

**PARECER JURÍDICO REFERENTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO CONAMA N°
02000.000917/2006-33**

**TEMA: PROPOSTA DE MINUTA DE RESOLUÇÃO CONAMA QUE DISPÕE
SOBRE O ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS E VALORES ORIENTADORES
REFERENTES À PRESENÇA DE SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS, PARA A
PROTEÇÃO DA QUALIDADE DO SOLO E SOBRE DIRETRIZES E
PROCEDIMENTOS PARA O GERENCIAMENTO DE ÁREAS CONTAMINADAS**

Aspectos jurídicos e textos normativos de interesse:

O presente Parecer não tem por objeto a análise integral da Minuta de Proposta de Resolução, visto tratar de aspecto relativo à questão prejudicial da análise integral, que a antecede. Isto porque, a linha adotada nesta breve análise cuida da ilegalidade e inconstitucionalidade do referido artigo 14, cuja redação se reflete em outros dispositivos correlatos ao mesmo.

Neste compasso, a análise da legalidade e constitucionalidade da Minuta de Resolução no que tange aos efeitos do disposto no artigo 14 da Versão Limpa¹, se faz em face do disposto nos artigos 2º e 3º da Lei 6938/81; bem como do disposto nos artigos da Lei 9605/06; do disposto na Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, bem como a Convenções-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e Convenção sobre Diversidade Biológica;² e, também, o disposto nos artigos 5º, § 2º, 37, 170 e 225, todos da Constituição Federal.

Considerações Iniciais:

A proposta de Minuta de Resolução, sob o aspecto da formalidade, a nosso sentir, apresenta: ou uma inconsistência, ou uma contrariedade entre o

¹http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/FE4582B1/PropResolAreasContaminadas_LIMPA_52aCTAJ1.pdf, acesso em 01/10/2009

² Incorporadas ao ordenamento pátrio, respectivamente, pelos Decretos Legislativos 1 e 2 de 1994, cuja vigência assegura a incidência do princípio da precaução como forma de respeito ao meio ambiente equilibrado, suporte da vida, nos termos do §2º do art. 5º da Magna Carta.

disposto na ementa e o disposto nos “*considerandos*”. Explica-se: (1) tanto o primeiro quanto o terceiro considerando, indicam, claramente, que **o cerne da proposta é a prevenção da contaminação do solo e a proteção das águas superficiais e subterrâneas**; (2) o segundo dispõe sobre os riscos à saúde pública e ao meio ambiente; (3) o quarto indica a necessidade de estabelecimento de padrões (critérios para definição de valores orientadores) para **prevenção da contaminação dos solos**; e, por fim, (4) o último indica a necessidade do estabelecimento de critérios integrados para **o uso sustentável do solo, de maneira a prevenir alterações prejudiciais que possam resultar em perda de sua funcionalidade**.

Tendo em vista o fato de que a proposta de Minuta de Resolução dispõe, nos termos do artigo 2º, que “*a proteção do solo deve ser realizada de maneira preventiva, a fim de garantir a manutenção da sua funcionalidade ou, de maneira corretiva, visando restaurar sua qualidade ou recuperá-la de forma compatível com os usos previstos*”, resta patente a necessidade de alteração da ementa para que esta contemple: **(a) a proteção em caráter preventivo e (b) a manutenção em caráter corretivo com o objetivo de manter a funcionalidade dos solos ou restaurar sua qualidade**.

Esta questão ao contrário do que possa parecer, é de grande importância, na medida em que aperfeiçoa o entendimento inicial de todo aquele que venha a ter contato com a norma e que dela venha a fazer uso. Aliás, a importância supera esta questão de informação inicial, uma vez que indica ao interessado pela norma, que ela tem muito mais alcance do que a indicação de valores orientadores de qualidade do solo.

Mais, esta questão remete ao entendimento de que a prevenção é a tônica da norma. Seja porque prevenir custa menos que remediar, seja porque se está falando de qualidade ambiental de solo e água, suportes da vida no planeta (não só do homem), seja, ainda, porque esta deve ser a dinâmica adotada pelo poder público e pela coletividade no trato do meio ambiente.³

Do artigo 14.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O artigo 14 da proposta de Minuta de Resolução estabelece que:

Art. 14. As concentrações de substâncias químicas no solo resultantes da aplicação ou disposição de resíduos e efluentes, observada a legislação em vigor, não poderão ultrapassar os respectivos VPs.⁴

Referido artigo traz em seu bojo uma série de questões que remetem a uma reflexão mais apurada com o fim de analisar sua efetiva juridicidade, em face das normas supracitadas. Vale dizer, referido artigo atinge de frente comandos legais e constitucionais que não permitem seja o mesmo mantido no bojo da referida Minuta de Resolução.

