



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

GAB/FASB nº 00040/2021

Ofício nº 1585/2021 – EXTRAJUDICIAL

Etiqueta PRR3ª-00031535/2021

Senhora Diretora do Departamento de Apoio ao Conama

Ref. Processo nº 02000.002784/2020-98.

Na qualidade de Conselheira do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Portaria nº 559 do MMA, DOU 25/9/2019), nos termos do artigo 3º, § 6º, do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 630/2019 do Ministério do Meio Ambiente, e, considerando a aprovação da proposta de Resolução a que se refere o Processo nº 02000.002784/2020-98, que estabelece critérios e procedimentos para o reúso de efluentes de indústrias de alimentos, bebidas, laticínios, frigoríficos e graxarias em sistemas de fertirrigação, pela Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial, na 4ª Reunião Extraordinária, realizada nos dias 4 e 5 de novembro de 2021, apresenta-se, tempestivamente, **ARRAZOADO JURÍDICO**, nos termos do artigo 11, § 9º, do já mencionado regimento, requerendo-se, desde já, sua juntada aos autos do processo em epígrafe, com a devida publicidade no sítio eletrônico, bem como a ciência aos Conselheiros que compõem o plenário do CONAMA.

Senhora

JAZETTE RENATA GOUVEIA WECKEVERTH

Diretora do Departamento de Apoio ao Conama

Edifício Sede do Ministério do Meio Ambiente, Esplanada dos Ministérios

Bloco B, 9º andar, sala 945

CEP: 70068-901

Brasília/DF

conama@mma.gov.br

1. Legalidade abstrata das resoluções do CONAMA

As resoluções do CONAMA fazem parte de um sistema jurídico de proteção ambiental integrado pela Constituição, leis, tratados internacionais e outras normas, devendo guardar estrita obediência e harmonia com esses diplomas, que funcionam como verdadeiras bitolas à atuação normativa desse Conselho.

O Poder Normativo que legitima o CONAMA a editar tais resoluções decorre do artigo 8º, incisos I, VI e VII, da Lei nº 6.938/81, cuja legalidade, em abstrato, já foi reconhecida pelo Poder Judiciário, sem olvidar, por óbvio, nos casos concretos, da possibilidade de controle de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade, aos quais se submetem todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Assim como nos casos das demais normas do ordenamento, esse controle também se inicia no **plano procedimental**, com a submissão do seu rito de elaboração ao **devido processo legal** e aos princípios que o norteiam.

Frise-se que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADPF's 747, 748 e 749, reconheceu sua competência no controle de constitucionalidade e convencionalidade das resoluções do CONAMA, referendando inclusive, a liminar concedida, para suspender, até o julgamento do mérito destas ações, os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

2. Das violações ao devido processo legal

2.1. Da violação ao princípio do contraditório e da insuficiência probatória da proposta e dos laudos produzidos apenas por uma das partes interessadas

Como forma de tornar o processo justo, nos moldes de um Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, assegurou a todos, em processo judicial ou administrativo, o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, conferindo-lhes os meios e recursos a ela inerentes.

Do mesmo modo, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu artigo 2º a observância, dentre outros, aos princípios da razoabilidade, ampla defesa e contraditório, de forma que os processos administrativos devem observar as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.

A aplicação do princípio do contraditório nos processos administrativos e nos procedimentos de elaboração de atos normativos que pressuponham a participação de vários segmentos na defesa de seus interesses, seja na criação, na ab-rogação ou na derrogação, tem especial relevância, pois, é por meio da prova e da contraprova, do debate e das discussões, da confrontação de estudos científicos, da escuta de *experts* e da própria comunidade é que se poderá chegar à veracidade, à pertinência e à melhor solução que atenda ao interesse geral.

Só desta forma é que os segmentos díspares que contendem no tabuleiro do CONAMA poderão fazer valer as suas razões, ou ao menos, que elas sejam ali bem discutidas.

A formação ou revogação, total ou parcial, da resolução só pode se dar mediante um processo de análise mais exauriente possível, consubstanciado no quanto se demonstrou e comprovou nas etapas cognitivas.

Assim, um ou vários segmentos apresentam e defendem uma tese, que pode ser contestada por um ou mais segmentos (antítese). Para que tal processo de cognição seja equilibrado e eficaz há de incidir o princípio do contraditório, pois não deixa de ser um processo administrativo *lato sensu* o procedimento percorrido no CONAMA para elaborar ou modificar uma resolução.

A respeito, Nelson Nery Junior leciona que “[...] no âmbito da Administração Pública, processo é, em sentido amplo, série ordenada de atividades da Administração que prepara a edição do ato administrativo”¹. Neste contexto, reforça-se ainda mais a assertiva de que, para assegurar um contraditório legítimo, compatível com aquele ditado pela Constituição Federal (artigo 5º, inciso LV), na sua máxima concretude, é necessário dotar os segmentos que se contrapõem das mesmas condições de defesa das suas teses, com paridade de armas, o que, como já ficou demonstrado no Processo nº 02000.002784/2020-98, não ocorreu.

A forma como foi conduzido o processo de aprovação da proposta – ditada pela maioria, composta pelos setores governamental e empresarial – impediu, ao menos ao segmento ambiental e ao MPF, a possibilidade de sequer ouvir *experts* isentos ou de produzir críticas e estudos questionadores da pretensão das proponentes.

Quanto a este ponto, cumpre trazer à colação trecho do voto da Ministra Rosa Weber na ADPF nº 623/DF, que bem descreve a disparidade das partes que integram o CONAMA, e inexistência de reais oportunidades de participação social na arena decisória ambiental, ocasionando um déficit democrático, procedimental e qualitativo irrecuperável:

47. É correto afirmar, como explicitado na premissa da democracia constitucional participativa e paritária e dos direitos procedimentais na

¹Princípios do processo na Constituição Federal. 13.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 254.

governança ambiental (arts. 1º, parágrafo único, art. 5º, caput, art. 225, CRFB), que **as regras implementadas pelo Decreto n. 9.806/2019** (art. 1º), ao alterarem o art. 5º, incisos III a X, do Decreto n. 99.274/1990, **obstaculizam, quando não impedem, as reais oportunidades de participação social na arena decisória ambiental, ocasionando um déficit democrático, procedimental e qualitativo, irrecuperável.**

A dimensão organizacional e procedimental do CONAMA, como arquitetada, favorece no plano decisório a manutenção do quadro de alinhamento governamental na formulação das políticas públicas ambientais, onde **o Executivo Federal tem concentração do poder de votos.**

Por outro lado, **a participação social, resumida a um único grupo representante, com quatro assentos votantes na composição do Conselho retira as condições de efetiva oportunidade de acesso das pluralidades que conformam a representação social no processo decisório.** Ademais, **enfraquece o real poder de influência na formação das decisões estatais (que está vinculado ao poder de voto) e dos projetos de governança ambiental.**

(...)

