

## Paulo de Bessa: O STF e as resoluções do Conama

A chamada "pauta verde" recentemente julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) é um importante marco na efetiva observância do artigo 225 da CF, na medida em que *todos* têm o dever de proteger o meio ambiente, inclusive o Judiciário que é um dos destinatários da norma constitucional. Neste artigo, Paulo de Bessa analisa o papel do STF às resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente.



O Conama foi criado pelo artigo 7º da Lei nº 6.938/1981,

como órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, com *competências regulamentares* para (1) estabelecer, mediante proposta da Sema, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos estados e supervisionado pela Sema; (2) estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; (3) 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.

O advento da Constituição de 1988 fez com que o Conama passasse a disciplinar matéria derivada diretamente da Lei Fundamental<sup>[2]</sup>. Esta peculiaridade foi mal assimilada pela doutrina especializada que manteve o entendimento de que as Resoluções regulatórias do Conama eram normas secundárias. Este é o antigo entendimento do STF que já decidira que a resolução do Conama é "ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária". "O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição."<sup>[3]</sup>

Entretanto, a verdade é que o mundo mudou no "domínio da política e do direito" e que "o pluralismo normativo é, assim, um fato, antes mesmo de ser ou um ideal ou um perigo; ele já existe e já é reconhecido como o atual modelo de direito"[\[4\]](#). As mudanças no campo do direito têm alguns eixos principais, sendo um deles o fato de que a *lei não é mais um termo unívoco e que se limita a regular as liberdades e o direito de propriedade*. A realidade é que nas sociedades complexas e tecnológicas de nossos dias, a grande maioria das leis "está voltada para questões técnicas, financeiras, orçamentárias, urbanísticas, previdenciárias e tantas outras que ultrapassam o simples campo da liberdade individual ou o direito de legítima defesa".[\[5\]](#) As resoluções do Conama, com natureza regulatória, se incluem no que tem sido chamado de "mutações contemporâneas do direito".[\[6\]](#) Entre as quais está a *deslegalização* que pode ser caracterizada como a atribuição de competências para órgãos de natureza técnica e administrativa em matérias cuja complexidade e dinâmica ultrapassam os limites do processo legislativo tradicional.

É interessante consignar que o STF, em matéria ambiental, *caminhou no sentido de reconhecer base diretamente constitucional às resoluções do Conama*, haja vista que elas tratam de direitos fundamentais, como se deu no caso da ADI 4.615, Relator Ministro Roberto Barroso, na qual foi decidido que: "[a] legislação federal, *retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu* que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental"[\[7\]](#).

Na ADPF nº 748[\[8\]](#) discutiu-se a legalidade da resolução Conama 500/2022 que revogava as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Na oportunidade, a relatora ministra Rosa Weber entendeu cabível a ADPF, cujo objeto era evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de ato do Poder Público de caráter normativo. Ainda, conforme o voto da ministra Rosa Weber, *o poder normativo do Conama tem por finalidade a implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental, devendo a orientação administrativa ser compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental*. Logo, a revogação de normas "operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis", sem a sua substituição ou atualização, compromete o adimplemento da legislação ambiental. "O ímpeto, por vezes legítimo, de simplificar o direito ambiental por meio da desregulamentação não pode ser satisfeito ao preço do retrocesso na proteção do bem jurídico." E acrescenta a Relatora: "a revogação das *Resoluções* nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no artigo 225 da CF, baliza material da atividade normativa do Conama. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução". A decisão, como se vê, estabeleceu um limite bastante claro à *deslegalização* : não é legítima a revogação de norma de proteção ambiental que crie uma lacuna normativa. Aqui, o STF se manteve fiel ao princípio de vedação da proteção insuficiente ou vedação do retrocesso ambiental que tem sido seguidamente reconhecido pela Corte[\[9\]](#).



A CF utiliza o vocábulo *lei* em diferentes sentidos. No artigo 225, por exemplo, a palavra aparece sete vezes, "nem sempre com o mesmo significado".<sup>[10]</sup> No caso específico dos estudos prévios de impacto ambiental, o inciso IV do § 1º determina que ele seja exigido "na forma da lei". A jurisprudência do Supremo tem entendido que a Resolução nº 001/1986 está compreendida no conceito de legislação federal, inclusive como norma geral<sup>[11]</sup>. Logo, o termo *lei* é polissêmico e deve ser compreendido em relação à natureza da atividade a ser regulada.

Ao partir da natureza da atividade regulada, como forma de atribuir maior ou menor grau de positividade aos atos normativos, O STF, ao julgar a constitucionalidade de Resolução nº 458/2013 do Conama, entendeu que "a resolução impugnada é *ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade*".<sup>[12]</sup>

O STF deu igual tratamento às resoluções do Conama ao conferido às deliberações da diretoria colegiada da Anvisa que se prestam "à tutela de constitucionalidade *in abstracto*", pois são "ato[s] normativo[s] qualificado[s] por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade".<sup>[13]</sup> Ainda, conforme a decisão do STF, a função reguladora das agências "não se confunde com a função regulamentadora da Administração (artigo 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (artigos 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF)".

A evolução da jurisprudência do STF relativamente à natureza jurídica das Resoluções do Conama, não significa um cheque em branco para o colegiado que, evidentemente, está submetido aos princípios constitucionais relacionados à proteção do meio ambiente, inclusive no que tange à sua composição, conforme decidido na ADPF 623 que julgou inconstitucional do Decreto nº 9.806/2019, no que reduziu a composição do Conama de 96 para 23 membros, com claro prejuízo à representação popular no órgão.

As Resoluções do Conama, quando tem por objetivo regulamentar o exercício do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, não são atos meramente administrativos, pois dotados de generalidade e abstração, qualificando-se para o controle direto de constitucionalidade. A legitimidade das resoluções, todavia depende de que elas não violem os princípios explícitos e implícitos da Constituição, tais como o da vedação de proteção insuficiente (vedação de retrocesso em matéria ambiental) e da participação. O atual entendimento do STF parte de uma compreensão profunda das mutações causadas no direito e em seus institutos, pela emergência da questão ambiental como um tema central da sociedade contemporânea.

<sup>[2]</sup> As demais competências do Conama não têm natureza regulamentar, não sendo objeto de exame pelo presente artigo.

<sup>[3]</sup> ADI 3074 AgR / DF, Relator Min. Teori Zavacki, Julgamento: 28/05/2014, Publicação: 13/06/2014

<sup>[4]</sup> HESPANHA, António Manuel. Pluralismo jurídico e direito democrático. São Paulo: Annablume. 2013, p. 63.



[5] ANTUNES, Paulo de Bessa. Uma nova introdução ao direito. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 3ª edição. 2021, p. 131-132

[6] COMMAILLE, Jacques. À quoi nous sert le droit? Paris: Gallimard. 2015

[7] Resolução Conama 237/1997, art. 12, § 1º.

[8] ADPF 749, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Julgamento: 14/12/2021, Publicação: 10/01/2022

[9] Dentre outras: ADI 5676, Relator Min Ricardo Lewandowski. Julgamento: 18/12/2021. Publicação: 25/01/2022

[10] ANTUNES, Paulo de Bessa. Uma nova introdução ao direito. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 3ª edição. 2021, p. 132

[11] ADI: 4069 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 08/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/09/2020)

[12] STF – ADI: 5547 DF 4001523-31.2016.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/09/2020, Data de Publicação: 06/10/2020

[13] ADI 4874, Relatora Min. ROSA WEBER, Julgamento: 01/02/2018, Publicação: 01/02/2019