Cumprido destacar que a (necessária) prevenção da contaminação dos solos e das águas superficiais e subterrâneas remete justamente à impossibilidade autorizar que a contaminação do solo, e das águas, ocorra.

Advoga-se, pois, que no atual estágio da técnica, em que se considera a ausência de conhecimentos científicos suficientes para assegurar a certeza da não contaminação dos solos e águas a níveis de toxicidade que exponham os seres humanos e o ambiente, não pode ser tida como autorização para que se permita a contaminação. Não é essa a leitura que se faz do inciso V, do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal que eleva ao nível constitucional do Princípio da Precaução, dispondo ser incumbência do Poder Público *“controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”*

Ora, muito ao contrário do que possa parecer, referido artigo 14 da Minuta de Resolução autoriza diretamente a inserção em diferentes solos - e, por conseguinte, aceita eventual contaminação das águas – desde que esta seja feita dentro de determinados parâmetros.

⁴ A norma estabelece VPs (valores de prevenção, art. 5º, inc. XXI) em forma de anexos, ainda que nem todos estejam contemplados, face à velocidade com que evolui a técnica e o surgimento de novos produtos quimicamente sintetizados, normalmente com grande potencial impactante em termos de degradação ambiental e mesmo poluição.

Cumpra destacar que a parametrização, em sede da polícia administrativa ambiental, é factível em nosso ordenamento jurídico, desde que e somente se, alguns aspectos de grande importância sejam respeitados. Aliás, como cediço, o próprio texto da Lei 6938/81, que insere no ordenamento jurídico pátrio a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que um dos seus instrumentos o estabelecimento de padrões ambientais.⁵

Todavia, o estabelecido no artigo 9º, inciso I da Lei 6938/81 não dá liberdade plena ao órgão normatizador, independentemente da pessoa política que venha a instituir eventuais padrões. É que a própria Lei 6938/81 estabelece limites, ainda que não explícitos, dada a necessidade de adequação no tempo e no espaço, de medidas que atendam às demandas sociais. Dentre os limites expressões estão: o *caput* do artigo 2º e o artigo 3º, incisos I e II, que possuem, respectivamente, as seguintes dicções:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

⁵ Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

Em vista do que dispõem referidos dispositivos legais supra citados, resta evidente que não é qualquer padrão ambiental que se pode criar, vez que somente quando se impede a degradação e a poluição é que se estará, realmente, diante de uma padronização permitida pelo ordenamento jurídico.

Neste ponto se faz absolutamente necessário indicar o fato de que, em paralelo à elaboração da presente proposta de Minuta de Resolução, por iniciativa da ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, foi deflagrado junto ao CONAMA o Processo nº 0200.002955/2004-69.⁶ Referido processo trata de tema que guarda absoluta pertinência com a Minuta de Resolução ora em comento, qual seja: o USO DE RESIDUOS INDUSTRIAIS INDICADOS COMO MATÉRIA-PRIMA PARA A FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FORNECEDORES DE MICRONUTRIENTES UTILIZADOS COMO INSUMO AGRÍCOLA.

Isto fica tanto mais patente quanto mais se aprofunda em referido processo supra-citado, repita-se, correlato aos trabalhos de todos aqueles que de algum modo lidaram com o processo que culminou com a elaboração da proposta de Minuta de Resolução que ora se comenta, seja na respectiva câmara técnica, seja da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos. As razões que fundamentam tais assertivas podem ser claramente verificadas nos relatos de autoridades que trataram do tema em evento próprio, realizado no âmbito do CONAMA.

Em suma, alguns deles dão conta do quão insipiente é o conhecimento científico em nosso país, no que tange ao verdadeiro alcance dos possíveis danos decorrentes do emprego indiscriminado de contaminantes cujo potencial deletério não se conhece ao certo.⁷ A propósito, vale consultar os anais do Encontro Técnico sobre Uso de

⁶ <http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.002955/2004-69>, acesso em 01/10/09. Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos.

