

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 27.02.2004

13/03/2003

EMENTÁRIO Nº 2141-3

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADVOGADOS : MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS E OUTROS

REQUERIDO : PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

REQUERIDO : CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

EMENTA: 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.

A C Ó R D ã O

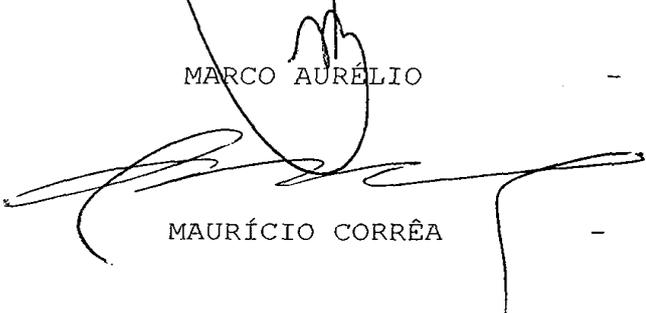
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer da ação, ante a natureza dos atos atacados.

Brasília, 13 de março de 2003.

MARCO AURÉLIO

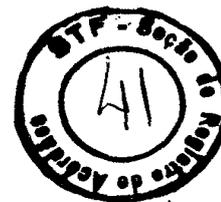
-

PRESIDENTE


 MAURÍCIO CORRÊA

-

RELATOR



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADVOGADOS : MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS E OUTROS

REQUERIDO : PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

REQUERIDO : CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: A Confederação Nacional da Indústria, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alínea "a", e 103, inciso IX, da Carta Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em que requer seja suspensa a eficácia da Resolução 03, de 16 de março de 1988, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, e da Instrução Normativa 19, de 05 de novembro de 2001, a qual estabelece que os participantes de Mutirões Ambientais, indicados por entidades civis ambientalistas ou afins, devidamente treinados e credenciados pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental do IBAMA, passam a ser denominados Agentes Ambientais Voluntários.

2. As normas impugnadas são do seguinte teor:

Resolução CONAMA 03/88

Art. 1º - As entidades civis com finalidades ambientalistas, poderão participar na fiscalização de Reservas Ecológicas, Públicas ou Privadas, Áreas de Proteção Ambiental, Estações Ecológicas, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, outras Unidades de Conservação e demais Áreas protegidas.

Art. 2º - A participação na fiscalização, prevista nesta Resolução, será feita mediante a constituição de

ADI 2.714 / DF

Mutirões Ambientais, integrados no mínimo por três pessoas credenciadas por Órgão Ambiental competente.

§ 1º - Para maior proteção de seus participantes, a entidade responsável pelo Mutirão Ambiental poderá solicitar a presença e o acompanhamento de pelo menos um servidor pertencente a uma corporação policial.

§ 2º - Se não for atendida a solicitação prevista no parágrafo anterior, nesse caso a realização do Mutirão Ambiental será efetuada apenas se houver a participação mínima de 05 (cinco) pessoas.

§ 3º - Sempre que possível o Mutirão Ambiental contará com a participação de servidor público com experiência em fiscalização, de médico ou de pessoa com experiência no campo de assistência social.

§ 4º - Para o credenciamento, a autoridade ambiental competente deverá instruir os participantes do Mutirão Ambiental sobre os aspectos técnicos, legais e administrativos, fornecendo-lhes inclusive identificação.

Art. 3º - Os participantes do Mutirão Ambiental quando encontrarem infrações à legislação, lavrarão autos de constatação, circunstanciados, devidamente assinados pelos presentes sobre as ocorrências verificadas.

§ 1º - O auto de constatação será enviado à entidade credenciadora do Mutirão Ambiental, para aplicação da legislação, devendo quando couber, ser encaminhado ao Ministério Público.

§ 2º - Se as autoridades locais não se pronunciarem sobre os autos de constatação, caberá aos órgãos federais competentes atuar em caráter supletivo.

Art. 4º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação."

Instrução Normativa IBAMA 19/01

"Art. 1º - Os participantes de MUTIRÕES AMBIENTAIS, indicados por entidades civis ambientalistas ou afins, devidamente treinados e credenciados pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental do IBAMA, passam a ser denominados Agentes Ambientais Voluntários.

Parágrafo único - Para o credenciamento de que trata o caput deste artigo, deverá o Agente Ambiental Voluntário firmar Declaração junto ao IBAMA (ANEXO I), a qual também será assinada pelo representante legal da entidade responsável pela indicação.

Art. 2º - As entidades civis ambientalistas ou afins, de que trata o artigo anterior, serão co-responsáveis



pelas ações desenvolvidas pelos Agentes Ambientais Voluntários por elas indicados.

Art. 3º - Compete aos Agentes Ambientais Voluntários:

I - atuarem sempre através de MUTIRÕES AMBIENTAIS, como previsto no artigo 2º, da Resolução CONAMA nº 003, de 1988;

II - lavrarem Autos de Constatação (ANEXO II) circunstanciados e devidamente assinados pelos presentes, sempre que for identificada infração à legislação ambiental;

III - reterem, quando possível, os instrumentos utilizados na prática da infração penal e/ou os produtos dela decorrentes, e encaminhá-los imediatamente à autoridade policial mais próxima.

Art. 4º - Os formulários de Auto de Constatação, de que trata o artigo anterior, deverão ser controlados e distribuídos pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental ao setor de fiscalização de cada unidade do IBAMA, para serem entregues aos Agentes Ambientais Voluntários.

Parágrafo único - As quatro vias do Auto de Constatação de que trata o caput deste artigo terão as seguintes destinações:

I - 1ª via - IBAMA;

II - 2ª via - constatado;

III - 3ª via - autoridade policial, quando for o caso;

IV - 4ª via - agente ambiental voluntário.