50. **A assimetria procedimental na alocação do poder de voto no processo decisório do CONAMA está explicitada e evidenciada** na análise geral do desenho institucional proposto no art. 5º do Decreto n. 9.806/2019, na medida em que potencializa o **acúmulo concentrado de poder em um setor em desfavor da fragmentação política do setor da sociedade civil** e dos entes federados, **de modo a impossibilitar qualquer resistência e absorção dos interesses dessas pluralidades.** Nada obstante, uma segunda análise evidencia o **aprofundamento no fator de desigualação da participação em dois pontos específicos.**

O primeiro ponto consiste na representação da sociedade civil. **De 22** (vinte e duas) cadeiras votantes, a representação da sociedade civil passou a ter 4 (quatro). As preferências sociais heterogêneas como resultado da pluralidade dos interesses e das facetas dos problemas ambientais eram veiculadas por 22 (vinte e dois) membros. Esse conjunto representativo, nos termos do art. 5º do Decreto 99.274/90, englobava comunidade científica, entidades ambientalistas de caráter nacional e regional, trabalhadores rurais e urbanos, populações indígenas e tradicionais, Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, corpo de bombeiros e Conselho Nacional de Comandantes Gerais da Polícia Militar. **A nova fórmula representativa aglutina toda**

essa diversidade de interesses e especificidades e a identifica em único representante, entidades ambientalistas de caráter nacional, que dispõe de quadro cadeiras.

O procedimento impõe obstáculos intransponíveis para a participação das populações indígenas e tradicionais, dos trabalhadores, da comunidade científica, da força policial, ao remover qualquer canal de veiculação dos seus interesses e abordagens dos problemas ambientais.

O argumento de que as entidades ambientalistas podem assumir o papel de representantes autênticas desses interesses é ingênuo, quando não falacioso, no contexto da democracia real. As entidades ambientalistas, consideradas suas finalidades social e institucional, têm capacidade técnica e legitimidade apenas para tratar das demandas a que estão vinculadas. **A transferência de responsabilidade na defesa de outros interesses viola o conceito mais básico de legitimidade democrática e institucional. O rearranjo procedimental incapacita a resistência de todas as outras preferências sociais**, as quais, registre-se, são peças de uma mesma paisagem.

As mudanças nas regras do processo deliberativo e decisório do CONAMA impõem dificuldades procedimentais na construção do modelo da democracia direta e da igualdade de participação política definido na Constituição Federal. Os grupos hipossuficientes do tecido social, seja por questões políticas, econômicas ou cultural, mais uma vez ficam submetidos a uma estrutura representativa deficitária e ilegítima.

(...)

Uma instituição normativa, que tem por fim processar conflitos e interesses para a tomada de decisões coletivas vinculantes, não se enquadra no modelo democrático, quando a premissa procedimental oculta o alijamento das pluralidades em favor de construções majoritárias hegemônicas.

(...)

52. A desqualificação democrática da organização dos procedimentos decisórios conformados pelo Decreto n. 9.806/2019, ao excluir da representação preferências heterogêneas sociais em larga escala, reside em seu pressuposto oculto, cuja identificação justifica uma concepção de democracia de perfil concentrado, hegemônico e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional e suas exigentes condicionantes.

A participação popular nas estruturas decisórias governamentais deve obedecer ao critério da paridade. A democracia paritária é condição lógica dos imperativos da democracia direta e da igualdade política. Somam-se à dimensão procedimental os direitos de participação na tutela do direito fundamental ao meio ambiente, que impõe deveres de proteção ao Estado e à coletividade. (destaques nossos)

Nesses termos, é incabível ao CONAMA editar e alterar normas na velocidade com que o tem feito, em prejuízo ao meio ambiente e sem sequer oportunizar o debate técnico-científico aprofundado e o contraditório por parte de todos os agentes envolvidos, principalmente porque a sociedade civil não detém reais condições de resistir aos desígnios da maioria, nem de influenciar na formação das decisões tomadas, muito embora sua força venha a vincular a todos.

Portanto, de rigor o reconhecimento da infringência do princípio constitucional do contraditório, uma vez que "por contraditório deve entender-se, de um lado, a necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, e, de outro, a possibilidade das partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis [...] a fim de que os litigantes possam exteriorizar suas manifestações. Os contendores têm direito de deduzir suas pretensões e defesas, de realizar as provas que requererem para demonstrar a existência de seu direito, em suma, direito de serem ouvidos paritariamente no processo em todos os seus termos."²

Há necessidade de se ter, nesta questão tão importante quanto complexa, uma robusta análise das circunstâncias fáticas, técnicas e teóricas que a cercam. Um exame criterioso e o mais exauriente possível, efetuado por peritos, técnicos e especialistas das mais variadas áreas envolvidas na matéria, e que operem de forma comprovadamente isenta sobre a pretensão da Confederação Nacional da Indústria – CNI.

² Op. cit., p. 250

De se ver que, o que até aqui ocorreu no CONAMA foi justamente o contrário.

Com efeito, a condução dada ao processo não permitiu sequer que se pudesse ter uma melhor compreensão da matéria, quanto menos um debate técnico, ou ainda a oitiva de profissionais indicados pelo setor ambientalista e pelo MPF, ou então a formação de um grupo de trabalho no âmbito da CT que pudesse melhor esclarecer os componentes da câmara.

Aceitou-se, ao fim e ao cabo, como verdadeiras e incontestes as informações produzidas, a caráter, pela própria interessada. Não foi colocada sob escrutínio qualificado sequer a parcialidade das alegações e dos documentos que a sustentam. Houve, sim, um processo de análise da pretensão marcado pela debilidade.

Como já dito, tal situação pode ser em grande parte atribuída aos anseios totalitaristas de enfraquecimento da democracia participativa (parágrafo único do artigo 1º da CF). Esse desvirtuado propósito se reflete, sobretudo, no Decreto 9.816/2019, que a pretexto de modernizar o Conselho, tentou construir um estado ambiental autoritário, oposto ao estado de direito ambiental, assim explicado na lúcida lição de José Rubens Morato Leite:

Com efeito, o texto constitucional assevera uma unidade de cooperação, da mesma forma inovadora, que pede um comportamento social ativo do cidadão em face da coletividade e da necessidade de proteção do patrimônio ambiental. Com isso, exige ou pressiona o Estado na elaboração de normas contemporâneas, voltadas a concretizar essa cooperação nas decisões da esfera ambiental. Portanto, essa norma constitucional, em seu conteúdo, obriga ao exercício de uma cidadania participativa e com responsabilidade social ambiental. Tal responsabilidade é uma obrigação com as gerações presentes e futuras, incluindo, obviamente, o uso racional dos bens e a solidariedade.

