



VII CONGRESSO LATINOAMERICANO
DE DIREITO FLORESTAL AMBIENTAL

Poder regulamentar do CONAMA: uma limitação à competência legislativa ambiental estadual?

Ana Luiza Chalusnhak, professora do UNICURITIBA e sócia da Rodrigues de Souza & Chalusnhak Advogados Associados, analuizaambiental@hotmail.com

The scope of this work is the analysis of a supposed conflict between state law on environmental issues and the resolutions of the National Environmental Council - CONAMA. The pact made by the Constitution of 1988 gives federal entities, the Union, States, Federal District and Municipalities, the known triple autonomy: self organization and regulation, self-governance and self administration. In this aspect the Constitution of 1988 made the division of powers and legislative materials, granting the Union, the Federal District and States, concurrently, in Article 24, legislative competence in environmental matters. The CONAMA, the advisory body of the National System of Environment - SISNAMA established by Federal Law 6938/81, among its tasks has been to produce national policies on the environment. This competence by law established, does not exclude the competence of states to legislate on environmental matters, constitutionally assigned, under penalty of contempt to the covenant established by federal constitutional system in force. The purpose of this study is to analyze whether and in what extent the states that create environmental laws must meet the regulatory requirements contained in resolutions of CONAMA.

Introdução.

A República Federativa do Brasil estabelecida pela Constituição de 1988, privilegiou a descentralização administrativa a partir do momento em que concedeu a todos os entes federados, União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios, autonomia administrativa, legislativa e governamental.

Visando organizar as competências legislativas, o constituinte originário realizou a repartição destas competências nos artigos 22 e 24 da Constituição e determinou que, em matéria ambiental, a competência para legislar seja de todos os entes federados.

Portanto, os Estados membros, o Distrito Federal e os Municípios, juntamente com a União, detêm o poder de legislar sobre matéria ambiental.

O CONAMA, órgão consultivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei Federal 6.938/81 tem papel fundamental no pacto federativo, na medida em que, dentre suas atribuições encontra-se a de dispor sobre políticas nacionais do meio ambiente.

Por certo esta competência a ele instituída por lei, não tem o condão de afastar a competência concorrente dos Estados para legislar sobre matéria ambiental, constitucionalmente atribuída, sob pena de desrespeito ao pacto federativo estabelecido pelo sistema constitucional vigente.

A proposta do presente trabalho é analisar se, e em que medida os Estados que produzam leis ambientais devem observar os preceitos regulamentares contidos nas Resoluções do CONAMA.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma grande novidade. Embora já fosse, no Brasil, conhecido e consagrado o pacto federativo, os Municípios foram contemplados, pelo poder constituinte originário, com uma gama de autonomia digna da já existente e atribuída à União Federal e aos Estados Membros.

Se já se entendia, com a Constituição de 1967 que o pacto federativo é o sistema que melhor se relaciona com a garantia dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1.988 consagra esta idéia ainda mais através da atribuição de competências também ao ente federado Município, reconhecendo que o poder local, devido à proximidade com as pessoas que a ele se sujeitam, é o espaço público mais rico em participação popular e legitimação democrática.

O reconhecimento de autonomia administrativa, governamental e legislativa aos entes federados confere, respectivamente, capacidade de auto administração orçamentária e gerencial, atribuição de autonomia de governo e poder de legislar.

Interessa ao presente estudo a análise do poder de legislar dos entes federados, comumente denominados de competência legislativa. Competência legislativa como parte integrante da autonomia de cada ente federado é a atribuição da capacidade de produzir legislação. O critério para a atribuição de competências legislativas geralmente está ligado às necessidades de cada realidade regional. Não por outro motivo é que a Constituição Federal atribui, no artigo 30, I, competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Porém, há, em razão da matéria, competências legislativas privativas e concorrentes.

Esta distribuição de competências se dá horizontalmente, de modo que cada ente federado recebe sua parcela de atribuição legislativa sem que haja qualquer tipo de hierarquia entre si. Antes da Constituição de 1.988 predominava a idéia de que a União sobrepõe-se aos Estados. Como exemplo cita-se a legislação de desapropriação¹ que determinava não ser possível ao Estado desapropriar bens da União. Embora o Decreto Lei 3.3650/41 tenha sido recepcionado pelo novo sistema normativo implementado pela Constituição de 1.988, é entendimento pacífico de que este dispositivo contradiz a essência federalista por ela apresentada.