⁷ Cumpre destacar os pontos levantados pelo Dr. Wellington Braz Carvalho Delitte, Diretor do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo e Luis Carlos Luchini, do Instituto Biológico de São Paulo. Ambos tratam de tópicos de grande interesse e que vão ao encontro das afirmações de que não há conhecimento suficiente sobre os efeitos do uso de micronutrientes no solo e muito menos de seus potenciais efeitos.

Resíduos Industriais Indicados como Matéria Prima para Fabricação de Produtos Fornecedores de Micronutrientes Utilizados como Insumo Agrícola, realizado entre 01 e 03/04/09, cujas degravações podem (e sugere-se que devem) ser lidas com atenção.⁸

Este fato é da mais alta relevância porquanto a ilegalidade e inconstitucionalidade do artigo 14 pré-citado, decorre da autorização veiculada pela proposta da norma (art. 14 da minuta de resolução) em face da inexistência de certeza científica quanto aos potenciais efeitos deletérios de muitas das matérias-primas utilizadas na indústria de venenos agrícolas. Pior, os venenos⁹ agrícolas são utilizados em larga escala e por extensos períodos de tempo, o que induz a uma crescente elevação dos riscos de contaminação dos solos e águas, superficiais e subterrâneas, em razão da dinâmica próprias dos ecossistemas.

Em outros termos, **o artigo 14 desrespeita a lei, convenções internacionais¹⁰ e a própria Constituição Federal**, no que tange à patente permissão de degradação que confere por meio da “*aplicação ou disposição de resíduos ou efluentes*” nos diferentes solos, desde que respeitados os VPs.

Ora, a questão subjacente que fica tem relação direta com riscos degradação e poluição de correntes do lançamento de insumos, resíduos e efluentes sobre os quais se sabe muito pouco ou quase nada, em especial quanto a seus efeitos (provavelmente) deletérios à saúde humana e ao ambiente. Mais ainda, igualmente fica subjacente o fato de que os Valores de Prevenção, que são adotados nos anexos da norma, guardam relação direta com padrões internacionais, cuja avaliação de efeitos e riscos é feita a partir de realidades distintas.

Trata-se da importação de normas (padrões) cujos efeitos eventualmente estudados, o foram para diferentes tipos de solo, clima, dinâmica de dispersão,

⁸ http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1143/TranscDialTecPNLA_01a03abr09.pdf, acesso em 01/10/09

⁹ Considera-se, no presente texto, o uso da palavra “veneno” como sinônima, da expressão “defensivo agrícola” e da palavra “agrotóxicos”, por ser esse o entendimento do subscritor. A seu ver tal utilização vai ao encontro daquilo que vem se firmando corrente em determinados segmentos que atuam em atividades que guardam relação com a fiscalização e pesquisa dos efeitos de tais produtos na saúde humana e no meio ambiente

¹⁰ Decorrencia direta da Conferencia das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável foi a adoção de seus Princípios, dentre os quais o da Equidade Intergeracional e o da Prevenção (3 e 13, respectivamente). Salienta-se, ainda, que o Princípio da Prevenção foi internalizado no ordenamento jurídico pátrio por meio dos Decretos Legislativos n°s 1 e 2 de 1994 que aprovam, respectivamente, os textos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e da Convenção sobre Diversidade Biológica.

carreamento, etc., muitas vezes em situações incomparáveis,¹¹ vale dizer, realidades que não podem servir de parâmetros comparativos.

Não parece (e provavelmente não é) razoável se admitir uma tal situação. O artigo 14, *permissa venia* de técnicos experimentados que atuam com zelo e comprometimento em avaliação e descontaminação de solos, não raro imbuídos das melhores intenções, não pode servir de cheque em branco para que determinados segmentos econômicos se valham de um favor normativo, e continuem, sob o guarda-chuva do ordenamento jurídico, produzindo degradação e efeitos deletérios à saúde humana e ao ambiente.

Não parece igualmente razoável que se fechem os olhos para a legislação ambiental, para compromissos assumidos perante a comunidade internacional e, sobremaneira, que se fechem os olhos para a Constituição e ao arripio da precaução, se permita a assunção de riscos para a sociedade, em termos de saúde e equilíbrio ecológico.

