reconhecimento de que a expressão “limites” foi inserida no texto do parágrafo único como restrição máxima, ou seja, leva à proibição de que venham a ser exigidos padrões de proteção superiores ao contido no artigo 2º do Código Florestal, consoante sustentam diversos estudiosos da matéria, a exemplo de Ana Lúcia Maria Borges e Ronald Victor Romero Magri (Borges, A. L. M. e Magri, R. V. R. – *Vegetação de Preservação Permanente e Área Urbana – uma interpretação do art. 2º do Código Florestal*. Rev. de Direito Ambiental 2, São Paulo: RT, abr-jun – 1996 (PP. 71/76).

*VII – Recurso Provido para permitir o prosseguimento da obra, desde que respeitados os limites de 15 (quinze) metros estabelecidos na legislação municipal”.*

Tal decisão é correta, sem dúvida quando assevera que limite é algo, um ponto, uma faixa que não pode ser ultrapassada. Porém, esqueceu-se o acórdão que o Parágrafo único do art. 2º mencionado, não manda que o Município respeite apenas os limites (de 30m, de 50m, de 100m, de 200m, de 500m, etc.). O referido dispositivo é expresso no sentido de que também sejam respeitados os princípios do Direito Ambiental em jogo nessas disposições. E o princípio é o da preservação permanente (“*consideram-se de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) – ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 – de 30 (trinta) metros para os cursos d’água de menos de 10m de largura*”).

Portanto, não basta, segundo a Lei, apenas ver o lado dos limites. Há que se levar em conta, também segundo a Lei, os princípios, e, no caso, o princípio a ser levado em conta é o da preservação permanente, sendo que, no caso acima, a preservação referida se constitui nos 30 (trinta) metros; não pode, portanto, o Município, exigir menos do que esses trinta metros, sob pena de estar descumprimento o princípio da preservação permanente, que, no caso, quantitativamente, se constitui em 30 metros, não podendo, portanto ser menos do que essa metragem. Se pudesse ser menor, poderíamos então chegar ao absurdo de nada se exigir como faixa marginal de vegetação nativa, e, nesse caso, o princípio da preservação permanente inexistiria ofendendo frontalmente o Código Florestal, que, nesse caso, é norma geral, impositiva a Estados e Municípios.

Conclusão: o Município, em sua legislação urbana, terá que repetir (nem mais nem menos) os 30 (trinta metros) e as demais metragens do art. 2º do Código Florestal.

2. A Resolução n.º 302 do CONAMA, de 20.03.2002 que Dispõe sobre parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente, o regime de uso do entorno, e reservatórios artificiais, através do seu artigo 3º “*cria*” novas áreas de preservação permanente, ao dispor:

*“Art. 3º - Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima em projeção horizontal, no entorno de reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:*

*I – trinta metros para os reservatórios artificiais, situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para as áreas rurais;*

*II – quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até 10 (dez) hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;*

*III – quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimentos públicos ou geração de energia elétrica, até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.”*

Todas essas exigências são absolutamente inconstitucionais, eis que são obrigações criadas por simples Resolução e não por lei. Aliás, o art. 1.228, § primeiro do C.C., diz que no exercício do direito de propriedade, o proprietário terá que observar as leis ambientais.

3. Já a Resolução n.º 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, através do art. 3º procura “copiar” o disposto no art. 2º do Código Florestal, o que faz através do inciso I e alíneas “a” a “e”, inciso II, III (ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de: a) – trinta metros para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas; b) – cem metros, para os que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d’água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros). Ao depois, vêm citadas outras situações, a maioria não constantes de lei, o que as torna inconstitucionais.

Por exemplo, o Código Florestal, no rol das áreas de preservação permanente que estatui, traz como uma delas:

b) – ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais.

A Lei não traz nenhuma metragem como limites da reserva. Não cabia à Resolução trazer os limites de 30 e 50 metros. Essa disposição é inconstitucional, porque a Resolução extrapola a Lei.

Também a Resolução n.º 303, no rol das áreas consideradas por ela, de preservação permanente, incluiu uma hipótese não constante do art. 2º do Código Florestal, e, que, por essa razão, é absolutamente inconstitucional e ilegal. Trata-se do inciso XIV do art. 3º que considera área de preservação permanente: “b) – em vereda e em faixa marginal em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado”.

Ora, essa hipótese não está prevista no Código Florestal e as consideradas da Resolução 303/2002 é expresso no seguinte sentido: “Considerando a necessidade de regulamentar o art. 2º da Lei n.º 4.771, de 1965, no que concerne às áreas de preservação permanente”.

Portanto, como Regulamentação das áreas de preservação permanentes previstas no art. 2º do Código Florestal, não cabia à Resolução n.º 303 criar áreas de preservação novas não constantes da Lei, extrapolando a função regulamentadora que se deve ater, como é cediço, em detalhar as disposições genéricas da Lei. Quanto, no inciso IV do art. 3º, a Resolução n.º 303 cria obrigação nova, que somente a Lei formal poderia fazê-lo; ela é absolutamente inconstitucional, porque, nesse caso, o Executivo invadiu as atribuições do Legislativo, vulnerando, assim, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da C.F.).

4. Sobre essas nossas assertivas, lembremos algumas passagens atinentes à matéria, que retiramos da obra “*Código Florestal Comentado*”, Ed. Atlas, 1999, de Luis Carlos da Silva Moraes.

Diz o autor: “O CONAMA editou a Resolução n.º 04/85, publicado no Diário Oficial da União, de 20-1-86, a qual, sob o título de “regulamentação”, veio aumentar limitações previstas em lei, sem delegação de poder para tal.

Pelo texto do item 30 (dele autor), verificamos que a regra infra-legal não pode inovar originalmente, ou seja, instituir algo que não se encontrava na matriz legal”. (p. 44).

E mais: “Da mesma forma quanto aos recursos naturais (art. 8º, VII). Deve-se lembrar que a legislação florestal estipula a área utilizável e aquela na qual a modificação é

*expressamente vedada (preservação permanente). Nesta não há de se questionar sobre o uso, é vedada qualquer atividade. Ainda, os vocábulos controle e manutenção demonstram que esses, como procedimentos que são, devem estar ligados à regra material, ou seja, baseados nos limites estipulados na legislação ordinária, o poder de polícia deve ser exercido”. (p. 45).*

Finalmente, e arrematando, o autor conclui peremptoriamente: “*Desdobrando: a competência do CONAMA não pode inovar originariamente, no campo das proibições do direito de uso da propriedade; é – lhes permitido assumir matriz legal e adequá-la aos casos específicos, nada mais.*

*Portanto, os arts. 3º e 4º da Resolução CONAMA 04/85 são inconstitucionais por invadirem campo de matéria vinculada à reserva legal e, caso esse vício já não nulificasse esse normativo, seria ilegal, sem qualquer efeito coator, por extrapolar o poder, a competência, o rol de atribuições conferidas pela Lei n.º 6.938/81”.*

Tudo isso vale também para as hipóteses não previstas em lei formal, constantes da Resolução n.º 303/02, que são as do inciso III do art. 3º e a do inciso IV do art. 3º. São também absolutamente inválidas e inconstitucionais.

---

\* *Mestre e Doutor em Direito (USP).*

*Ex-Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.*