



CONAMA E CÓDIGO FLORESTAL: JURISPRUDÊNCIA AO LEGISLAR CONCORRENTEMENTE.

Luiz Otávio Moras Filho¹

Ana Luísa Alves Cabral²

Luís Antônio Coimbra Borges³

Resumo: O objetivo desse trabalho é estudar a competência legislativa em matéria ambiental, especialmente sobre os frequentes conflitos entre as resoluções do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) e o Código Florestal (Mineiro - Lei nº 14.309/2002 e Federal - Lei nº 12.651/2012). Nesse contexto, também é necessário apresentar toda a hierarquia de leis no país e explicar o funcionamento do regime de competências, com foco na legislação concorrente. Como resultado, o trabalho apresenta o que a jurisprudência decide ao analisar esses conflitos normativos, através de estudos de caso envolvendo processos jurídicos onde ocorreram esses embates, onde se sustenta a prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente.

Palavras chave: Competência Legislativa. Conflito Normativo. Legislar Concorrentemente.

¹ Mestrando em Engenharia Florestal, UFLA. lomf_22@hotmail.com.

² Mestranda em Engenharia Florestal, UFLA. analuisa.cabral@outlook.com.

³ Professor Adjunto do Departamento de Ciências Florestais, UFLA. luis.borges@dcf.ufla.br.



1. INTRODUÇÃO

Conforme preceituam os artigos 1º e 18 da Constituição Federal, o Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende as seguintes entidades: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O regime federativo consiste na união de coletividades regionais autônomas, com a consequente estratificação vertical das funções do Estado, com base numa constituição federal. No federalismo ocorre a descentralização do poder estatal, com a coordenação do ente central, que exerce a soberania externa. (MAFFRA, 2012).

Essa estratificação diversas vezes implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado, ocorrendo inúmeros conflitos normativos federativos que comprometem a efetividade da proteção ao meio ambiente.

De forma simplificada, os atos legislativos e normativos do poder público são distribuídos de acordo com a Figura 1:

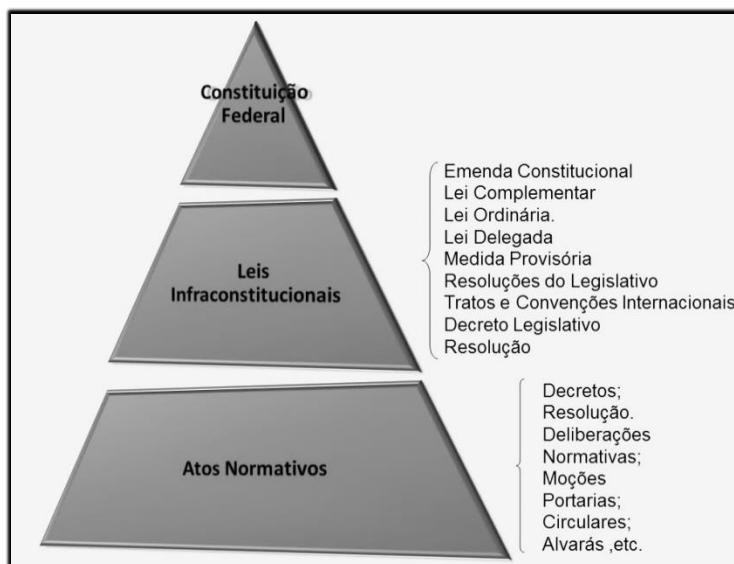


Figura 1: Hierarquia dos atos legislativos e normativos do Poder público



A lei máxima que estabelece critérios gerais vigentes em todo o Brasil é a Constituição Federal, a “Carta Magna” do nosso país. Hierarquicamente abaixo da mesma, seguem (Adaptado de BARÃO EM FOCO, 2009; BITTENCOURT e CLEMENTINO, 2012):

I - Proposta de Emenda Constitucional: Visa à alteração, reforma de algum ou alguns artigos da Constituição. No entanto, considerando a rigidez da nossa constituição, a sua alteração exige um processo legislativo especial.

II - Lei complementar: as hipóteses de regulamentação da constituição por meio de lei complementar estão taxativamente previstas na CF. Sempre que a constituição quiser que determinada matéria seja regulamentada por lei complementar, expressamente, assim requererá.

III - Lei ordinária: o campo por elas ocupado é residual, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo, resoluções será regulamentado por lei ordinária. Elas serão aprovadas por votação da maioria simples de seus membros

IV - Lei delegada: É a espécie normativa utilizada nas hipóteses de transferência da competência do Poder Legislativo para o Poder Executivo, ou seja, o Presidente da República solicita a delegação ao Congresso Nacional, delimitando o assunto sobre o qual pretende legislar. Se o Congresso Nacional aprovar (por maioria simples) a solicitação, delegará competência ao Presidente da República para que este possa então legislar sobre o tema específico solicitado.