Art. 5º - Compete ao IBAMA, com base no ANEXO III, desta Instrução Normativa:

I - receber e protocolar, como documento, a 1ª via do Auto de Constatação lavrado;

II - cadastrar o Auto de Constatação no sistema de controle específico da área de fiscalização;

III - analisar o Auto de Constatação para adoção das medidas administrativas pertinentes, conforme o caso;

IV - acompanhar os Agentes Ambientais Voluntários, para registro da ocorrência do estabelecido no inciso III, do art. 3º, desta Instrução Normativa;

V - disponibilizar informações sobre os resultados das análises e dos procedimentos adotados em função dos Autos de Constatação lavrados, quando formalmente solicitadas.

Art. 6º - As unidades administrativas do IBAMA, através da área de fiscalização, bem como as entidades civis ambientalistas ou afins, deverão designar responsáveis para o acompanhamento, monitoramento e



ADI 2.714 / DF

avaliação das ações desenvolvidas pelos MUTIRÕES AMBIENTAIS.

Art. 7º - Os casos omissos serão resolvidos pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental do IBAMA.

Art. 8º - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação."

3. Inicialmente, sustenta a requerente que em face da sua atividade representativa está caracterizada a pertinência temática, dado que as normas atacadas "afetam as indústrias que exercem atividades que utilizam recursos naturais renováveis e que são titulares de unidades de conservação" (Lei 9985/00, artigos 15,16 e 21¹).

¹ **Lei 9985/00**

Art 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sobre domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas, as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Produção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Art 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

(...)

Art 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.



ADI 2.714 / DF

4. Aduz, em seguida, que tais dispositivos delegam competência a particulares para o "controle e fiscalização do uso de recursos naturais renováveis", atividade típica do poder de polícia reservado exclusivamente à Administração Pública, e por isso mesmo indelegável. Tem como violados os artigos 5º, II, 18, 61, 84, VI, e 174, da Constituição Federal.

5. O IBAMA prestou as informações constantes de fls. 65/69, nas quais assevera que, na forma do artigo 225 da Carta da República, não há impedimento para que entidades civis ambientalistas auxiliem o Poder Público nas atividades de controle e fiscalização do uso de recursos naturais renováveis.

6. Na espécie, o ato impugnado apenas cuidou de formalizar a autorização contida no § 2º do artigo 70 da Lei 9605/98² para representação às autoridades competentes da prática de infração ambiental, o que é passível de ser feito por qualquer pessoa. Ressalta o Instituto que a possibilidade de retenção dos

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

²Art. 70 - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

(...)

§ 2º - Qualquer pessoa, constatando infração ambiental poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior para efeito do exercício de seu poder de polícia.



ADI 2.714 / DF

instrumentos utilizados só pode realizar-se por agentes públicos (IN 19/01, artigos 3º, III, e 5º, IV) e, por conseguinte, não pode ser classificada como atribuição outorgada a particulares.

7. O Conselho Nacional do Meio Ambiente também apresentou informações, manifestando-se pela ilegitimidade ativa da autora, dado que *"não ficou caracterizada, efetivamente, a relação de pertinência entre o ato impugnado e as funções exercidas pela entidade sindical, ou seja, a adequação da causa às suas finalidades estatutárias"* (fl. 78).

8. Sustenta que a exploração econômica nas unidades de conservação, que deve fazer-se de modo sustentável, constitui questão secundária para a causa. Tendo em vista que as resoluções do CONAMA derivam da competência que lhe atribuiu a Lei 6938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, inadmissível o controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos que sejam meros desdobramentos de parâmetros definidos em lei.

9. No mérito, conclui que a resolução objeto do pedido apenas deu concreção ao preceito constitucional que impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente (CF, artigo 225), encontrando amparo, ainda, no § 2º do artigo 70 da Lei 9605/98. Traz à colação precedentes de ordem doutrinária para, afinal, requerer o indeferimento da pretensão (fls. 76/94).

10. Determinei a aplicação do artigo 12 da Lei 9868/99 e solicitei a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (fl. 96).



ADI 2.714 / DF

11. O Advogado-Geral da União José Bonifácio Borges de Andrada sugere o não-conhecimento da ação, por falta de correlação necessária entre o seu objeto e a atividade de representação da requerente. Entende que os artigos 15, 16 e 21, da Lei 9985/00, invocados na inicial, apenas consideram a possibilidade de uma área privada constituir-se em reserva de proteção ambiental, inexistindo, dessa forma, qualquer elemento capaz de demonstrar legítimo interesse jurídico para o pedido.

12. Ademais, a alegada ofensa a dispositivo da Constituição, se existente, seria reflexa, porquanto os atos normativos impugnados decorrem de atribuições fixadas para o ente público requerido, por força de lei ordinária. Quanto ao tema de fundo, pede a improcedência da ação, uma vez que não houve delegação de poder de polícia a particulares (fls. 98/110).

13. O Procurador-Geral da República Professor Geraldo Brindeiro opina pelo não-conhecimento da ação, por falta de legitimidade ativa da requerente e por tratar a hipótese de violação indireta à Constituição. No mérito, opina pela improcedência da ação (fls. 112/120).

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para distribuição aos Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).

ADI 2.714 / DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): A requerente é entidade de classe que satisfaz a exigência contida na primeira parte do inciso IX do artigo 103 da Carta Federal, o que lhe outorga legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, conforme já decidido pelo Tribunal (ADIMC 1194, de que fui relator, DJ 29/03/96; ADIMC 944, Sydney Sanches, DJ 26/11/93; ADIMC 2247, Ilmar Galvão, DJ 10/11/00, v.g.).

2. Essa legitimação ativa, porém, não é ampla e incondicional como aquelas outorgadas aos entes titulados nos preceitos dos incisos I a III e VI a VIII do artigo 103 da Constituição; nos casos dos incisos IV, V e IX desse mesmo dispositivo exige-se vinculação entre a norma impugnada e os objetivos finalísticos do autor da ação, o que é aferível a partir do cotejo entre suas finalidades estatutárias e o alcance dos atos normativos. Nesse sentido, a jurisprudência da Corte (ADIMC 1519, Velloso, DJ 13/12/96; ADI 1929, Ilmar Galvão, DJ 08/09/00; ADIQUO 1526, de minha relatoria, DJ 21/02/97; ADIMC 1464, Moreira Alves, DJ 13/12/96, entre outros).