Ao abordar a questão da necessidade de cooperação, ou seja, função de todos e não apenas do Poder Público, Canotilho alerta que 'a unilateral estatização/publicização do bem ambiente conduziria a um Estado de ambiente dissociado da sociedade. O Estado do ambiente seria um Estado autoritário, utilizador de instrumentos coativos, como leis, regulamentos, preceitos administrativos, ordens de polícia, penalizações'.

Com efeito, fica claro que o bem ambiental não pode ser rotulado como bem público, devendo, sim, ao contrário, ser considerado um bem de interesse público, cuja administração e gestão e cujo uso devem ser compartilhados e solidários com toda a comunidade, inspirados em um perfil de democracia ambiental. Nota-se que, no Estado democrático ambiental, o bem ambiental deve pertencer à coletividade, impedindo-se o uso irracional e autoritário do patrimônio ambiental pelo Poder Público de pelo particular.”³

Ainda que não se questione a lisura dos pareceristas contratados pela proponente, bem como eventual existência de uma ciência "sob medida", a qual estaria vinculada aos interesses da contratante, certo é que a manifestação de cientistas independentes, ou trabalhos técnicos científicos patrocinados por agentes imparciais, enriquece o debate, apresentando questões até então não consideradas, e aclarando e avaliando a pertinência das informações trazidas, bem como a segurança da regulamentação pleiteada pelo segmento industrial.

Nesse sentido:

Como assinala Ferreira (2010), a ciência ainda desempenha papel fundamental na sociedade de risco, haja vista a necessidade de conhecimento especializado para a compreensão das novas ameaças. O problema reside no fato de que a ciência se encontra vinculada a

³LEITE, José Rubens Morato. "Sociedade de risco e Estado". In. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Coord.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, 184-185.

valores materialistas e, muitas vezes, não é produzida de forma isenta e imparcial: trata-se do exercício simbólico da ciência, ou seja, uma ciência "sob medida", concedida para atender a finalidades específicas preconcebidas ou para dissimular a periculosidade do risco (desintoxicação simbólica, tratamento cosmético do risco)⁴.

Noutro giro, após análise do conteúdo da respectiva proposta, percebe-se que ele em muito se assemelha – se não está integralmente relacionado – à questão deliberada no âmbito do processo nº 02000.002955/2004-69, referente ao “Uso de resíduos industriais indicados como matéria-prima para fabricação de produtos fornecedores de micronutrientes utilizados como insumo agrícola”.

O tema discutido neste último processo foi rejeitado e levado ao arquivo ainda em 2013, após a 111ª Reunião Ordinária do Plenário do CONAMA, mediante apresentação de substanciosas manifestações técnico-científicas contrárias, dando conta dos vários riscos associados à edição da resolução nos termos em que proposta.

Não obstante, hoje a CTCQAGT tem diante de si uma versão cuja essência é idêntica à da proposta supramencionada, rechaçada há oito anos, porém com nova roupagem e texto repartido entre dois processos distintos, ainda que conexos e complementares.

Consultado, o Mestre em Engenharia Urbana e ex-gerente da CETESB em Cubatão/SP, Elio Lopes dos Santos, relatou que o uso de efluentes industriais como fertilizantes na agricultura e até mesmo para sua irrigação, tem sido constantemente solicitado pelas indústrias. Segundo afirma, o caso mais emblemático ocorreu no início de 1999, quando a empresa CITROVITA, requereu à CETESB o aproveitamento das águas de lavagens das laranjas da sua indústria de suco de laranja, com o propósito de fazer a

⁴MARTINS, Giorgia Sena. *Elementos da teoria estruturante do direito: Norma Ambiental, Complexidade e Concretização*. Editora Almedina, 2018. p. 55.

fertirrigação dos canaviais.

Naquela oportunidade o corpo técnico do ministério público estadual intercedeu e verificou que havia várias irregularidades e má intenção nesse pedido, chegando inclusive a investigação pelo serviço reservado do MPE, o que resultou na demissão do gerente regional da CETESB de Ribeirão Preto. Também foi verificado que não havia concentração necessária de micronutrientes nesse suco de laranja que viabilizasse tal pleito, servindo apenas para a indústria se livrar de seus efluentes, transformando o solo em área de sacrifício.

Nesse sentido, o *expert* entende que se faz necessário que qualquer pleito nesse sentido seja específico, indicando previamente o tipo de indústria e quais efluentes a ser utilizados, bem como as concentrações de todos os parâmetros de elementos que o viabilizem como fertilizante, além dos contaminantes orgânicos e inorgânicos presentes.

Imperioso salientar, portanto, que se mantêm híidas as razões que levaram à desaprovação da resolução anteriormente. Entre elas, convém rememorar a comum presença de contaminantes nos resíduos indústrias, sejam orgânicos ou inorgânicos, pois não estão envolvidos diretamente no metabolismo das plantas e são considerados tóxicos para a saúde humana e o ambiente. A título exemplificativo, fala-se em arsênio, mercúrio, chumbo, cádmio, cromo e organoclorados.

Ainda, como resultado do uso de efluentes não devidamente tratados para fertirrigação, pode se ter o acúmulo de elementos nocivos no solo agriculturável, águas superficiais e subterrâneas, sedimentos e alimentos, tornando-se um perigo latente ao meio ambiente, aos agentes dessa cadeia produtiva, aos trabalhadores rurais e à saúde pública⁵.

⁵ SANTOS, Elio Lopes dos. Estudo Sobre a Situação Atual do Uso de Resíduos Perigosos na Produção de Micronutrientes. *Ministério da Saúde*. Organização Pan-Americana de Saúde, 2006.

Nessa toda, é imprescindível notar que no bojo do processo em questão não foram apresentadas evidências científicas concretas de que a regulamentação pretendida será mais benéfica ao meio ambiente e à saúde pública do que à economia e às entidades empresariais diretamente afetadas pelas propostas, em termos de corte de custos em suas atividades.

Neste ínterim, não se pode deixar de observar que pelo prisma do meio ambiente, a atuação mais eficaz, efetiva e eficiente do CONAMA enquanto órgão de defesa desse bem (e a única que se reveste de legitimidade), vem a ser a de chegar antes da perda ecológica, celeridade inspirada nos **princípios da prevenção, precaução e *in dubio pro natura***.

Nem poderia ser diferente, ante o mandamento legal contido no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/81, *in verbis*:

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:

(...)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990) (g.n.)