V - Medida Provisória: Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Em regra, os requisitos de relevância e urgência devem ser analisados primeiramente pelo Presidente da República e posteriormente pelo Congresso Nacional.

VI – Resolução do Legislativo: Por meio de resoluções regulamentar-se-ão as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

VI - Tratados e Convenções Internacionais em geral.

VII - Decreto legislativo: São expedidos pelo Presidente de República, para dar fiel execução a uma lei já existente, e dispor sobre a organização da administração pública.



VIII - Portaria: É o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades de alto escalão expedem instruções sobre procedimentos relativos à organização e funcionamento de serviços e, ainda, podem orientar quanto à aplicação de textos legais.

IX - Instrução Normativa: Vem explicar de que forma será cumprido o que estabelece a portaria, o processo de concretização do estabelecido em portaria.

X - Decretos Executivos: de competência do Chefe do Executivo, usado para regulamentar Leis e Resoluções.

XI – Resoluções do Poder Executivo: emanadas por autoridades de elevado escalão administrativo, como Ministros e Secretários de Estado.

XII - Deliberações: são atos oriundos, de órgãos colegiados, como conselhos, comissões, tribunais administrativos etc. normalmente, representam a vontade majoritária de seus componentes.

XIII - Moções: proposta feita em assembleia sobre um fato de ordem administrativa que implique reprovação ou aprovação entre um grupo de pessoas como ONGs, público interessado, etc.

XIV - Instruções, Circulares, Portarias, Provimentos, Avisos: auxilia a Administração a organizar suas atividades internas.

XV - Alvarás: instrumento formal expedido pela Administração, dando aquiescência ao particular para ser desenvolvida certa atividade.

De posse dessas informações, o trabalho pretende analisar conflitos existentes entre as resoluções do CONAMA e o Código Florestal, buscando a jurisprudência sobre o assunto e analisando a competência de legislar do órgão e da federação.

2. OBJETIVOS

O objetivo desse trabalho consiste numa apurada revisão de literatura sobre a competência legislativa concorrente preconizada na Constituição Federal Brasileira de 1988 entre a União e os Estados bem como a análise dos conflitos normativos existentes no tratamento das questões ambientais entre União e Estados. Também será analisada a competência do CONAMA para regulamentar os padrões de proteção ambiental.



3. MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa bibliográfica pode ser considerada o primeiro passo da pesquisa científica, buscando harmonizar os vários pontos de vista, gerando uma visão sensata e útil, sob o aspecto informativo, do problema em estudo (BORGES et al., 2009).

Partindo desse pressuposto, buscou-se realizar um estudo aprofundado das principais mecanismos legais a respeito da conservação e proteção do meio ambiente, sejam estas leis, decretos, medidas provisórias ou até mesmo projetos de lei.

Paralelo à pesquisa de normas ambientais, foram realizadas leituras, análises e interpretações de artigos científicos, monografias, dissertações, teses e livros, no que diz respeito à legislação concorrente, além de um levantamento de situações onde houve conflito jurídico entre normas, buscando a jurisprudência no assunto.

4. DESENVOLVIMENTO

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do poder público para emitir decisões. As competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 1998)

Essas competências, segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, podem ser Legislativas ou Administrativas, classificadas de forma resumida, com foco em assuntos ambientais:

I - Competência Administrativa Exclusiva da União, onde de acordo com o Art. 21 da CF:

Art. 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;



(...)

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos;

(...)

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

(...)

(BRASIL, 1988)

II - Competência Legislativa Privativa da União com possibilidade de delegação, competência descrita no Art. 22 da C.F. que diz:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

(...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

(...)

XIV - populações indígenas;



(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

(BRASIL, 1988)

III - Competência Administrativa Comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tipificada no Art. 23 da C.F, descrevendo que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(BRASIL, 1988)

IV - Competência Legislativa Concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, a mais importante dentro do contexto do trabalho, descrita no art. 24 da C.F., onde:



Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

(BRASIL, 1988)

Logo, no tocante a Legislar Concorrentemente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, porém isso não exclui a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Vale dizer: os estados poderão suplementar as normas gerais expedidas pela União, desde que não as contrariem e, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.



Sendo assim, E=em razão dessas duas previsões - §§ 2º e 3º do art. 24 -, os estados podem atuar de duas maneiras distintas na legislação concorrente: suplementando a lei federal de normas gerais existentes ou, na ausência destas, legislando plenamente sobre a respectiva matéria.