A idéia de prevalência da União frente ao Estado e deste diante dos Municípios restou superada com a distribuição de competências feita pela Constituição de 1.988. Não há mais que se falar em hierarquia, mas sim em distribuição de poderes/deveres nos planos horizontal e vertical². Por um lado, no plano horizontal, cada ente federado, posto lado a lado, recebe atribuições exclusivas decorrentes de sua autonomia e dos interesses que representam. Se a Constituição de 1.988 determina no seu artigo 22, XXII que compete à União legislar sobre a

¹ Decreto-Lei 3.365/41, no seu art 2º, §2º, assim determina: “*Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.*” Este artigo merece releitura à luz da Constituição Federal de 1.988, de forma a rechaçar qualquer interpretação que perpetue a falsa idéia de hierarquia entre os entes federados.

² Ensina Paulo José Leite Farias que “... a Constituição Brasileira de 1988 adota, em matéria de repartição de competências (legislativas) entre os entes políticos, tanto a técnica de repartição horizontal como a vertical”. Citando Manoel Gonçalves Pinto Ferreira (“O Estado Federal brasileiro na Constituição de 1988” In Revista de Direito Administrativo, vol 179/180. Jan/jun, Rio de Janeiro:Renovar, 1990, p. 7), esclarece que: “*a índole de repartição horizontal é de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição de cada um deles de uma ‘área’ própria, consistente em toda uma ‘matéria’ (do geral ao particular ou específico), a ele privativa por parte de outro ente.*” Daí a denominação de tais competências em ‘privativas ou exclusivas’. E, ao abordar a competência vertical, ensina: ‘(...) a da segunda é a de dividir uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diferentes entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas’, razão pela qual se denomina competência concorrente.” (“Competência Federativa e proteção ambiental”. Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris Editor. 1999. p. 287).

competência da polícia federal, não resta dúvida de que é do Congresso Nacional a atribuição de regulamentar a matéria legislativamente.

O assunto parece clarividente, contudo, a polêmica se instaura quando é analisada a distribuição de competências no plano vertical, ou seja, aquelas competências cuja matéria comporta diferentes níveis. No âmbito de competência legislativa, representam distribuição vertical de competências todas as competências legislativas concorrentes.

Prevê, o artigo 24 da Constituição Federal que têm competência para legislar sobre matéria ambiental, concorrentemente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Necessário, entretanto, antes de dar seguimento ao estudo, tratar da distinção entre norma federal e norma nacional. As leis federais são produzidas pelo Congresso Nacional e têm aplicação na esfera do ente federado União. Já as leis nacionais, também confeccionadas pela Casa Legislativa bicameral, aplicam-se e, portanto devem ser respeitadas por todos os entes federados – União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

No caso do direito ambiental, a Constituição Federal, nos parágrafos 1º e 2º do artigo 24, esclarecendo tratar-se de distribuição de competência concorrente para legislar, determina: “§1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

Embora apresente como competência da União a produção de “normas gerais”, ou seja, leis federais de aplicação nacional, e aponte que os Estados podem suplementar estas leis, o constituinte originário não explicitou qual o conteúdo possível destas normas. Tratando-se, então, de matéria de competência legislativa concorrente, como aferir qual o conteúdo de uma “norma geral” e assim não macular a competência legislativa estadual, sob pena de reconhecer a usurpação de poder e a inconstitucionalidade?

O conteúdo da “norma geral” prevista constitucionalmente nos casos de competência legislativa concorrente ainda é objeto de grandes discussões, as quais não serão alvo de maiores considerações no presente trabalho.

A discussão sobre os âmbitos de competência legislativa concorrente em matéria ambiental fica ainda mais interessante quando se analisa a esfera de competência regulamentar implementada pela Lei 6.938/81, que no seu artigo 6º, II estabelece que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo vinculado ao Poder Executivo Federal – Ministério do Meio Ambiente, tem poder para “*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.*” (sem grifo no original)

As Resoluções do CONAMA apresentam diretrizes nacionais e têm sujeitado, na prática, todos os entes federados à sua fiel observância. Contudo, necessário se faz perquirir, ainda que superficialmente, sobre a natureza jurídica destas Resoluções.

Hely Lopes Meirelles³, explanando sobre as espécies de atos administrativos, esclarece que as Resoluções são atos administrativos normativos, ou seja, enquadram-se na categoria daqueles atos administrativos “*que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas.*”

Ressalte-se, como Resoluções são atos administrativos provenientes de autoridades do Poder Executivo diferentes dos atos do Chefe do Poder Executivo, não são propriamente

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo:Malheiros, 1997. P. 161.

regulamentos. Estes, por sua vez revelam-se, nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello⁴, “atos gerais e (de regra) abstratos, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei, cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.” Os regulamentos, por força do princípio da legalidade, não podem ultrapassar os limites da lei que pretendem regulamentar, são, pois, atos subalternos à lei e dela dependentes.⁵

E as Resoluções prestam-se, dada sua natureza jurídica de ato administrativo, a oferecer complementações ou explicações aos regulamentos. Estão, portanto, hierarquicamente submetidos à lei e ao regulamento cujo conteúdo esclarecem, não podendo, em absoluto, inovar no mundo jurídico, apresentando obrigações, restrição ou proibição não previstas na lei a qual se vinculam.

José Afonso da Silva⁶ tece a seguinte consideração a respeito do uso indiscriminado de Resoluções para regulamentar o direito ambiental: “*Habituou-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.*”

Corroborando a idéia de que Resoluções não podem inovar no mundo jurídico, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça: “*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGO DE OBRA. ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO. ANÁLISE DE EVENTUAL INFRINGÊNCIA A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-OCORRÊNCIA. IMPACTO AMBIENTAL DE ÂMBITO NACIONAL. NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO EXPEDIDO PELO IBAMA. ANÁLISE DE SUPOSTA OFENSA A DISPOSITIVO DE RESOLUÇÃO. NÃO-ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE “LEI FEDERAL”. ALEGADA AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. MATÉRIA DE PROVA. SÚMULA 7/STJ. ... 5. O recurso especial não constitui via adequada para a análise de eventual ofensa a resoluções, portarias ou instruções normativas, por não estarem tais atos normativos compreendidos na expressão “lei federal”, constante da alínea a do inciso III do art. 105 da Constituição Federal. ... 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.” (Recurso Especial 910647-RJ de relatoria da Ministra Denise Arruda, julgado em 2008). (sem grifos no original)*

Também neste sentido o Supremo Tribunal Federal decidiu que atos normativos do CONAMA não são leis: “*ATOS NORMATIVOS DO IBAMA E DO CONAMA. MUTIRÕES AMBIENTAIS. NORMAS DE NATUREZA SECUNDÁRIA. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas sim normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2714 / DF de relatoria do Ministro Maurício Correa, julgada em 2003). (sem grifos no original)

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:Malheiros, 2006, p.317.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Idem. p. 317.

⁶ AFONSO DA SILVA, José. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo:Malheiros. 1997.p. 144

Cite-se o exemplo da Resolução CONAMA 257/99, que apresenta regras sobre resíduos sólidos, especificamente no que diz respeito a pilhas e baterias. Suponha-se, conforme ocorreu no Rio Grande do Sul, que os estados federados, no uso de sua atribuição legislativa tenham regulamentado tal descarte através de lei e este instrumento normativo, legitimado pelo poder constituinte, seja contraditório aos ditames da mencionada Resolução.

Ora, se as Resoluções, dada sua natureza jurídica de ato administrativo normativo não podem inovar no mundo jurídico, tampouco poderão limitar a competência legislativa, seja federal, estadual ou municipal.

Se a competência vertical confere a cada ente federado o dever/poder de legislar sobre matéria ambiental, não é possível permitir que uma Resolução, ato administrativo regulamentar, limite a atividade legislativa estadual concorrente em matéria de direito ambiental.

Não obstante todo o trabalho de proteção ambiental desenvolvido pelo CONAMA, não é possível, num Estado Democrático de Direito, usurpar competências legislativas constitucionais modificando, restringindo e obrigando os cidadãos através de instrumento diverso de lei. Havendo, pois, conflito material entre uma Resolução do CONAMA e uma lei, obviamente, primando pela segurança jurídica e pelo princípio da legalidade, deve esta última prevalecer.

Conclusão

A competência legislativa em direito ambiental é concorrente, de modo que todos os entes federados podem legislar sobre o assunto. A Resolução do CONAMA é ato administrativo normativo e não tem o condão de inovar no sistema jurídico, apenas regulamentar decretos e leis. Havendo conflito entre lei estadual ambiental e Resolução do CONAMA, aquela deve prevalecer, garantindo assim, a ampla aplicação do princípio da legalidade e da segurança jurídica.

Bibliografia

- AFONSO DA SILVA, José. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo:Malheiros. 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:Malheiros, 2006.
- LEITE FARIAS, Paulo José. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo:Malheiros, 1997.
- PINTO FERREIRA, Manoel Gonçalves. **O Estado Federal brasileiro na Constituição de 1988**. In Revista de Direito Administrativo, vol 179/180. Jan/jun, Rio de Janeiro:Renovar, 1990.