

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 616, DE 2009

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.

Autor: Deputado Fernando Chucre

Relator: Deputado Luciano Pizzatto

I – RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em tela intenta sustar 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), com base no art. 49, inciso V, da Constituição Federal. O referido dispositivo de nossa Carta Política explicita a competência do Parlamento de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

A Resolução Conama 303/2002 dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs), regulamentando principalmente o art. 2º da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), que define as APPs instituídas pela própria lei florestal.

O dispositivo questionado pelo projeto de decreto legislativo define como APP toda área situada nas restingas, em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima.

O ilustre autor afirma que, nesse dispositivo, está presente inovação jurídica não respaldada pela lei florestal. Diz que:

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 vegetação em restingas que não fixem dunas ou estabilizem mangues não podem receber o *status* de APP. [...]

Destaca, ainda, que 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 (art. 8º, inciso VII, da Lei 6.938/1981), não pode interferir em campo reservado ao legislador.

Analizado inicialmente pela Comissão da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o projeto mereceu aprovação da sessão de 05.11.2008.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os limites da atuação normativa do Conama constituem um dos temas mais mal resolvidos de nosso Direito Ambiental. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é extremamente vaga quando define as competências normativas do referido órgão colegiado. Dispõe em seu art. 8º, textualmente:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

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

II – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III – decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

IV – homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V – determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

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. [...]

As maiores divergências geradas em relação às resoluções dizem respeito a atos baseados no inciso VII acima destacado, que induz à compreensão de que o poder normativo do Conama praticamente não tem limites, uma vez que praticamente todas as atividades humanas impactam potencialmente a qualidade do meio ambiente.

Essa não é a leitura correta sobre o poder normativo do órgão colegiado. Ele não é um substituto do Congresso Nacional para decidir a seu bel prazer sobre regras ambientais a serem impostas à sociedade. As atribuições normativas do Conama derivadas do art. 8º, incisos I, VI e VII, da Lei 6.938/1981 estão insertas, não há outra interpretação possível, nos limites do poder regulamentar do Poder Executivo.

Integrando o campo dos regulamentos, não podem estabelecer determinações contra a lei, que extrapolam os limites da lei ou sobre matéria não disciplinada em lei. Em outras palavras, não podem inovar no mundo jurídico sem o devido respaldo legal. Mesmo que carregadas de boas intenções do ponto de vista da proteção ambiental, resoluções do Conselho que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa devem ser questionadas e sustadas pelo Legislativo. Num Estado democrático de direito, ninguém ganha com a insegurança jurídica, nem mesmo o meio ambiente.

No caso específico do art. 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução Conama 303/2002, parece claramente configurada a situação prevista no art. 49, inciso V, de nossa Magna Carta. A vegetação de restinga protegida na forma de APP é apenas aquela que contribua para a fixação de dunas ou estabilização de mangues. Correta ou não, a redação do art. 2º, alínea “f” do Código Florestal refere-se textualmente às vegetações situadas “nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”.

Não se há de afirmar, ainda, que a delimitação como APP de toda área situada nas restingas, em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima, teria sido realizada com base no art. 3º da Lei 4.771/1965. As APPs previstas pelo art. 3º da lei florestal devem ser delimitadas caso a caso, aos moldes do que ocorre com a criação de unidades de conservação da natureza, e essa não é a situação consagrada na referida resolução do Conama.

Pelo acima exposto, o voto não poderia ser outro: somos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 616, de 2008.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado Luciano Pizzatto
Relator