A atuação do estado é “complementar” quando ele edita normas específicas em complementação à lei federal de normas gerais expedidas pela União (CF, art. 24, § 2º). Já a atuação do estado é “supletiva” quando ele legisla plenamente sobre a matéria, diante da inexistência de lei federal de normas gerais (CF, art. 24, § 3º).

Contudo, existem ainda inúmeros conflitos à competência para legislar, como no caso das Resoluções do CONAMA, que algumas vezes destoam do que se encontra no Código Florestal Mineiro e Federal. Alguns casos relevantes que aconteciam ou ainda acontecem são:

I - Resolução nº 302, de 20/03/2002: A resolução trazia a delimitação de Áreas de Preservação Permanente (APP) no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

Tabela 1: APP no entorno de reservatórios artificiais. (Adaptado de ANTUNES, 2002).

Localização	Reservatórios Artificiais		
	Reservatório Artificial em geral	Geração de energia com até 10 ha.	Não abastecimento público e não geração de energia com até 20 ha.
Área Urbana	30m	15m	15m
Área Rural	100m	15m	15m

Contudo, permaneciam alguns conflitos com a Lei Mineira, conforma demonstrado na tabela 2:



Tabela 2: Conflitos entre CONAMA e a Lei Mineira. (Adaptado de ANTUNES, 2002).

APP em Reservatórios Artificiais	CONAMA	Lei Mineira
Geração de energia elétrica em área rural	100 m.	30 m: sem plano diretor da bacia.
Possibilidade de redução da APP	Até 30 m conforme licenciamento.	Limite definido em plano diretor da bacia.
Geração de energia elétrica até 10 ha.	15 m.	15 m.

Contudo, com a vigência do Código Florestal (Lei 12.651/2012), as APP no entorno de reservatórios artificiais passaram a ser definidas no momento do licenciamento, findando os conflitos anteriores. Tratando de uma situação de regime de competência concorrente, onde as leis anteriores perderam a eficácia, na presença de uma lei federal editada após as mesmas e hierarquicamente superior as demais.

II - Resolução nº 425, de 25/05/2010: Num primeiro momento a Lei Mineira (14.309/2002) consolidou intervenções em APP até a data da edição da mesma lei. A nível Federal, só em 2010 apareceu a figura do uso antrópico consolidado, através da resolução CONAMA 425/2010, que regularizou a intervenção ou supressão de vegetação em APP, ocorridas até 24 de julho de 2006.

No entanto o Código Florestal (Lei 12.651/12) delimitou a data de 22 de julho de 2008 (data de publicação da Lei de Crimes ambientais, Lei 9.605/2008) como ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008.

Diante disso, o próprio regime de competência concorrente fez com que as leis anteriores perdessem a eficácia, por se tratar de uma lei federal superveniente com ação prevalente sobre as demais, devido à verticalização de competências.

III - Resolução nº 429, de 28/02/2011: Essa resolução trás o seguinte texto transcrito para o trabalho:

Art. 3º A recuperação de APP poderá ser feita pelos seguintes métodos:

I - condução da regeneração natural de espécies nativas;



II - plantio de espécies nativas; e

III - plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas.

(CONAMA, 2011)

Essa é uma situação onde o CONAMA possui capacidade de legislar de forma suplementar a Lei Mineira e ao Código Florestal, pois não existe essa especificação nas duas leis. Sendo assim, é exercida competência legislativa concorrente.

Outros casos são avaliados pelo Supremo Tribunal Judiciário (STJ), como:

I - O Conflito de Jurisdição: CJ 9423572 PR 942357-2 (Acórdão), relacionado à exigência de certidão negativa de passivos ambientais como condição para a concessão ou renovação de licenciamento ambiental perante o instituto ambiental do Paraná.

Nesse caso, era questionada à ilegalidade da exigência reconhecida em primeiro grau. Porém, a exigência que não se mostra ilegal e nem em descompasso com o sistema nacional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A previsão por meio de resolução do Conselho Estadual Do Meio Ambiente em nada fere o condomínio legislativo de competência concorrente estabelecido pela Constituição Federal..

II – Apelação Cível : AC 141 PA 2000.39.02.000141-0: Consiste na ação civil pública na instalação de terminal graneleiro no porto de Santarém (PA), relacionada ao licenciamento ambiental condicionado à realização de estudo prévio de impacto ambiental.

Existe competência gerencial-executiva, comum e concorrente da União Federal e do estado do Pará a exigir o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental) da empresa empreendedora.

