

PARECER

ASSUNTO: ANÁLISE DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO EM DISCUSSÃO NO CONAMA QUE ESTABELECE “DIRETRIZES GERAIS PARA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE INDICADORES DE APLICAÇÃO E CUMPRIMENTO DE NORMAS AMBIENTAIS”.

Trata-se de proposta de Resolução, a ser deliberada no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, visando o estabelecimento de *diretrizes gerais para a definição e implementação de indicadores de aplicação e cumprimento de normas ambientais*.

Tendo havido o pedido de vistas conjunto, do IBAMA e da CNA, segue o posicionamento deste conselheiro. A análise da presente proposta ficará adstrita aos limites da CTAJ, sendo que as questões, em relação ao seu conteúdo, que extrapolam o âmbito jurídico, não serão objeto deste por serem de atribuição da Câmara Técnica de origem e do Plenário.

DA FALTA DE COMPETENCIA DO CONAMA PARA DELIBERAR SOBRE A MATÉRIA

O artigo 6.º da Lei 6.938/81⁽¹⁾, instituiu o SISNAMA - **SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**. Nesse dispositivo foram estabelecidas as competências dos seus órgãos integrantes, bem como a vinculação das atividades de cada um no que se refere à implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ao CONAMA foram atribuídas as tarefas de ser esse o “órgão consultivo e deliberativo” do SISNAMA, cabendo a esse Conselho: 1) “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”; e, 2) deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; ...” .

As competências específicas do CONAMA para deliberar, estão delineadas no art. 8.º da Lei 6.938/81², se restringindo essas a três temas:

¹ “**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: I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; 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; ...**”

² “**Art. 7º Art. 8º Compete ao CONAMA: I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências 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 pela IBAMA; IV - homologar acordos visando à**

a) normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

b) normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações;

c) estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais.

Deste modo, o assunto “*indicadores de aplicação e cumprimento de normas ambientais*” não foi previsto no rol de competências deliberativas do CONAMA, estabelecido pela Lei 6.938/81.

As “*diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais*” devem ser estudadas e apresentadas pelo CONAMA ao CONSELHO DE GOVERNO, dando o primeiro ao *órgão superior* todo o assessoramento necessário para que esse auxilie o Presidente da República na formulação dessas políticas públicas, nos termos do Inciso I, do art. 6.º da Lei 6.938/81.

O Decreto regulamentador da Lei 6.938/81, no caso o Decreto Federal 99.724/90 – alterado pelo Decreto Federal 3.942/2001 – estabeleceu no Inciso XI, do artigo 7.º, que compete ao CONAMA “ **propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;** ” adequando-se à vontade do legislador, o qual optou em não atribuir competência ao CONAMA para regulamentar a matéria.

Assim estabelecido, não cabe ao CONAMA “estabelecer normas” (como é o caso do licenciamento ambiental e as demais previsões legais), através de RESOLUÇÃO, mas sim apresentar ao CONSELHO DE GOVERNO uma proposta contendo um conjunto de instrumentos capazes de correlacionar e avaliar o cumprimento das normas ambientais.

Desta forma, o instrumento adequado ao encaminhamento dessa proposta deve ser feito através de PROPOSIÇÃO, nos termos do inciso II, do art. 10³ do Regimento Interno do CONAMA.

Ressalte-se ainda que o Regimento Interno do CONAMA, no Inciso I, do art. 1.º, estabeleceu, dentre as finalidades do CONAMA, que cabe a esse: “I - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo e demais órgãos governamentais, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;”. (grifo nosso)

transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; **(VETADO)**; 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. Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do CONAMA ”

³ Art. 10. A matéria a ser submetida à apreciação do Plenário pode ser apresentada por qualquer conselheiro e constituir-se-á de: I - resolução: quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; II - proposição: quando se tratar de matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo ou às Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; ...”

DO MERITO

O Art. 5º, da Proposta de Resolução dispõe que: **“O Ministério do Meio Ambiente - MMA, apresentará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação desta Resolução, proposta de indicadores de cumprimento das normas ambientais, bem com a definição do conjunto de recursos ambientais a serem aferidos por esses indicadores.”**.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, assim define Resolução:

“Além do decreto regulamentar, o poder normativo da administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo; estabelecem normas que têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor. Há ainda os regimentos, pelos quais os órgãos estabelecem normas sobre o seu funcionamento interno.

Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II e 37, caput, da Constituição). ” (grifo nosso)

Assim sendo, em relação a esse dispositivo, entendo que não cabe ao CONAMA, por falta de competência legal, deliberar criando tarefas a outros órgãos, determinando e fixando prazo ao Ministério do Meio Ambiente para que esse apresente a proposta desses indicadores de cumprimento da legislação ambiental. Esse dever está estabelecido no Decreto 99.274/90 como sendo deste Conselho e não daquele Ministério.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, entendo que falta competência ao CONAMA para a aprovação do texto mediante RESOLUÇÃO.

Nos termos da Lei 6.938/81, o estabelecimento de diretrizes à formulação das políticas ambientais, bem como a proposição de indicadores de cumprimento da legislação ambiental (caso integrassem a proposta em análise), deverão ser feitos através do encaminhamento de proposta ao Conselho de Governo, através de PROPOSIÇÃO.

Da mesma forma, não cabe ao CONAMA “delegar”, via Resolução, ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, as suas atribuições, por não possuir este Conselho força impositiva de determinar a terceiros que cumpram obrigações suas, estabelecidas no regulamento.

Deve o CONAMA, contar com o serviço de apoio técnico do MMA, nos termos do art. 10 do Decreto 99.274/90, de modo a ser elaborada a proposta visando estabelecer os indicadores acima referidos, para posterior aprovação pelo Plenário e a sua remessa ao CONSELHO DE GOVERNO para as providencias cabíveis.

É o parecer.

Brasília, 01 de abril de 2008.

Rodrigo Justus de Brito

Advogado OAB/PR 20.928

Conselheiro Representante da CNA no CONAMA