3. Como se sabe, a denominada pertinência temática exige correlação objetiva entre os fins estatutários da entidade e o conteúdo material da norma. As entidades de classe são instituições que representam interesses particulares, desprovidos de generalidade que os habilite a provocar ilimitadamente o controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos, daí decorrendo a exigibilidade de tal pressuposto.



ADI 2.714 / DF

4. Impende ressaltar que essa exigência não se confunde com o interesse processual de agir, que se verifica nas ações de índole ordinária de conteúdo subjetivo. Na realidade, a aferição da pertinência do tema reclama correlação objetiva entre a finalidade da entidade representativa, disposta em seus estatutos constitutivos, e o conteúdo material da norma impugnada. Não se admite, dessa forma, mero interesse potencial a afetar situação particular de um ou outro representado. Nesse sentido tem decidido o Tribunal (cf. ADIMCs 1114, Ilmar Galvão, DJ 30/09/94; 1123, Moreira Alves, DJ 17/03/95 e 1508, Marco Aurélio, DJ 29/11/96).

5. Nessa circunstância, a alegação de que algumas indústrias que representa possam exercer atividades que utilizam recursos naturais renováveis e serem, eventualmente, proprietárias de imóveis de relevante interesse ecológico, por isso mesmo sujeitas à fiscalização ambiental ditada pelos atos impugnados, qualifica-se, na verdade, como mero interesse subjetivo, indireto e potencial da requerente, o que é insuficiente para legitimar a instauração do controle concentrado perante esta Corte.

6. No caso concreto, o que se verifica é o eventual *"interesse processual de agir, de índole subjetiva, que não se coaduna com a natureza objetiva do controle abstrato"*³. Por outro lado, na avaliação dos interesses a serem defendidos pela Confederação Nacional das Indústrias, segundo os objetivos definidos em seu estatuto social, artigo 3º, incisos I a X (fls. 39/40), resta evidenciada a ausência de correlação direta com as normas em causa, que disciplinam a atuação do IBAMA no controle e fiscalização do uso de recursos naturais renováveis, em parceria com entidades civis

³ADI 1114, Ilmar Galvão, j. 31/08/94, decisão unânime.

ADI 2.714 / DF

ambientalistas ou afins. A própria constituição da requerente, representante do ramo industrial brasileiro, dá o sentido da inexistência de pertinência com as regras legais em exame.

7. Ora, se não ocorrente uma das condições da ação, sua admissibilidade torna-se inviável. Mas não é só. Ainda que se pudesse ultrapassar essa questão, remanesceria a hipótese de não-cabimento da ADI em virtude da natureza secundária das normas atacadas. Em tais casos, quando *resoluções e instruções normativas* não regulamentam diretamente disposições constitucionais e, assim, somente por via oblíqua podem atingir a Carta Federal, esta Corte tem entendido que não estão elas sujeitas ao controle abstrato de constitucionalidade (ADIMC 311, Velloso, DJ 14/09/90; ADIMC 2006, de que fui relator, DJ 01/12/00; e AGRADI 531, Celso de Mello, DJ 03/04/92, dentre outros julgados).

8. Na presente hipótese, a Resolução 03/88 do CONAMA, ao dispor sobre a possibilidade de participação das entidades civis na fiscalização de áreas de proteção e conservação ambiental, atuou conforme autorizado pelo Decreto 88351/83 e tratou de regulamentar tema afeto à sua competência institucional, prevista na Lei 6938/81, especificamente a de deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigos 4º, 5º e 6º, incisos II e IV⁴). Portanto, eventual extrapolação da atividade

⁴Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;



ADI 2.714 / DF

regulamentar administrativa implicaria em ilegalidade, insuscetível de controle pela via da ação direta.

9. Dá-se o mesmo com a Instrução Normativa 19/01 do IBAMA, que regulamenta justamente a forma de participação particular no controle das unidades de conservação, autorizada pela Resolução do CONAMA também impugnada e que, como dito, decorre de suas atribuições legais.

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

(...)

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

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;

(...)

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; - Redação dada pela Lei 8028/90.



ADI 2.714 / DF

10. O ato normativo, por outro lado, cuidou de regulamentar a formalização das denúncias de infração ambiental, feitas por quaisquer cidadãos, conforme autorização dada pelo § 2º do artigo 70 da Lei 9605/98⁵, bem como a cooperação de entidades não-governamentais, organizações privadas e pessoas físicas nas ações de monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação, tal como previsto no inciso IV do artigo 5º da Lei 9985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza⁶.

11. Como se vê, as normas impugnadas decorrem das atividades administrativas atribuídas às entidades requeridas pelas mencionadas leis, em especial a Lei 6938/81. Conforme asseverou o Procurador-Geral da República, "se ofensa pudesse ser constatada, seria apenas de forma indireta, o que, inclusive, incorre na espécie". Possível excesso desses órgãos em relação à sua competência resultaria do confronto da lei que lhes conferiu tais atribuições, circunstância que impede a admissão de controle abstrato de constitucionalidade desses atos normativos.

⁵ Art. 70 - Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º - São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

§ 2º - *Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.*

⁶ Art. 5º - O SNUC será regido por diretrizes que:

(...)

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;



ADI 2.714 / DF

12. No que se refere à alegação de que a matéria está sujeita a reserva legal, tenho que a questão envolve o próprio mérito da ação, dado que imprescindível uma avaliação material do conteúdo dos atos normativos impugnados para se concluir pela ocorrência ou não da alegada delegação a particulares do poder de polícia estatal. Para tanto é necessário ultrapassar a barreira do conhecimento da ação direta, o que não se me afigura possível no presente caso concreto.

13. Concluindo, quer em face da ilegitimidade ativa da requerente, quer em razão da natureza secundária dos dispositivos atacados, tenho como inadmissível o cabimento da ação.

Ante essas circunstâncias, dela não conheço.

