



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Consultoria Jurídica
Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos

PARECER n.º 242 /CGAJ/CONJUR/MMA/2007/bt
PROTOCOLO Nº 00000.030423/2007-00
ASSUNTO: Consulta sobre o alcance do Decreto n.º
5.975/2006, na regulamentação do art. 37-A do Código
Florestal
INTERESSADO: CONAMA

Por meio do MEMO n.º 205/2007/CONAMA/SECEX/MMA, dirigido a esta Consultoria Jurídica, o Diretor do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, solicita um parecer deste órgão a respeito do alcance do Decreto n.º 5.975/2006 na regulamentação do art. 37-A do Código Florestal, e, mais especificamente, o posicionamento desta Consultoria quanto às seguintes questões:

- 1- se o Capítulo III do Decreto 5.975/2006 regulamenta o art. 37-A do Código Florestal;
- 2 – se, caso positiva a resposta à pergunta acima, o fato de o art. 37-A não ser citado na ementa do referido decreto prejudica o entendimento de que houve a regulamentação;

86

3 – e se, em caso negativo, tal regulamentação deve ser feita ou complementada por decreto ou pode ser feita por resolução do CONAMA.

CONAMA
136
Fls. 136
Processo 136
Rúbrica

O art. 37-A da Lei 4.771/1965, o Código Florestal, assim dispõe:

"Art. 37-A. Não é permitida a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possui área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e a capacidade de suporte do solo.

§1º Entende-se por área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, aquela não efetivamente utilizada, nos termos do §3º do art. 6º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, ou que não atenda aos índices previstos no art. 6º da referida Lei, ressalvadas as áreas de pousio na pequena propriedade ou posse rural familiar ou de população tradicional.

§2º **As normas e mecanismos para a comprovação da necessidade de conversão serão estabelecidos em regulamento**, considerando, dentre outros dados relevantes, o desempenho da propriedade nos últimos 3 (três) anos, apurado nas declarações anuais do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

§3º A regulamentação de que trata o §2º estabelecerá procedimentos simplificados:

I – para a pequena propriedade rural; e

II – para as demais propriedades que venham atingindo os parâmetros de produtividade da região e que não tenham restrições perante os órgãos ambientais.

§4º (...)

§5º (...)

§6º (...)*

O uso alternativo do solo é uma dos regimes de exploração de florestas estabelecido pelo Código Florestal, e foi conceituado, pelo art. 10, §1º do Decreto n.º 5.975, de 30 de novembro de 2006, como "a substituição de florestas e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como projetos de assentamento para

reforma agrária, agropecuários, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte."

O Capítulo III do supracitado Decreto n.º 5.975/2006, além de conceituar o denominado uso alternativo do solo, condicionou a sua realização à autorização expedida pelo órgão competente do SISNAMA e estabeleceu as informações mínimas que devem constar do requerimento de autorização de supressão:

"2º: O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput será disciplinado em norma específica pelo órgão ambiental competente, devendo indicar, no mínimo, as seguintes informações:

- I - a localização georreferenciada do imóvel, das áreas de preservação permanente e de reserva legal;
- II - o cumprimento da reposição florestal;
- III - a efetiva utilização das áreas já convertidas; e
- IV - o uso alternativo a que será destinado o solo a ser desmatado."



O art. 10, §3º, dispensou a indicação da localização georreferenciada do imóvel, das áreas de preservação permanente e de reserva legal, quando se tratar de pequeno proprietário rural ou possuidor familiar, definidos na Lei 4.771/1965, e o §4º condicionou o aproveitamento da matéria-prima nas áreas onde houver supressão ao levantamento dos volumes existentes.

Não vislumbramos, nas normas acima colacionadas, a ocorrência de regulamentação do art. 37-A do Código Florestal, mesmo que tacitamente.

De fato, a Lei determinou a criação, pro meio de regulamento, de normas e mecanismos para a comprovação da necessidade da conversão da vegetação para uso alternativo do solo, levando em consideração, dentre outros aspectos, o desempenho da propriedade. Determinou, ainda, que, neste mesmo regulamento, constassem procedimentos simplificados para a pequena propriedade rural e para as propriedades que atinjam os parâmetros de produtividade da região e que não tenham restrições perante os órgãos ambientais.