Diante disso, cuidando-se, nos termos dos **artigos 6º, caput, 196, e 225 do Texto Maior**, dos direitos fundamentais à saúde e à proteção do meio ambiente, devem eles ser submetidos ao respectivo arcabouço de princípios e garantias constitucionais que regem os direitos humanos.

Assim, como demonstrado, **restam dúvidas se normatização da matéria de fato representa, numa perspectiva global, um efeito ambientalmente positivo**, uma vez que, ao fim e ao cabo, não se pode negar que o único benefício imediatamente aferível diz respeito à redução de custos operativos das indústrias de alimentos, bebidas, laticínios, frigoríficos e graxarias, que até então não estavam autorizadas a empregar os efluentes resultantes de seus processos em outras atividades.

Somente com a cognição mais exauriente, repise-se, com a submissão da proposta e dos estudos que a subsidiam ao devido contraditório técnico e com o necessário esclarecimento das informações trazidas, será possível verificar se a proposta traz mesmo os benefícios afirmados pela proponente.

Só assim se poderá dizer que o CONAMA, em sua missão normativa, obrou em favor da proteção ambiental. Impõe-se tal medida como demonstração inequívoca de que o CONAMA – e, por extensão, os conselheiros favoráveis ao reuso de efluentes industriais – não estariam deliberando em contrariedade aos princípios e regras constitucionais ou à Lei, de modo a abolir pura e simplesmente as exigências de controle e atribuição de destino ambientalmente adequado incidentes sobre tais resíduos, mas sim atentos à proteção dos direitos fundamentais correlatos ao meio ambiente sadio, e eximindo-se, portanto, de responsabilização nas searas civil penal e administrativa.

2.2. Da violação à paridade de tratamento

Na mesma esteira, à luz dos supramencionados artigos 5º, inciso LV, CF, e 2º, da Lei nº 9.784/99, todo processo administrativo deve assegurar a paridade de armas aos administrados.

Cabe aqui, em analogia ao direito processual, e de forma a demonstrar a necessidade de paridade entre os segmentos que defendem no

CONAMA interesses antagônicos (na maioria das vezes, econômico em contraposição ao ambiental), trazer a doutrina de Araújo Cintra, Ada Grinover e Cândido Dinamarco, quando afirmam o que vem a ser o princípio do contraditório, que obriga a escuta de todas as partes para a busca da solução:

O juiz, por força de seu dever de imparcialidade, coloca-se entre as partes, mas equidistante delas: ouvindo uma, não pode deixar de ouvir a outra, somente assim se dará a ambas a possibilidade de expor suas razões, de apresentar suas provas, de influir sobre o convencimento do juiz. Somente pela soma da parcialidade das partes (uma representando a tese e a outra a antítese) o juiz pode corporificar a síntese em um processo dialético.⁶

Aplicando-se a lição aos procedimentos usados na formação das resoluções do CONAMA, impõe-se que seja dado espaço e oportunidades iguais para que os segmentos que compõem o colegiado possam bem defender suas posições, quanto mais pela enorme probabilidade de que sempre haja ali o potencial de opiniões divergentes e visões antagônicas sobre as questões debatidas.

Some-se que o artigo 7º do Código de Processo Civil assegura às partes, quanto aos meios de defesa, ônus e deveres, **paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, de forma a promover o equilíbrio entre as partes** e a observância aos princípios e garantias fundamentais do processo.

Saliente-se que a carga axiológica deste artigo transcende a seara judicial, incorporando-se ao princípio constitucional do devido processo legal e aplicando-se a todos os procedimentos que tutelem direitos fundamentais, sejam eles públicos ou privados, judiciais ou administrativos.

⁶Teoria Geral do Processo. 10.ed. São Paulo: Malheiros, p. 55.

Não obstante, no presente caso, o tempo de desenvolvimento da proposta realizada não foi o mesmo disponível para os demais atores interessados em exercer o contraditório, o que conferiu excessiva vantagem à proponente.

Destaque-se que o princípio da paridade das armas está intimamente ligado ao da isonomia, com bem reconheceu o STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. PRERROGATIVA DE INTIMAÇÃO PESSOAL DOS OCUPANTES DE CARGO DE PROCURADOR FEDERAL (ART. 17 DA LEI Nº 10.910/2004). INAPLICABILIDADE. **PRINCÍPIO DA PARIDADE DE ARMAS. CONTRADITÓRIO (ART. 5º, LV, DA CRFB)**. ACESSO À JUSTIÇA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB). SIMPLICIDADE DO PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO (ART. 98, I, DA CRFB). ART. 9º DA LEI Nº 10.259/01. AGRAVO CONHECIDO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

1. **A isonomia é um elemento ínsito ao princípio constitucional do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB), do qual se extrai a necessidade de assegurar que as partes gozem das mesmas oportunidades e faculdades processuais, atuando sempre com paridade de armas, a fim de garantir que o resultado final jurisdicional espelhe a justiça do processo em que prolatado.** Doutrina (FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. 4. ed. – São Paulo: RT, 2005. p. 66; DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. São Paulo: RT, 1986. p. 92; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. O princípio da igualdade processual. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 19; MOREIRA, José Carlos Barbosa. A garantia do contraditório na atividade de instrução. RePro 35/231).

2. As exceções ao princípio da paridade de armas apenas têm lugar quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes, e devem ser interpretadas de modo restritivo, conforme a parêmia *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.

3. O rito dos Juizados Especiais é talhado para ampliar o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB) mediante redução das formalidades e aceleração da marcha processual, não sendo outra a exegese do art. 98, I, da Carta Magna, que determina sejam adotados nos aludidos Juizados “os procedimentos oral e sumariíssimo”, devendo, portanto, ser apreciadas cum grano salis as interpretações que pugnem pela aplicação “subsidiária” de normas alheias ao microsistema dos Juizados Especiais que importem delongas ou incremento de solenidades.

4. O espírito da Lei nº 10.259/01, que rege o procedimento dos Juizados Especiais Federais, é inequivocamente o de afastar a incidência de normas que alberguem prerrogativas processuais para a Fazenda Pública, máxime em razão do que dispõe o seu art. 9º, *verbis*: “Não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos”.

5. Não se aplica aos Juizados Especiais Federais a prerrogativa de intimação pessoal dos ocupantes de cargo de Procurador Federal, prevista no art. 17 da Lei n.º 10.910/2004, na medida em que neste rito especial, ante a simplicidade das causas nele julgadas, particular e Fazenda Pública apresentam semelhante, se não idêntica, dificuldade para o adequado exercício do direito de informação dos atos do processo, de modo que não se revela razoável a incidência de norma que restringe a paridade de armas, além de comprometer a informalidade e a celeridade do procedimento.

6. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Extraordinário. (destaques nossos)

(ARE 648.629, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-069 DIVULG 07-04-2014 PUBLIC 08-04-2014 RTJ VOL-00237-01 PP-00323)

Mais uma vez convém trazer à baila o entendimento exarado sobre a matéria pela Ministra Rosa Weber, na oportunidade do julgamento da ADPF nº 623/DF:

O desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados, que potencializem a democracia no acesso, e **sem a igualitária participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo da democracia constitucional, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição.**

(...)

29. (...) A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão organizacional-procedimental das instituições governamentais decisórias, **na qual exigem-se novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular.**

Quanto ao ponto, há que fazer um registro. Como a igualdade política é pressuposto da democracia constitucional e, por conseguinte, da conformação de suas instituições e processos decisórios, essa deve viabilizar a representação das preferências heterogêneas da sociedade e a assimilação da pluralidade. Nesse cenário, a exclusão de pessoas ou setores dos processos decisórios leva em consideração um pressuposto oculto na formulação da democracia. Esse pressuposto oculto dificulta a análise adequada do desenho institucional democrático estruturado.

30. **A dimensão organizacional-procedimental paritária, que tem como premissa a igualdade política, exige que as preferências heterogêneas sociais (personificadas e representadas em seus atores) sejam tomadas com igual respeito e consideração na conformação das instituições decisórias governamentais, mais especificamente na tomada de decisão coletiva cujos efeitos são vinculantes a todos.**

A democracia enquanto método de canalização e resolução dos conflitos não é resultado de uma lei natural ou de uma engenharia do acaso, mas de escolhas políticas. Significa, portanto, que a organização-procedimental pode retirar o potencial democrático das decisões, a partir da desqualificação das formas de participação na arena pública, em detrimento da superestimação de outros grupos. Como afirmei, a alocação dos recursos políticos é condição para a igualdade política, na medida em que a alocação desproporcional

favorece a formação de grupos hegemônicos em detrimento das preferências heterogêneas.

(...)

35. Da análise da ordem normativa constituidora de um autêntico Estado de Direito Ambiental, infere-se que **a participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental, a ser exercido em colaboração com o Poder Público, em trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres.**

Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, **a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade.** E assim o fez tomando em conta duas razões normativas. A primeira consiste na dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.

Melhor explicando, a dimensão dos direitos fundamentais ao ambiente de participação política nas esferas governamentais agregam-se os deveres de proteção do meio ambiente atribuídos à coletividade no art. 225 da Constituição Federal. O modelo da democracia participativa e paritária, informado pelas condições da participação e igualdade política, justamente por constituir a estrutura medular do nosso Estado Constitucional, edifica na mesma medida o Estado de Direito Ambiental e sua governança.

Desse modo, **as normas que estabelecem a participação de atores da coletividade e da sociedade civil nos órgãos consultivos e deliberativo que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, em especial a instância colegiada decisória com função normativa, como o CONAMA, devem observar o modelo democrático constitucional.**

36. A identificação e aplicação das consequências da dimensão objetiva do direito fundamental ao ambiente na interpretação das normas procedimentais necessárias à sua efetiva proteção é premissa jurídica necessária para a adequada compreensão do conteúdo dos direitos procedimentais ambientais. (...)

Diante disso, para sanar o vício da ausência de contraditório, não bastará a mera notificação dos interessados para apresentar arrazoado jurídico ou outra peça equivalente, mas também a concessão de prazo razoável, quiçá igual ao que teve a proponente para a confecção da proposta e dos estudos que a baseiam, para a manifestação da comunidade científica.

3. Da violação ao princípio democrático

O CONAMA é um instrumento de exercício da **democracia participativa direta**, reconhecido pelo artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal⁷, a qual, no âmbito da proteção ao meio ambiente, possui especial relevância, uma vez que **a legitimidade das políticas ambientais depende da participação efetiva de todos os sujeitos que integram ou representam a sociedade civil ou seus interesses**, tais como indivíduos, moradores, cientistas, pesquisadores, grupos, organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas, comunidades tradicionais, entre outros.

De fato, somente com a manifestação de todos os atores é possível a tomada de decisões que abarquem a totalidade dos aspectos técnicos, científicos e sociais envolvidos na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isso porque as especificidades da transindividualidade, indivisibilidade e indeterminação dos titulares do direito ambiental têm o condão de qualificá-lo como o **mais típico dos interesses difusos**, nos termos do artigo 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

Nessa senda, importa trazer à colação excerto voto da Ministra Rosa Weber na ADPF nº 623/DF:

⁷Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição. (destaque nosso)

(...) para além do controle repressivo e posterior das suas decisões, consubstanciadas em resoluções, o CONAMA enquanto instância decisória normativa vinculante da Administração Pública em matéria ambiental está submetido em termos de estruturação procedimental aos parâmetros democráticos e constitucionais. Com isso quero dizer que a organização e o funcionamento deste Conselho hão de observar os vetores e limites da moldura da democracia constitucional, vale dizer das condições procedimentais necessárias para a realização do projeto democrático.

A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. **A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto, necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.**

Enquanto expressão de uma cultura democrática constitucional, ao CONAMA compete o dever de incremento das ferramentas de acesso às informações por todos e de promoção das possibilidades procedimentais de realização e fortalecimento da cidadania participativa.

21. Partindo da premissa do perfil conceitual e funcional do CONAMA e do seu papel na governança ambiental, fica evidente que a dimensão procedimental e de estruturação do colegiado importa no contexto de uma democracia constitucional como a brasileira. **A participação social nos processos decisórios públicos responsáveis e responsivos pela formulação das políticas públicas é elemento mínimo e estruturante de qualquer dimensão procedimental da democracia.**

22. A democracia é a forma política pela qual organizadas as vontades vinculantes do estado constitucional e da sociedade. A democracia enquanto processo, configurado por combinações entre regras e instituições formais e informais, escolhidas em conformidade com o contexto histórico, social e político de determinada sociedade, traduz a resposta adotada para a composição da vontade de um povo.

O problema na democracia fundamentalmente reside nessa identificação do povo e da sua vontade como expressão das decisões políticas vinculantes que regulam as relações sociais.

(...)

26. A ideia de colegiados nos órgãos públicos que compõem a estrutura da administração pública é basilar para o efetivo e real controle social das políticas públicas que vinculam e afetam toda a comunidade. O controle social do poder e a participação popular nos processos decisórios configuram regras e arranjos institucionais de aprimoramento da democracia e do Estado de Direito. Desse modo, a existência de instâncias colegiadas participativas de diversos segmentos sociais, como os conselhos, é um elemento de legitimidade necessária do Poder Público.