ESCLARECIMENTO

(S/ NATUREZA DAS NORMAS)

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, gostaria de fazer umas breves considerações a respeito do tema inicialmente trazido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes. Refiro-me à questão da ofensa indireta. No caso - ainda que **obter dictum** -, não haveria violação à Constituição, porque há ilegalidade e não inconstitucionalidade.

Já que S.Exa. reservou a apreciação dessa matéria para outra oportunidade - quem sabe, dentro de um contexto mais amplo -, limito-me a dizer que tenho alguma dificuldade de ultrapassar essa vetusta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas não estaria



ADI 2.714 / DF

infenso a refletir sobre o tema quando a Corte vier a apreciá-lo em um caso concreto.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned centrally on the page, below the main text.

21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº2.714-0 - DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, já notei, em alguma oportunidade, uma preocupação com esse requisito relativo à pertinência temática. Tenho um certo temor que, dependendo do rigor com que se adote essa exigência, se acabe por esvaziar a legitimação que se confere às Confederações Sindicais e às entidades de classe de âmbito nacional. Se adotar, ao contrário, um critério extremamente flexível, talvez ele perca o seu sentido utilitário, fazendo tautologia, que é a prática de uma jurisprudência notoriamente defensiva desta Corte, tentando evitar que se convole a ação direta de inconstitucionalidade numa eventual ação popular de inconstitucionalidade.

Vejo com muita dificuldade essa possibilidade de segmentação e afirmação de que a Confederação Nacional de Indústria, eventualmente, não possa ter o interesse propriamente aqui chamado - eis que o Relator ressaltou que não se trata de interesse jurídico, de fazer impugnação em matéria de meio ambiente. A rigor, se



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.714-0 - DISTRITO FEDERAL

acompanharmos todas as discussões da modernidade, teremos que constatar estarmos diante de um desses embates, quase que prosaicos, entre a atividade industrial e a questão do meio ambiente.

De modo que divirjo do eminente Ministro-Relator quanto à questão da pertinência temática, pois a reconheço no presente caso.

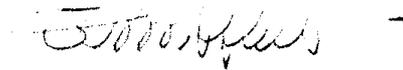


21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL**VOTO****S/PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

A Senhora Ministra Ellen Gracie -: Sr. Presidente, quanto à pertinência temática, com a vênia do Ministro Gilmar Mendes, cujas preocupações, realmente, conheço há muito tempo, acompanho, nessa parte, o voto do Ministro-Relator, porque, também, não vislumbro pertinência temática estrita entre os dispositivos atacados e as finalidades e objetivos da Confederação autora. Pode ser que uma ou outra empresa industrial, efetivamente, possa ter interesse nesse tipo de regulamentação, mas não é o genérico da indústria brasileira.



21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(VOTO S/PERTINÊNCIA TEMÁTICA)

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - Sr. Presidente, neste caso, teríamos um interesse genérico da Confederação.

Assim, peço licença ao Sr. Ministro Gilmar Mendes, para acompanhar o voto do Sr. Ministro-Relator. *muuu*

* * * * *

21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERALV O T O

S/ PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, é sabido de todos que esse requisito de pertinência temática surge por construção do Tribunal, embora, em si mesmo, seja heterodoxo na esfera do processo objetivo de constitucionalidade de normas em abstrato.

Desde a primeira vez, quando assenti nessa restrição construída pelo Tribunal, frisei - e tenho cansado os Colegas com a repetição - que não se tratava de confundir a pertinência temática com a legitimação da entidade de classe para um mandado de segurança coletivo. Mas, mesmo na área do mandado de segurança coletivo, temos, por exemplo, assentado que uma entidade de classe pode defender o direito de um seguimento da sua base social. Em ação direta, creio que com mais razão, se há de admitir o mesmo. Se tirarmos a legitimação da Confederação Nacional da Indústria, significa que nenhuma indústria poderá, pela via de sua representação sindical, ter acesso ao controle abstrato de constitucionalidade; significa uma "orfandade" do controle de constitucionalidade, para um setor que é necessariamente componente da base social da Confederação requerente. Insisto: ela não é Confederação Nacional das Indústrias não poluentes; é Confederação Nacional das indústrias. E que indústria? Também dos setores da indústria que causam poluição. Vi, numa das "cartas dos leitores", de um grande jornal, a crítica a que se tenha citado Nelson Rodrigues, neste Tribunal, mas, de minha parte, continuo a citar,



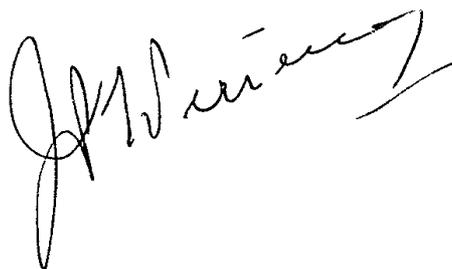
com o maior orgulho, um dos maiores escritores brasileiros: o óbvio é ululante.

Lembro, por exemplo, que conhecemos de ação direta da Confederação Nacional da Indústria, ADIn 1.124, relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, em que se discutia o problema de titularidade dos honorários de sucumbência do advogado empregado. Ora, não é requisito do registro de comércio, para haver uma indústria, que ela empregue advogados; no entanto, levamos em conta ser freqüente que empresas industriais tenham o seu próprio corpo de advogados.

Peço a atenção do Plenário para que, se se segue o voto do em. Relator, estaremos castrando uma das vias de acesso à jurisdição constitucional de um grande setor, um setor difuso de indústrias que tem problemas em face do poder de polícia do IBAMA. Indústria, por definição, é a transformação de matérias primas tiradas da natureza e, portanto, do universo ecológico, para transformá-las em produtos manufaturados.

Peço todas as vênias, mas entendo que a hipótese excede aos exemplos mais radicais de aplicação restritiva, ou ampliativa, do requisito de pertinência temática.