Vale destacar, que a comunidade científica declara abertamente que há lacunas de conhecimentos quanto: (1) “ao conhecimento dos solos brasileiros, que carecem de um efetivo e amplo diagnóstico”; (2) “ao nível de conhecimento acerca dos comportamentos e efeitos sobre o meio biótico, ecossistemas e saúde pública”, tendo em vista poluentes orgânicos e inorgânicos; (3) “ausência de análise crítica de informações disponíveis”; (4) limitação de conhecimentos quanto ao extenso universo composto por “outros organismos, processos biológicos e outras funções do solo”, e muito mais.¹²

Numa palavra, **há claro desrespeito ao Princípio da Precaução insculpido na Constituição Federal**, com a ressalva de que no atual estágio evolutivo do Direito, o princípio possui novo *status*, bastante mais significativo do que regras

¹¹ Cumpre notar que o Princípio¹¹ da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, deixa claro que os padrões ambientais devem ser adequados ao local em que são aplicáveis, com destaque para o fato de que nem sempre o que é bom para um país, é bom para outro, de modo que a importação de padrões pode (e com frequência) não atender aos interesses do importador !

¹² http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/10F798CF/Pales01_Welington.pdf, acesso em 01/10/09

eventualmente editadas, ainda que em respeito a regulares processos legislativos.¹³ Cabe, aqui, transcrever referido princípio, que possui a seguinte dicção:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Paulo Affonso Leme Machado,¹⁴ ressalta que o Princípio da Precaução não deve imobilizar as atividades econômicas (e achamos que isso não deve ocorrer), todavia destaca que diante das incertezas, aquele que busca atuar em meio ao risco, tem o dever de encontrar soluções e verificar se suas atividades transpõem as fronteiras da prejudicialidade.¹⁵ Desse modo, o que se deve buscar é a neutralização dos riscos, inclusive por meio do provimento de meios de conhecimento que tragam segurança à sociedade. Assim, não é a criação de padrões que elimina o risco e a degradação.

Também destaca que não é o estabelecimento de padrões que torna indene aqueles que venham a ser prejudicados em razão dos efeitos deletérios do contato ou da influência da degradação, poluição ou danos à saúde causados ainda que com respeito a padrões, que muita vez se mostram inadequados. O Princípio da Precaução deve incidir de modo a assegurar que a incerteza científica não autorize indiscriminadamente atividades degradadoras e poluidoras que possam por em risco a saúde humana e o meio ambiente.

O que se poder antever, caso seja mantido o malsinado artigo 14 do modo em que está, para além do desrespeito às normas pré-citadas é a possibilidade (quase real) da degradação a níveis tais que invada as fronteiras da poluição e pior, que torne imprestáveis, perigosos e insalubres solos e águas que venham a ser acrescidos de resíduos, efluentes e insumos deletérios à saúde humana e ao ambiente como um todo.

¹³ Adota-se o entendimento assente na doutrina de que divide as normas (gênero) contidas num dado sistema jurídico em princípios e regras (leis em sentido lato).

¹⁴ Vide MACHADO, Paulo Affonso de Leme DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO. 10ª edição. Malheiros editores. 2002, pp. 52-54 e 317-319

¹⁵ Além disso, a existência das normas de emissão e os padrões de qualidade representam uma fronteira, além da qual não é lícito passar. Mas, não se exonera o produtor de verificar por si mesmo se sua atividade é ou não prejudicial.

Esta situação é que não se pode admitir. Igualmente, como o ordenamento jurídico determina que o Poder Público e coletividade têm o dever de proteger e preservar o meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição e ao mesmo tempo em que a ordem econômica permite a liberdade de iniciativa, esta fica, pois, condicionada tanto ao atendimento à função social, quanto ambiental. Com isso, nem aquele pode editar normas inseguras, ou seja, desprovidas de condições que sejam cientificamente sustentadas, como esta (liberdade de iniciativa) não é plena, vale dizer, deve ser realizada sem degradar e sem poluir o meio ambiente.

Nestas circunstâncias, ainda que de forma breve e sucinta, se procure obter, por meio do presente: (a) a supressão do artigo 14; (b) bem como o retorno da mesma à respectiva Câmara Técnica para fins de se buscar meios de aprimoramento da proposta, em especial no que tange à necessidade de buscar alternativas que visem a ampliação do conhecimento científico; (c) que sejam criadas novas discussões que busquem incluir as águas no escopo da minuta de resolução.



Fabio Dib