Demais disso, os biomas e ecossistemas do planeta estão interligados de tal maneira que eventuais interferências, ainda que aparentemente reduzidas, têm o potencial de gerar grandes desequilíbrios ecológicos, afetando, muitas vezes de forma permanente, a vida de um número indeterminado de sujeitos e os territórios geográficos de vários Estados, numa espécie de efeito borboleta.

A comunidade científica possui grande importância no direito ambiental, uma vez que a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, repise-se, está relacionada às condições técnicas de integridade física e saúde e não apenas a aspectos econômicos, ideologias, modismo ou ornamentações.

De fato, o desenvolvimento sustentável depende do equilíbrio entre o progresso da tecnologia e a mínima interferência no meio ambiente, o qual exige debate técnico adequado.

Além disso, a definição do mínimo existencial ambiental ganha robustez com a definição de parâmetros e estudos científicos, blindando seu núcleo essencial contra discricionariedade do Estado e a ação e omissão das maiorias deliberativas.

Na mesma toada, não houve oportunidade de participação aos representantes dos trabalhadores, os quais certamente serão afetados no

que se refere às condições em que se dará a fertirrigação de efluentes.

Vale lembrar que o tema sequer foi tangenciado por quaisquer dos estudos apresentados e merece, sem dúvida alguma, a devida consideração na deliberação da proposta.

4. Da inconstitucionalidade da composição do CONAMA

Ainda sob o prisma do princípio democrático, é importante consignar que o Decreto nº 9.806/2019 reduziu o número de Conselheiros do CONAMA, afetando, de forma desproporcional, os representantes da sociedade civil, que passaram para apenas 4, sendo escolhidos, ainda, mediante sorteio anual aleatório e não mais por eleição entre seus pares.

Esse encolhimento da representação da sociedade civil no CONAMA configura uma ofensa constitucional à participação popular direta, princípio este que, por figurar como fundamento da República, no ápice hierárquico de nossa ordem constitucional, passa a compor o conteúdo da própria noção de democracia.

Por essa razão, o Ministério Público Federal propôs, no Supremo Tribunal Federal, a ADPF nº 623/DF (ação sob a Relatoria da Ministra Rosa Weber) para que seja declarada a inconstitucionalidade desse decreto. Já foram apresentados quatro votos pela procedência do pedido (Rosa Weber [Relatora], Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio), mas o julgamento foi interrompido com um pedido de vista do Ministro Nunes Marques.

Diante da pendência desse julgamento, e do provável reconhecimento da inconstitucionalidade da atual composição do CONAMA, **as deliberações plenárias a serem tomadas, incluindo a presente proposta, estarão fadadas à nulidade, como consequência lógica da ilegitimidade da composição do colegiado.**

Ressalte-se que as Organizações WWF-BRASIL, Instituto Socioambiental (ISA), Associação Transparência e Integridade – Transparência Internacional – Brasil, Laboratório do Observatório do Clima – OC, Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica (RMA), Rede – Conectas Direitos Humanos, realizaram, no âmbito da já mencionada ADPF nº 623/DF, pedido de suspensão imediata do Decreto nº 9.806/2019, obstando, por conseguinte, a realização de quaisquer reuniões e deliberações plenárias do CONAMA.

Apesar de ainda não ter sido apreciado, o pedido certamente terá êxito, com efeitos retroativos, anulando, ou suspendendo, ao menos, toda e qualquer deliberação a ser tomada pelo colegiado, repise-se, ilegítimo.

Assim, com base no iminente e certo reconhecimento da inconstitucionalidade da atual composição do Conama, a proposta ora discutida, assim como todas as demais deliberações plenárias, não pode ser realizada até que seja regularizada a situação.

5. Da violação ao princípio da motivação

Além de todo o arcabouço jurídico que rege o direito ambiental, o CONAMA também se submete aos preceitos constitucionais e legais que regem a administração pública, uma vez que, naturalmente, é parte de sua estrutura.

Nesse ponto, o princípio da motivação, previsto nominalmente no artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99, impõe que os processos administrativos devem apresentar (sempre e por escrito, frise-se) os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, nos termos do parágrafo único, inciso VII, do mesmo dispositivo.

O processo em epígrafe foi instruído apenas com pareceres do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e da Consultoria Jurídica da AGU junto ao Ministério do Meio Ambiente, além da justificativa trazida pela proponente.

A Nota Técnica nº 476/2020-MMA, elaborada pela Secretaria de Qualidade Ambiental do Departamento de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas – DQAA do Ministério do Meio Ambiente, estranhamente se remete exclusivamente às informações contidas no bojo da justificativa técnica apresentada pela CNI, para apenas em duas páginas se manifestar favoravelmente à Proposta de Resolução.

Por sua vez, a Nota Técnica nº 16/2020/DILIC, subscrita pelo Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA, se vale de um único parágrafo, mais uma vez aderindo à justificativa da proponente, para concluir favoravelmente à Proposta.

Em que pese a Autarquia Ambiental ser responsável por propor ao CONAMA as normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, possuindo o dever de fiscalizá-lo (artigos 8º, inciso I, e 11, da Lei nº 6.938/81), não pode a Câmara Técnica acatar seu posicionamento sem fundamentação científica suficiente, idônea e desinteressada, e pior, sem que se tenha ouvido outros segmentos, principalmente aqueles cuja única e exclusiva finalidade é a salvaguarda do meio ambiente.

Essa aprovação apenas evidenciou a aberrante assimetria de informações existente entre, de um lado, a proponente, profundamente conhecedora do assunto, e, de outro, todos os demais membros da CTQAGT – sobretudo dos que ali representavam as entidades ambientalistas da sociedade civil.

Com efeito, em lugar do desejável debate técnico de alto nível entre *experts* em condições iguais de discutir sobre o tema, foram tiradas ali apenas algumas dúvidas que, quando muito, se destinaram a compreensão básica de aspectos elementares da proposta.

Revelou-se, enfim, que os membros da câmara não só não estavam em condições de oferecer qualquer objeção técnica robusta e consistente contra os argumentos em defesa da proposta, como chegaram à reunião, para deliberar a matéria, ainda em estágio inicial de compreensão dos aspectos fundamentais da proposta.

Ante a completa falta de argumentos técnicos para refutar a enorme quantidade de informações despejadas pela proponente na reunião, ficou-se com a ilusão errônea de que todos os questionamentos haviam sido devidamente respondidos. Tal se vê pelo fato de que sequer foi solicitado o imprescindível alargamento dos debates, e muito menos a análise da proposta por *experts* isentos.