CR/



21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL

VOTO SOBRE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O SR. MINISTRO SYDNEY SANCHES - Sr. Presidente, trata-se de fiscalização de meio ambiente, inclusive nas indústrias. Tem, portanto, a Confederação Nacional da Indústria legitimidade para a propositura da A.D.I., observado, também, o requisito da pertinência temática.



21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL

VOTO SOBRE PERTINÊNCIA TEMÁTICA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) -

Acompanho também a divergência, subscrevendo, quanto à vida gregária, à percepção desse conflito entre indústria - avanço tecnológico - e o meio ambiente, o que ressaltado pelo ministro Sepúlveda Pertence sobre a desnecessidade de abrangência, quando a entidade de classe comparece e requer a declaração de inconstitucionalidade de um ato normativo. Dispensável é que este guarde pertinência e se aplique a todos os representados.

Ressalto notícia segundo a qual a cada trezentos cigarros queimados, tem-se uma árvore derrubada.

Formo, portanto, com a dissidência.



21/11/2002

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADENº 2.714-0

-

DF**RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA**

REQUERENTE : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADVOGADOS : MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS E OUTROS

REQUERIDO : PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

REQUERIDO : CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

V I S T A

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sr. Presidente, essa questão do ato de caráter regulamentar é um segundo desconforto da alma. Vou pedir vista para examiná-la. Na verdade, também enquadro esse tema dentro daquela situação da jurisprudência defensiva que o Tribunal tem necessidade de desenvolver.

Um dos problemas eminentes da jurisdição constitucional, no mundo, é a discussão sobre a convivência entre os sistemas de controle de legalidade e constitucionalidade. Essa dúvida já assaltava o próprio Kelsen, que acabou criando um controle de constitucionalidade específico para o ato regulamentar na Constituição austríaca. Temo que, em alguns casos, com a invocação da relação lei-regulamento e da inconstitucionalidade de segundo grau, acabemos por comprometer a aplicação do próprio princípio da legalidade entre nós.

Nesses termos, peço vista dos autos.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADVDS.: MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS E OUTROS

REQDO.: PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

REQDO.: CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Maurício Corrêa, Relator, julgando a requerente carecedora da ação, tendo em conta a ausência de pertinência temática e a natureza das normas atacadas, e dos votos dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Sydney Sanches e o Presidente, afastando o óbice da pertinência, e dos Senhores Ministros Ellen Gracie e Carlos Velloso, acompanhando no tema o Relator, pediu vista o Senhor Ministro Gilmar Mendes para o exame da adequação, considerados os atos versados na inicial. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Ilmar Galvão e Nelson Jobim. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pela requerente a Dra. Maria Luiza Werneck dos Santos. Plenário, 21.11.2002.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador

13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2.714-0 - DISTRITO FEDERAL

V O T O - V I S T A

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: - Relativamente à natureza secundária das normas atacadas, esta Corte, há algum tempo, vem se recusando a examinar a constitucionalidade dos atos regulamentares editados para execução das leis, no juízo abstrato de constitucionalidade. Sustenta-se que, nesse caso, há uma colisão entre a lei e o regulamento, cuidando-se, pois, de questão de legalidade a ser aferida no controle incidental ou concreto (Rp. 1.266, Relator: Ministro Carlos Madeira, RTJ nº 124, p. 18 (53); Rp 1.492, Rel.: Min. Octavio Gallotti, RTJ nº 127, p. 80 e s.). Segundo esse entendimento, a aferição da constitucionalidade de ato normativo pressupõe colisão direta com a Constituição, conflito esse que não se configura na relação lei-regulamento (Rp. 1.266, Rel.: Min. Carlos Madeira, RTJ nº 124, p. 18 (53); Rp 1.492, Rel.: Min. Octavio Gallotti, RTJ 127, p. 80 e s.). O Tribunal admite a aferição de constitucionalidade do regulamento apenas na hipótese de manifesta ausência de fundamento legal para expedição do ato (Constituição, art. 84, IV. Rp. 1.133, Rel.: Min. Aldir Passarinho, RTJ nº 113, p. 996. Cf., a propósito, Min. Aldir Passarinho, Rp. 1.266, RTJ nº 124, p. 18 (57)).

Com isso, exclui-se a possibilidade de verificar a configuração, no controle abstrato de normas, da ilegalidade do ato regulamentar editado ao arrepio do princípio da reserva legal, ou que se revele incompatível com o princípio da supremacia da lei.



Kelsen já havia assinalado que qualquer ofensa contra o direito ordinário configuraria uma ofensa indireta contra a própria Constituição, desde que esta contivesse o princípio da legalidade da Administração (Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5 (1929), p. 41). Não obstante, enquanto a inconstitucionalidade direta poderia ser aferida diretamente, a inconstitucionalidade indireta somente poderia ser examinada dentro de um sistema de controle da legalidade. Com a diferenciação entre a inconstitucionalidade direta e indireta esforçava-se Kelsen para superar as dificuldades práticas decorrentes da ampliação desse conceito de inconstitucionalidade. Como observado por Ipsen (*Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, p. 147), o ponto central do problema residia, para Kelsen, na diferenciação entre a competência da jurisdição constitucional e da jurisdição administrativa. Reconhecia-se, porém, a dificuldade de se traçar uma linha precisa entre a inconstitucionalidade direta e indireta ((Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5 (1929), p. 39).

Convém registrar a reflexão de Kelsen sobre o tema:

"A aferição da constitucionalidade dos decretos com força de lei não depende de maiores justificações, uma vez que esses decretos têm a mesma hierarquia da lei. Daí serem chamados de decretos com força de lei. Todavia, afigura-se recomendável que o controle de constitucionalidade não se limite a esses atos, abrangendo também os atos de execução, isto é, os atos tipicamente regulamentares. As considerações já expendidas demonstram que se não trata aqui de atos que decorram diretamente da Constituição. Ao revés, cuida-se de ilegitimidade que se afere diretamente do confronto com a lei e só indiretamente do confronto com a Constituição. Se se propõe que a competência para aferir a ilegitimidade dos regulamentos seja conferida à Corte Constitucional,

isto se deve menos à já demonstrada relatividade da distinção entre inconstitucionalidade direta e indireta. Não de se levar em conta sobretudo os limites naturais que existem entre atos individuais e atos de caráter geral. (...) Se se afigura admissível a cassação de regulamentos ilegais, então não parece haver dúvida de que é a Corte Constitucional a instância mais adequada para exercer essa competência. Tal conclusão não decorre apenas do fato de que não se está a atribuir à Corte Constitucional competência da Corte Administrativa. Razão essencial é que entre a decisão sobre a constitucionalidade da lei e a decisão sobre a legalidade do regulamento existe uma afinidade intrínseca (innere Verwandtschaft) que advém do caráter geral do ato objeto da aferição.