Nada disso foi disciplinado no Decreto mencionado, que tratou somente, de forma geral, do requerimento de autorização para supressão da vegetação. Embora tenha estabelecido regra simplificada no caso do pequeno proprietário rural, não se pode interpretar tal norma de forma tão ampla, a ponto de entendê-la como apta e suficiente para regulamentar o art. 37-A, da maneira como este prescreve. E nem parece ter sido esta a *mens legis* da norma, que, em sua ementa não faz menção, dentre os artigos por ela regulamentados, a este art. 37-A.

CONAMA
Fls. 128
Processo 07245
Ryônica

Respondida a primeira questão, e tendo sido esta negativa, a questão que se coloca é se a regulamentação do art. 37-A deve ser feita por decreto, ou pode ser feita por Resolução do CONAMA.

Primeiramente, devemos compreender a natureza jurídica das duas normas.

Ambos, decreto e resolução, são formas por via das quais a Administração manifesta outros atos, ou seja, meios pelos quais a Administração exterioriza sua vontade. São, conforme definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, "veículos de expedição de atos"¹.

O decreto é fórmula pela qual o Chefe do Poder Executivo (federal, estadual, distrital e municipal) expede atos de sua competência **privativa**, nos termos do art. 84 da Constituição Federal. Assim, por meio de decretos são expedidas tanto normas gerais, como os regulamentos, quanto normas individuais, isto é, atos concretos, da alçada dos Chefes do Executivo.

O regulamento foi conceituado pelo Prof. Bandeira de Mello como "*ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.*"² Ele é, portanto, um ato inferior, subordinado e dependente de lei.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 19ª ed. p. 410.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, op. citada., p. 410.

Já as resoluções são meios pelos quais se exprimem as deliberações dos órgãos colegiais, como o CONAMA. Este órgão foi instituído pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. De acordo com o art. 6º desta Lei:

"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 -

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"

Por sua vez, o art. 8º do mesmo diploma legal estabelece:



"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 - ...;

III - ...;

IV - ...;

V - ...;

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"

Observa-se que a Lei 6.938/1981 conferiu competência normativa ao CONAMA. Esta competência normativa deve estar de acordo com o princípio constitucional da legalidade. Isso significa que suas resoluções servem apenas para explicitar a maneira como as leis devem ser cumpridas, estabelecendo conceitos e padrões técnicos para sua perfeita consecução.

te
urais

5

Assim, ao CONAMA, é vedado, por meio de resoluções, criar primariamente obrigações, inovando a ordem jurídica. Ou seja, sua competência normativa é meramente regulamentar.

CONAMA
Fls. 140
Processo 914/05
RUBRICA

O artigo 37-A da Lei 4.771/1965, em análise, apenas determinou que, por meio de regulamento, fossem estabelecidos as normas e mecanismos para comprovação da necessidade de conversão das florestas em uso alternativo do solo, bem como seu procedimento, o que não implica na criação de obrigações ou inovação na ordem jurídica. Tal regulamento irá apenas operacionalizar o dispositivo estabelecido em lei, sem contrariar os dispositivos legais ou ir além deles, subsumindo-se ao disposto no art. 8º, inciso VII da Lei 6.938/1981, ou seja, estabelecendo normas e critérios para o uso racional dos recursos ambientais, mais especificamente os recursos florestais.

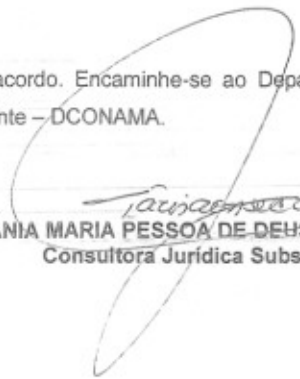
Dessa forma, e resposta ao item 3 da consulta, a regulamentação do art. 37-A pode ser feita por Resolução do CONAMA, por estar compreendida no rol de suas atribuições legais, nos termos dos artigos 6º, inciso II e 8º, inciso VII, ambos da Lei 6.938/1981.

É o que se submete à apreciação superior.

Brasília, 20 de dezembro de 2007.


BÁRBARA MIRANDA TURRA
Advogada da União

De acordo. Encaminhe-se ao Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA.


TÂNIA MARIA PESSOA DE DEUS FONSECA
Consultora Jurídica Substituta