De lembrar que as ONG's ambientalistas, a fim de tornarem minimamente qualificada a sua atuação nas instâncias do CONAMA, em geral dependem da benevolência de colaboradores externos, especializados nas mais variadas matérias, e que se dispõem a assessorá-las (muitas vezes de forma *pro bono*) no enfrentamento das questões que são ali tratadas.

A colaboração de terceiros tornou-se ainda mais difícil no caso das "ONG's sorteadas", introduzidas pelo advento do Decreto nº 9.806/2018, pois essas dispõem de menores condições e reduzidas redes de contatos para acessar o conhecimento técnico imprescindível para a compreensão e para o posicionamento qualificado sobre as complexas matérias discutidas nas instâncias do CONAMA.

6. Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso

6.1. Do Meio Ambiente como Direito Fundamental Difuso

O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se **direito fundamental difuso**, de titularidade das presentes e futuras gerações, reconhecido pela Constituição da República do Brasil em seu artigo 225⁸, com a imposição de diversas obrigações ao Poder Público e à coletividade, entre as quais os deveres de preservação e recuperação, com a obrigatoriedade de observância, inclusive, na exploração da atividade econômica, como determina o artigo 170, inciso VI⁹.

De fato, o direito de viver em um ambiente equilibrado, salubre, não poluído, seguro, sustentável e provedor de alimentos saudáveis e recursos hídricos potáveis é inerente à dignidade humana, uma vez que os fatores ambientais estão diretamente relacionados ao direito à vida, à integridade física, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia e à cultura.

Segundo dados da OMS de 2012¹⁰, uma em cada quatro mortes no mundo decorre de questões relacionadas ao meio ambiente e poderiam ter sido evitadas com a adoção de políticas mais eficientes de proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Diante disso, é inevitável concluir que importância de se preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado não se restringe ao valor estético das paisagens naturais ou ao mero conforto humano, evidenciando-se que os bens ambientais são indissociáveis do direito à saúde e à vida.

⁸Art. 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.

⁹Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
(...)

¹⁰Íntegra da reportagem disponível em <https://www.oeco.org.br/reportagens/fatores-ambientais-causam-14-das-mortes/>. Acesso em 17/9/2021.

Nesse sentido, explicam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste etc.). A vida e saúde humanas (ou como prefere o *caput* do art. 225 da CF/88, conjugando tais valores, a *sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimo exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental.¹¹

Some-se que o direito ao meio ambiente sadio foi reconhecido como direito humano no artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – "Protocolo de São Salvador", internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto 3.321/998, com hierarquia de norma supralegal¹².

Ainda no âmbito do direito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, produziu a Declaração sobre Ambiente Humano¹³, reconhecendo que "O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de

¹¹SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago, Princípios do Direito Ambiental. - 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 64).

¹²O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 349.703/RS definiu que os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo Congresso Nacional antes da EC 45/04 possuem hierarquia supralegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional com eles conflitantes.

¹³ Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/meio-ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 8/11/2021.

condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (Princípio 1).

Em setembro de 2018, o Brasil tornou-se signatário do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe¹⁴, celebrado em Escazú, na Costa Rica, o qual declara em seu artigo 4 que “Cada Parte garantirá o direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o presente Acordo”.

Logo, é indubitável que a proteção do meio ambiente é um direito fundamental, devendo ser submetido ao respectivo arcabouço de princípios e garantias constitucionais que regem os direitos humanos.

6.2. Da cogência do princípio da vedação ao retrocesso

No regime dos direitos fundamentais, e, por conseguinte, no âmbito do direito ambiental, vigora o **princípio da vedação ao retrocesso**, corolário do inciso IV do § 6º do artigo 60 da Constituição Federal, e que “impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”¹⁵, impondo que o patamar protetivo fixado pela legislação que regulamenta direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se incorpora ao seu conteúdo, seja qual for sua posição hierárquica no ordenamento jurídico, adquirindo *status* de **norma materialmente constitucional**, nos termos da cláusula de abertura contida no § 2º¹⁶ do artigo 5º, da CF.

¹⁴Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em 8/11/2021.

¹⁵Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no Ag.Reg no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337.

¹⁶§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Esse princípio também foi positivado no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – "Protocolo de São Salvador" (Decreto nº 3.321/99), que estabelece que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para dar, progressivamente, plena efetividade aos direitos reconhecidos no diploma (artigo 1º), dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio (artigo 11).

Pontue-se que a vigência desse princípio foi reafirmada pelo STF em recente julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE **DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO.** RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE

ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL.
PROCEDENCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02/2019 foi editada como um marco normativo regulatório do licenciamento ambiental no Estado do Ceará, no exercício do poder normativo ambiental de que detém o Conselho Estadual do Meio Ambiente dentro federalismo cooperativo em matéria ambiental. A Resolução impugnada elabora, de forma primária, autônoma, abstrata, geral e técnica, padrões normativos e regulatórios do licenciamento ambiental no Estado. Implementação da política estadual do meio ambiente a possibilitar o controle por meio da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2. Em matéria de licenciamento ambiental, os Estados ostentam competência legislativa concorrente a fim de atender às peculiaridades locais. A disposição de particularidades sobre o licenciamento ambiental não transborda do limite dessa competência. O órgão ambiental estadual competente definiu procedimentos específicos, de acordo com as características da atividade ou do empreendimento. Os tipos de licenças ambientais revelam formas específicas ou simplificadas de licenciamento, inclusive de empreendimentos já existentes e previamente licenciados, em exercício da competência concorrente. O art. 4º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 situa-se no âmbito normativo concorrente e concretiza o dever constitucional de licenciamento ambiental à luz da predominância do interesse no estabelecimento de procedimentos específicos e simplificados para as atividade e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Ausência de configuração de desproteção ambiental. Em realidade, busca-se otimizar a atuação administrativa estadual, em prestígio ao princípio da eficiência e em prol da manutenção da proteção ambiental. Inconstitucionalidade não configurada.

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental.

Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução.

Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019.

4. A literalidade da expressão “território do Estado do Ceará” pode conduzir à interpretação de aplicação da Resolução estadual também aos Municípios do Estado, que detêm competência concorrente quanto ao tema (arts. 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II, CF). Necessária a interpretação conforme a Constituição ao seu artigo 1º, *caput*, para resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

5. Ação direta conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019 e conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao seu artigo 1º, *caput*, a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

(ADI 6.288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020) (destaques nossos)

Também no âmbito do julgamento da ADPF nº 623/DF, que impugna o Decreto nº 9.806/2019, decidiu a Ministra Rosa Weber que:

O argumento pela aplicação do critério paritário na conformação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, mesmo que à míngua de disposição normativa expressa, se justifica em razão da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais procedimentais nas estruturas decisórias públicas. O espaço de liberdade de conformação do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa do CONAMA encontra seus limites na moldura da democracia constitucional, especificamente, a igualdade política, a participação direta dos cidadãos em uma soberania autêntica na tomada das decisões governamentais.