Ocorre também uma relação entre o poder normativo do CONAMA e de polícia administrativa do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Analisa-se a inviabilidade de estudo póstumo de impacto ambiental, na espécie, ante a irreversibilidade dos danos ao meio ambiente, pelos princípios da



precaução e da prevenção, na instrumentalidade da tutela processual-cautelar do meio ambiente.

Sendo assim, há a legitimidade passiva da união federal, do estado do Pará e do IBAMA, por flagrante omissão em defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sentença confirmatória de antecipação de tutela inibitória do risco ambiental, avalizada por acórdão do tribunal revisor, já transitado em julgado. O efeito é somente devolutivo das apelações interpostas, para efetividade da antecipação da tutela mandamental, deferida nos autos, visando proteger o meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações

Pode-se observar que a jurisprudência nos casos de conflitos envolvendo o direito ambiental, sempre prevalece a norma que oferece maior proteção ao meio ambiente, e isso é afirmado em todos os casos analisados no presente trabalho.

5. CONCLUSÕES

A competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente é, em regra, concorrente, de forma que compete à União a edição de normas gerais. Os Estados e Municípios podem legislar sobre regras específicas, desde que compatíveis com o panorama legislativo traçado no plano federal, além de estabelecer normas gerais e, ou, específicas quando a legislação federal for omissa.

Quando existir norma geral editada pela União sobre a proteção do meio ambiente, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais. Com efeito, no caso de contradições entre normas editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevalecerá aquela mais benéfica ao meio ambiente.

O Código Florestal (Lei 12.651/12) uniformizou vários pontos conflituosos com as Resoluções CONAMA, resolvendo vários problemas de competência ao legislar. Contudo, casos onde permanecem os conflitos, deve-se seguir a jurisprudência para a situação.



AGRADECIMENTOS

Ao Núcleo de Estudos em Pesquisa e Planejamento Ambiental (NEPPA) da Universidade Federal de Lavras (UFLA) pelo apoio técnico-científico e ao CNPq, FAPEMIG e CAPES pelo apoio financeiro.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. **Áreas de preservação permanente e reservatórios artificiais**. 2002. Disponível em < <http://aderjurumirim.org/site/arquivos/ADERJ-doc-1268068377.pdf> >. Acesso em: 30 ago 2013.

BARÃO EM FOCO. **Conheça a hierarquia das leis brasileiras e entenda as declaradas ilegais**. Disponível em: <<http://www.baraoemfoco.com.br/barao/noticias/marco2009/leis.htm>>. Acesso em 15 ago 2013.

BITTENCOURT, P. O. S.; CLEMENTINO, J. C. **Hierarquia das Leis**. Disponível em: <http://fgh.escoladenegocios.info/revistaalumni/artigos/edEspecialMaio2012/Hierarquia_das_Leis.pdf>. Acesso em: 15 ago 2013.

BORGES, L. A. C. ; REZENDE, J. L. P. ; COELHO JÚNIOR, L. M. . **Áreas de Proteção Ambiental no Interior de Propriedades Rurais - APP e RL**. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 2009, São Paulo. Direito Ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2. p. 397-412, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 ago 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 14 ago 2013.



Periódico Eletrônico

Fórum Ambiental

da Alta Paulista

ISSN 1980-0827

Volume 9, Número 5, 2013

Direito Ambiental,
Políticas Públicas e Sociedade



ANAP

BRASIL. **Lei nº 12.727, de 17 de Outubro de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm>. Acesso em: 14 ago 2013.

CONAMA. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002.** Publicada no DOU nº 43, em 02/03/2011, pág. 76.

CONAMA. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006.** Publicada no DOU nº 90, de 13 de maio de 2002, Seção 1, página 68

CONAMA. **RESOLUÇÃO nº 425, de 25 de Maio de 2010.** Publicada no DOU nº 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 – 151

CONAMA. **RESOLUÇÃO nº 429, DE 28 de Fevereiro de 2011.** Publicado no DOU nº 100, de 27/05/2010, pág. 53

MACETES JURÍDICOS. **Portal de Macetes Jurídicos.** Disponível em: <<http://www.macetesjuridicos.com.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

MAFFRA, M. A. **Conflitos Normativos em Matéria Ambiental: A Prevalência da Proteção.** Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Vol. 1. 2012.

PONTO DOS CONCURSOS. **Portal Ponto dos Concursos.** Disponível em: <http://www.pontodosconcursos.com.br/default_anuncio.asp>. Acesso em: 14 ago 2013.

SILVA, J.A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 16ª Ed., EC-20, 1998.