

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2008
(Do Sr. Fernando Chucre)

Susta a aplicação do art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução nº 303/2002, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a aplicação do disposto no art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, definiu nos arts. 2º e 3º as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APP). As florestas e demais formas de vegetação natural ganharam a proteção legal, com a finalidade de se garantir a preservação dos bens ambientais e os parâmetros adequados para a intervenção humana no meio-ambiente, assegurando o bem-estar das gerações atuais e futuras.

Entre as florestas e vegetações especialmente protegidas encontra-se a vegetação em restingas. De acordo com o Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais, a formação geológica denominada restinga é assim

definida: “ 1. Geog. *faixa ou língua de areia, depositada paralelamente ao litoral, devido ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas. Esses depósitos são feitos com apoio em pontas ou cabos, podendo barrar uma série de pequenas lagoas. P.ex., a restinga da Marambaia, ao sul do Município do Rio de Janeiro.* 2. *A vegetação típica desses ecossistemas*” (In Pedro Paulo de Lima e Silva e col., Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais. Rio de Janeiro: Ed. Thex. 1999, p.202)

Para essa formação geológica, o Código Florestal criou a figura das APPs nas áreas de vegetação que agem como fixadoras de dunas ou estabilizante de magues. Dessa forma, o legislador federal elegeu com precisão a formação vegetal que o direito ambiental deve proteger, como se pode observar do texto legal:

“Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ...

(...)

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;”

Nos últimos anos temos assistido o esforço do Conama, muitas vezes louvável, em normatizar as disposições do Código Florestal, na disciplina dos usos e limites da APP. No entanto, o Conama dispôs na resolução 303/2002 que as Áreas de Preservação Permanente compreendem qualquer vegetação situada em restingas, ignorando o preceito estabelecido no Código, a saber:

“Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

(...)

IX – nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;”

Embora os limites tenham sido definidos com a intenção de restringir a intervenção do homem em qualquer modalidade de vegetação situada em restingas, a resolução extrapolou, como norma, a sua finalidade, qual seja a regulamentação das leis. Criou-se, assim, nova norma, de modo que o Conama, órgão do Poder Executivo, usurpou a competência privativa do Poder Legislativo.

O Código Florestal é claro em delimitar as APPS em restingas. A proteção ambiental da alínea “f” do art. 2º atinge somente vegetação em restingas com função de fixar dunas ou estabilizante de mangues. Assim, qualquer outro tipo de vegetação em restingas que não fixem dunas ou estabilizem mangues não podem receber o *status* de APP.

A norma infralegal com finalidade regulamentar serve-se somente à fiel execução da lei. Não lhe cabe inovar no ordenamento jurídico, sendo vedado criar, modificar ou excluir direitos e obrigações, sob pena de violação do princípio da legalidade.

A esse respeito, transcrevemos a lição do jurista Celso Antonio Bandeira de Mello: *“No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição Federal. Estes dispositivos atribuem ao princípio em causa uma postura muito estrita e rigorosa, não deixando válvula para que o Executivo se evada de seus grilhões. É, aliás, o que convém a um país, de tão acentuada tradição autocrática, despótica, na qual o Poder Executivo, abertamente ou através de expedientes pueris - cuja pretensa juridicidade não*

*iludiria sequer a um principiante -, viola de modo sistemático direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre repartição de poderes (...). Logo, a Administração não poderá impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo. Vale dizer, **não lhe é possível expedir** regulamento, instrução, **resolução**, portaria ou seja lá que ato for **para coactar a liberdade dos administrados**, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar” (g.n.). (In Curso de Direito Administrativo, 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-92)*

O disposto nos arts. 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição Federal, revela a preocupação do constituinte originário em impedir a atuação do Poder Executivo, por si ou por seus órgãos, sob a forma de regulamentos ou a título de normatizar, em expedir disposições de natureza legislativa, ou seja, normas constitutivas, modificativas ou extintivas de direitos e obrigações não previstas em lei.

Portanto, as áreas de vegetação em restingas que não fixem dunas ou estabilizem mangues não podem ser consideradas APPs, à luz do Código Florestal e ao princípio da legalidade.

Pretendemos com essa iniciativa sustar os efeitos da Resolução CONAMA, no caso particular das restingas, como forma de proteger os administrados da insegurança jurídica provocada pelo Poder Executivo.

O art. 49, inciso V, de nossa Carta Política prevê que é competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Com fulcro nesse dispositivo, requer-se seja sustada a aplicação do disposto no art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução n.º 303/2002, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

De outro lado, provocamos a discussão entre os parlamentares do papel do Conama como órgão de caráter normativo, pois parecem ser vários os casos nos quais ele vai além de suas competências, em frontal desrespeito ao Congresso Nacional.

O Conama, no exercício de seu poder de estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 8º, inciso I, da Lei 6.938/1981) ou de estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, não pode interferir em campo reservado ao legislador (art. 8º, inciso VII, da Lei 6.938/1981). Ninguém ganha com isso, nem mesmo o meio ambiente.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado Fernando Chucre