A restrição substancial do espaço de representação e participação da sociedade civil nas decisões acerca das políticas ambientais implica em igual medida a redução no âmbito de proteção normativa do

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, configurando ofensa ao princípio do retrocesso institucional.

Assim, a alteração normativa, ao atingir o espaço decisório responsável pela normativa ambiental, atravessa o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e esbarra na vedação do retrocesso socioambiental.

Incontestável, nessa medida, a cogência do princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

7. Da violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador

Os Princípios da Precaução e da Prevenção, em matéria ambiental, são facetas do amplo dever de preservação a todos imposto pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Quanto à prevenção, conforme a doutrina, “pode-se deduzir que a atuação preventiva é um mecanismo para gestão de riscos, voltado, especificamente, para inibir os riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano”¹⁷. Deste modo, sendo observável a potencialidade de ocorrência de danos ambientais, é dever inafastável do Poder Público agir de maneira célere com o fim de mitigar a probabilidade de concretização da ameaça.

Já o princípio da precaução tem por escopo oferecer proteção diante da incerteza de perigo que ainda se encontra em universo hipotético. Magda Montenegro¹⁸, citando Cristiane Derani¹⁹, assevera que referido preceito corresponde à essência do direito ambiental, pois:

¹⁷CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (org.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 173-174.

¹⁸Meio Ambiente e Responsabilidade Civil, 2005, IOB Thomson, p. 52.

¹⁹“Direito Ambiental Econômico”, São Paulo, Max Limonad, 1997, p. 165.

Indica uma atuação racional para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais, que vai além de simples medidas para afastar o perigo. Na verdade, é uma precaução contra o risco, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo, ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo.

Obtempere-se que o princípio da precaução foi adotado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD de 1992)²⁰ e elevado à categoria de regra de direito internacional, o que pode ser inferido da “Declaração do Rio”:

Princípio 15 - Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. **Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.** (G.N.)

Por sua vez, o princípio do poluidor-pagador, previsto no artigo 4º, inciso VII²¹, também da Lei nº 6.938/81, visa redistribuir as despesas com prevenção, reparação e repressão da poluição, com “a internalização dos custos externos da própria cadeia produtiva”, nas palavras de Cristiane Derani²².

A par desses conceitos e retomando, em parte, os pontos anteriores, verifica-se que o real benefício ambiental obtido a partir da edição da norma em questão é altamente questionável, mormente quando contraposto ao

²⁰Solange Teles da Silva, “Princípio da Precaução: Uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas”, In “Princípio da Precaução”, Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, p. 75.

²¹Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

²²Apud MONTENEGRO, Magda, “Meio Ambiente e Responsabilidade Civil”, IOB Thomson, 2005, p. 53.

ganho financeiro que ela representa aos setores da indústria afetados, em termos de redução de custos. De outro lado, os estudos pouco aprofundam a questão sobre o impacto global que a Resolução poderá gerar.

Sendo assim, a conclusão inafastável dessa dedução é a de que a proposta implicará tão somente em desobrigar o poluidor do dever de arcar com os custos ambientais com prevenção e reparação dos danos decorrentes de sua produção, em patente violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

Nesse caminho, transferir ao meio ambiente o risco dos empreendimentos mostra-se irrazoável.

8. Da violação aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e do CONAMA

Constatados o inequívoco retrocesso à tutela ambiental e a violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, eventual aprovação plenária da proposta constituirá atuação desvirtuada da finalidade legalmente prevista para o CONAMA, qual seja, a de "deliberar, no âmbito de sua competência, sobre **normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida**" (Lei 6.938/1981, artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/1981).

Pontue-se, ainda, que "o Conama, como órgão com funções deliberativas e consultivas vinculadas estritamente à matéria de proteção ambiental, e com competências normativas adstritas a essa seara (artigo 8º da Lei nº 6.938/1981), **não está legalmente autorizado a admitir, apreciar ou deliberar sobre propostas que não contenham qualquer elemento indicativo de sua capacidade de, ao menos em tese, promover,**

se aprovada, uma maior proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida"²³ (destaque nosso).

Afinal, se compete ao CONAMA, conforme a Lei n° 6.938/1981, "deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida", não pode o colegiado se olvidar da consideração de todos os aspectos ambientais que sejam direta ou indiretamente afetos a sua matéria de regulamentação.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado ensina que:

O risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente não é matéria que possa ser relegada pelo Poder Público. A Constituição Federal foi expressa no art. 225, § 1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: "V – 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". **A Constituição Federal manda que o Poder Público não se omita no exame das técnicas e métodos utilizados nas atividades humanas que ensejem risco para a saúde humana e o meio ambiente.**

O inciso V do § 1º necessita ser levado em conta, juntamente com o próprio enunciado do art. 225 CF, onde o meio ambiente é considerado "essencial à sadia qualidade de vida". Controlar o risco é não aceitar qualquer risco. Há riscos inaceitáveis, como aquele que coloca em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído o genético – e a função ecológica da fauna e da flora. (destaque nosso)²⁴

²³Trecho da Recomendação n° 1/2020, enviada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal ao Ministério do Meio Ambiente para que não admitisse, em nenhuma instância do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o processamento, a discussão ou a deliberação de qualquer proposta de resolução ou de outro ato que tivesse como objetivo a postergação de prazos, a flexibilização de limites ou mesmo a suspensão da eficácia de dispositivos das Resoluções n° 490/2018 ou 492/2018, que estabelecem as fases L7, L8 e P8 do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve).

²⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 16ª ed., rev., atual. e

Desse modo, considerando o retrocesso protetivo e a violação aos princípios ambientais da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, não é permitido ao CONAMA aprovar a proposta, nos moldes apresentados.

9. Conclusão

Em face de todos os vícios que maculam o procedimento conduzido até aqui no CONAMA – sobretudo no que diz respeito aos princípios da participação popular direta (artigo 1º, parágrafo único, da CF), da igualdade (artigo 5º, *caput*) e da vedação do retrocesso ambiental (subsumido da regra matriz constitucional de tutela do ambiente, artigo 225, *caput*) –, impõe-se, no mínimo, o imediato retorno da proposta para a adequada apreciação da câmara técnica, sob pena de, impossibilitado o autoconserto do ato administrativo, ser ele posteriormente invalidado na via judicial.

(Assinado e datado digitalmente)

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
Procuradora Regional da República
Representante do Ministério Público Federal no CONAMA

ampl. 2008, p. 76.