São, portanto, dois pontos de vista que concorrem para a definição da competência da Corte Constitucional: o conceito puro de uma garantia constitucional, segundo o qual todos os atos submetidos diretamente à Constituição deveriam ser passíveis de apreciação pela Corte Constitucional; e a distinção entre atos de caráter individual e atos de caráter geral, segundo a qual, além das leis, também os regulamentos de caráter geral deveriam submeter-se à censura da Corte Constitucional. Impõe-se a conjugação dos dois princípios, afastando eventuais preconceitos doutrinários, com objetivo de atender às necessidades da Constituição concreta" ((Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, VVDStRL 5, 1929, p. 30 (59-60)).

Mestre de Viena logrou superar, portanto, as

dificuldades decorrentes da aferição da constitucionalidade dos regulamentos pela jurisdição constitucional, sustentando que o controle de normas configurava *jurisdição constitucional material* (*materielle Verfassungsgerichtsbarkeit*), que tinha como principal função o controle completo do sistema jurídico com eficácia *erga omnes*. O constituinte austríaco houve por bem resolver o problema introduzindo um processo especial para aferição da legalidade dos regulamentos (Constituição austríaca, art. 139) (Cf., também Adamovich e Spanner, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, 1971, p. 446 e s; Erwin Melichar, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich*, in Mosler, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, p. 439 (465)).

Embora a Lei Fundamental não contenha cláusula semelhante, o *Bundesverfassungsgericht* reconheceu, desde o começo de sua judicatura, a admissibilidade do controle abstrato de ato regulamentar. Nesse processo, constata o Tribunal que deve examinar, como questão preliminar, se a norma regulamentar dispõe de base legal (BverfGE 2, 307 (321); 8, 71 (75)). Apenas se a indagação puder ser respondida afirmativamente, passa-se à outra, relativa à incompatibilidade entre a norma regulamentar e qualquer princípio da Lei Fundamental (Ulsamer, in Manuz entre outros, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar zu § 76*, n. 41). Portanto, na prática desenvolvida pelo *Bundesverfassungsgericht*, indaga-se sobre a existência de um fundamento legal para edição do ato regulamentar e se o ato questionado ateu-se aos limites estabelecidos no ato legislativo (Ulsamer, in Manuz entre outros, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar zu § 76*, n. 41).

Sem fazer qualquer distinção entre inconstitucionalidade *direta* e *indireta*, a doutrina brasileira enfatiza que qualquer regulamento que deixe de observar os limites estabelecidos em lei é inconstitucional.

Não obstante, a fundamentação desenvolvida é bastante diferenciada. Entende-se que a não-observância do fundamento legal configura uma ofensa contra o princípio da divisão dos poderes

(Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967/69, v. 3, p. 316). Ressalta-se, igualmente, que o princípio da reserva legal estabelece, na verdade, o princípio da *necessidade da lei* em caso de limitação ou restrição a direitos individuais (O princípio da supremacia da lei, anteriormente expresso no art. 153, § 2º, da Constituição de 1967/69, vem agora explicitado no art. 5º, II, da Constituição de 1988), de modo que a ruptura desse princípio por normas inferiores configura ofensa constitucional (Lima, Ruy Cirne, Princípios de direito administrativo, p. 37; Geraldo Ataliba, República e Constituição, p. 125).

Independentemente da aceitação da tese sobre a *inconstitucionalidade indireta*, deve-se reconhecer que a orientação segundo a qual o confronto *lei-regulamento* configura *questão legal*, que não pode ser tratada no controle abstrato de normas, não há de ser aceita sem ressalvas.

A Constituição de 1988, tal como já fizera a Constituição de 1967/1969 (art. 153, § 2º, c/c art. 81, III), consagra no art. 5º, II, os princípios da supremacia da lei e da reserva legal como elementos fundamentais do Estado de Direito, exigindo que o poder regulamentar do Executivo seja exercido apenas para *fiel execução da lei* (CF, art. 84, IV).

Disso resulta diretamente, pelo menos no que concerne aos direitos individuais, que a ilegalidade de um regulamento equivale a uma inconstitucionalidade, porque a legalidade das normas secundárias expressa princípio do Direito Constitucional objetivo (Geraldo Ataliba, Poder regulamentar do Executivo, RDP nº 57-58, p. 197-8) ("Ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" - CF art. 5.º, II).

Entendimento contrário levaria a uma completa ruptura com a necessária vinculação da administração à Constituição, uma vez que ela poderia editar qualquer ato regulamentar, ainda que em contradição com os direitos individuais, sem observância do princípio da reserva legal (Cf., a propósito, no direito alemão, Erichsen, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, v. 1, p. 20).

Nesse caso, tal como já ressaltado por Papier, a legalidade da restrição configura condição de sua constitucionalidade. A contrariedade à lei representa sempre um caso de ofensa a direito individual (Hans-Jürgen Papier, "Spezifisches Verfassungsrecht" und "einfaches Recht" als Argumentationsformel des Bundesverfassungsgerichts, in *Bunderverfassungsgericht und Grundgesetz*, v. 1, p. 432 (434)).

É certo que a inexistência de um sistema de controle judicial que permita aferir a legitimidade da atividade regulamentar pode levar a uma desvalorização do postulado da supremacia da lei e da reserva legal (Cf. O. A. Bandeira de Mello, *Princípios gerais de direito administrativo*, v. 1, p. 314-6; Geraldo Ataliba, *Poder regulamentar do Executivo*, RDP n. 57-8, p. 196; Ruy Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, p. 37; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969*, v. 3, p. 312-4; Sobre a questão no Direito tedesco, cf. Stern, *Staatsrecht der Bundesrepublik*, v. 1, p. 85-7). Outrossim, a falta de controle judicial, nesses casos, pode flexibilizar excessivamente o princípio da divisão dos poderes, afetando, assim, uma decisão fundamental do constituinte (Constituição, art. 2.º).

Não se pode deixar de reconhecer, por outro lado, que, na prática, a submissão dos regulamentos ao juízo abstrato de constitucionalidade poderia ameaçar o próprio funcionamento do Supremo Tribunal Federal, uma vez que, dadas a conformação conferida ao direito de propositura e a inexistência de requisitos de admissibilidade em processos dessa índole, um sem-número de causas acabaria por ser instaurado com objetivo de se aferir, simplesmente, a compatibilidade entre lei e regulamento.

Por outro lado, a proximidade - às vezes, a quase-confusão - entre a questão constitucional e a questão legal na relação entre lei e regulamento não recomenda que a competência para conhecer dessa questão seja deferida a uma outra Corte de Justiça, como já se cogitou entre nós, uma vez que, muito possivelmente, surgiriam conflitos de interpretação praticamente insolúveis.

Assim, poder-se-ia cogitar da criação de instituto especial, nos moldes estabelecidos pelo art. 139 da Constituição austríaca, conferindo também o controle abstrato da legitimidade dos atos regulamentares ao Supremo Tribunal Federal, mediante iniciativa de órgãos do Poder Legislativo (eventualmente, as Mesas da Câmara e do Senado Federal) e do Procurador-Geral da República [Cf., sobre o assunto, Proposta de emenda Revisional do Deputado Adroaldo Streck (Proposta n. 3.342), que recomendava também a supressão do art. 49, X, da Constituição (competência do Congresso Nacional para sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa)].

Nas atuais circunstâncias, não vislumbro, porém, condições de reapresentar o tema ao Tribunal. É possível até que, tendo em vista a cláusula de subsidiariedade contida no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, a questão venha a se colocar oportuna em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Na espécie, afigura-se evidente inexistir a outorga de poder de polícia a entidades privadas, como se alega na inicial.

Nesse sentido, a seguinte passagem da manifestação da Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

"Relativamente ao mérito, observa-se que o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, usando de sua atribuição conferida pelo art. 48, do Decreto nº 88.351, de 19 de junho de 1983, mediante a Resolução nº 003, de 1988, previu a possibilidade de entidades civis com finalidades ambientalistas participarem na fiscalização de reservas ecológicas, públicas ou privadas, área de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, outras unidades de conservação e demais áreas protegidas através da constituição de mutirões ambientais (art. 1º).

Nota-se, que, embora o Decreto nº 88.351, tenha entrado em vigor em 1983, já estava nele previsto, que na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, cumpre ao Poder Público, nos seus diferentes níveis de governo, dentre outras atribuições, manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica, identificar e informar aos órgãos e entidades do sistema Nacional do Meio Ambiente sobre a existência de áreas degradadas, ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, por sua vez, teve sua Estrutura Regimental aprovada no Decreto nº 3.833/2001, do Presidente da República, que regulamentou a Lei nº 6.938, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 84, incisos IV e VI da Constituição Federal. Respalçado no art. 24, Anexo I, do Decreto, o Presidente do IBAMA resolveu definir a competência dos Mutirões Ambientais promovidos por entidades civis ambientalistas, e, também estabelecer normas de procedimentos e modo de participação dos Agentes Voluntários, através da Instrução Normativa, ora impugnada. Convém ressaltar, ainda, que a habilitação para os Agentes Ambientais Voluntários de atuarem sempre através de mutirões ambientais é feita mediante credenciamento.

Verifica-se, portanto, que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA é órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e tem a finalidade, como órgão federal, de executar e fazer

executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme previsto no art. 6º, inciso IV, da Lei nº 6.938, de 1981.

Ora, se a Resolução CONAMA nº 03/88 e a Instrução Normativa IBAMA nº 19/2001, decorrem da competência atribuída pela Lei nº 6.938/81 (art. 6º, incisos II e IV, respectivamente), e é o IBAMA o órgão efetivamente encarregado do exercício do poder de polícia, recebendo, protocolando, cadastrando e analisando o Auto de Constatação lavrado pelos Agentes Ambientais Voluntários (art. 5º, da Instrução Normativa impugnada), não há afronta direta ao texto constitucional." (fls. 117/118)

Registro, de qualquer sorte, que após a primeira leitura do art. 3º, inciso III, da Instrução Normativa IBAMA nº 19, causou-me alguma dúvida quanto ao seu caráter regulamentar, ou ainda, quanto à eventual procedência da alegação de que haveria ali a concessão de poder de polícia a agentes privados. Tal dispositivo confere aos Agentes Ambientais Voluntários a competência para reter, *"quando possível, os instrumentos utilizados na prática da infração penal e/ou os produtos dela decorrentes, e encaminhá-los imediatamente à autoridade policial mais próxima"*.

Todavia, referido dispositivo possui alcance condicionado pela disposição contida no art. 5º, inciso IV, da mesma Resolução, que confere ao IBAMA a competência para *"acompanhar os Agentes Ambientais Voluntários, para registro da ocorrência do estabelecido no inciso III, do art. 3º, desta Instrução Normativa"*.

Ou seja, a referida competência de reter instrumentos ou produtos relacionados a infração ambiental não se exerce, de modo autônomo, pelos agentes ambientais, mas apenas e tão-somente sob a supervisão e tutela do próprio IBAMA, este sim, detentor de poder de polícia, conforme expõe a Procuradoria-Geral da República. Assim, também em relação ao art. 3º, inciso IV, da Instrução Normativa

IBAMA nº 19, considerando-se sua necessária vinculação ao art. 5º, inciso IV, da mesma Resolução, e desde que se entenda que aquela competência dos agentes ambientais só será exercida sob a supervisão do IBAMA, não vislumbro a concessão de poder de polícia a agentes privados.

Nesses termos, caracterizada a Resolução questionada como de caráter regulamentar, também o meu voto acompanha a posição do eminente Relator, Ministro Maurício Corrêa, no sentido do não conhecimento da ação.



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERALESCLARECIMENTO(S/ NATUREZA DAS NORMAS)

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, gostaria de fazer umas breves considerações a respeito do tema inicialmente trazido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes. Refiro-me à questão da ofensa indireta. No caso - ainda que **obiter dictum** -, não haveria violação à Constituição, porque há ilegalidade e não inconstitucionalidade.

Já que S.Exa. reservou a apreciação dessa matéria para outra oportunidade - quem sabe, dentro de um contexto mais amplo -, limito-me a dizer que tenho alguma dificuldade de ultrapassar essa vetusta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas não estaria infenso a refletir sobre o tema quando a Corte vier a apreciá-lo em um caso concreto.



13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(SOBRE A NATUREZA DAS NORMAS)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Peço vênua para continuar simpático ao processo objetivo de controle de constitucionalidade de atos normativos, no que evita a sobrecarga da máquina judiciária e conduz o Supremo Tribunal Federal a pronunciar-se, num espaço de tempo menor, sobre a harmonia, ou não, do diploma com a Carta da República.

Na espécie, cuida-se de atos baixados pelo IBAMA e pela CONAMA que, a meu ver, implicam normatização a ser efetuada pelo próprio Congresso Nacional. Assim é que, em relação à Instrução, que se diz normativa, IBAMA nº 19, tem-se:

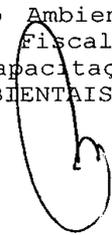
"O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 24 (...) e,

Considerando a necessidade de definir a competência dos participantes nos MUTIRÕES AMBIENTAIS promovidos por entidades civis ambientalistas;

Considerando a importância da participação dessas entidades nos MUTIRÕES AMBIENTAIS, como forma de ampliação das atividades de controle e fiscalização do uso dos recursos naturais e renováveis;

Considerando que a Diretoria de Proteção Ambiental - DPA do IBAMA, através da Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental, vem desenvolvendo programas de capacitação e credenciamento dos participantes desses MUTIRÕES AMBIENTAIS;

(...)



RESOLVE:"

E vem a disciplina.

Depreendo dos artigos a possibilidade de esses cidadãos, que compõem os mutirões ambientais, lavrarem auto de constatação, atividade precípua do Estado, porquanto, para mim, constitui medida com alguma eficácia, uma vez que deságua - e isso é revelado pela própria resolução - na imposição de multas. De acordo com o artigo 4º:

"Os formulários de Auto de Constatação, de que trata o artigo anterior, deverão ser controlados e distribuídos pela Coordenação Geral de Fiscalização Ambiental (...)."

Essa Coordenação deve atuar, personificando o Estado na fiscalização, a fim de que os formulários sejam entregues aos particulares, aos agentes ambientais voluntários. Preceitua o parágrafo único do referido artigo:

"As quatro vias do Auto de Constatação de que trata o caput deste artigo terão as seguintes destinações:

- I - 1ª via - IBAMA;
- II - 2ª via - constatado;
- III - 3ª via - autoridade policial, quando for o caso;
- IV - 4ª via - agente ambiental voluntário."

E prossegue-se, dispondo-se a respeito e dando-se, como já ressaltei, a cidadãos comuns o poder de fiscalizar o meio ambiente.

A Resolução CONAMA segue a mesma prática e alude às entidades civis com finalidades ambientalistas, que poderão participar na fiscalização de reservas ecológicas públicas ou

participar na fiscalização de reservas ecológicas públicas ou privadas. A mais não poder, portanto, outorgou-se a entidades particulares o ato de fiscalizar o meio ambiente.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Ela está exigindo para pagar aos servidores. Esse é o problema.

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - O inciso III do art. 3º diz que se podem reter, quando possível, os instrumentos; ou seja, fazer apreensão de bens, também.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (PRESIDENTE) - Daquí a pouco teremos que armar esses cidadãos, para que procedam à fiscalização.

Não vejo como deixar de reconhecer que o IBAMA e o CONAMA se substituíram ao Congresso Nacional, à margem da Lei Máxima, a qual, em relação àqueles que exercem atividade de fiscalização, exige, inclusive, estabilidade maior: a condição de servidor público regido por estatuto próprio. Não se admite sequer a contratação mediante a Consolidação das Leis do Trabalho, via arregimentação desse serviço por meio do emprego.

Peço vênia àqueles que concluem de forma diversa para assentar que estamos diante de um ato normativo abstrato, autônomo e baixado por quem não poderia fazê-lo, ou seja, pelo IBAMA e pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Admito, em si, o controle concentrado.

13/03/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(S/ A NATUREZA DAS NORMAS)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Senhor Presidente,
acompanhando V.Exa. Também conheço da ação.

* * * * *



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.714-0

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQTE.: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

ADVDS.: MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS E OUTROS

REQDO.: PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

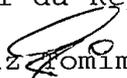
REQDO.: CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Maurício Corrêa, Relator, julgando a requerente carecedora da ação, tendo em conta a ausência de pertinência temática e a natureza das normas atacadas, e dos votos dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Sydney Sanches e o Presidente, afastando o óbice da pertinência, e dos Senhores Ministros Ellen Gracie e Carlos Velloso, acompanhando no tema o Relator, pediu vista o Senhor Ministro Gilmar Mendes para o exame da adequação, considerados os atos versados na inicial. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Ilmar Galvão e Nelson Jobim. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Falou pela requerente a Dra. Maria Luiza Werneck dos Santos. Plenário, 21.11.2002.

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão e o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, não conheceu da ação, ante a natureza dos atos atacados. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso. Plenário, 13.03.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador