



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

São Paulo, 19 de julho de 2018

GAB/FASB nº 00021/2018
Ofício PRR/3ª Região 1802/2018
Etiqueta PRR3ª 00021906/2018

Senhor Ministro

Encaminho recurso hierárquico contra a decisão da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA, que, por maioria de votos, aprovou Proposta de Revisão da Resolução nº 03/90 (Processo CONAMA Nº 02000.002704/2010-22).

Informo que o presente ofício será remetido por AR - Aviso de Recebimento, solicitando-se sua assinatura e devolução à signatária.

Por oportuno, apresento votos de distinta consideração.

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI

Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao CONAMA

Excelentíssimo Senhor
EDSON DUARTE
Ministro de Estado do Meio Ambiente
Presidente do Conama
Esplanada dos Ministérios – Bloco B – 5º Andar
Gabinete do Ministro de Estado do Meio Ambiente
CEP – 70068-900
Brasília-DF

Ministério do Meio Ambiente
Recebido /CGGA/SEPRO
Data: 23/07/18
Luiz Felipe 1256
Rubrica



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA

Processo CONAMA Nº 02000.002704/2010-22

Assunto: Proposta de Revisão da Resolução CONAMA nº 03/90

O Ministério Público Federal, pela Procuradora Regional da República signatária, e o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM, por meio de seu Presidente, vêm, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 5º, inciso LV, e 37, *caput*, da Constituição Federal; bem como artigo 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso X, da Lei nº 9.784/1999, interpor **RECURSO HIERÁRQUICO** contra a decisão da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA, que, por maioria de votos, aprovou Proposta de Revisão da Resolução nº 03/90 (Processo CONAMA Nº 02000.002704/2010-22), pelos motivos a seguir aduzidos.

1. Dos fatos

O Ministério Público Federal, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM, tem participado da revisão da Resolução CONAMA 03/1990 (Processo Nº 02000.002704/2010-22), apresentando diversas emendas para adoção de padrões referendados pela OMS e de fixação de prazos peremptórios para sua concretização, tendo em vista a proteção mais eficaz à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública.

Não obstante, no âmbito da 28ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, as emendas foram recusadas sem qualquer fundamento técnico, científico ou mesmo razoável capaz de infirmá-las, com o consequente encaminhamento da proposta à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

Diante disso, foi enviado à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos o Ofício PRR3ª Região JLBL-1138/2018, de 7 de maio de 2018 (anexo), apontando, fundamentadamente, as inconstitucionalidades, ilegalidades e violações aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil contidas na proposta aprovada pela Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos.

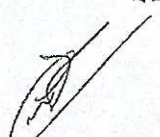
Considerando a necessidade de aprofundamento na discussão desse tema, foi realizada a Audiência Pública "Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90", da qual extraiu-se relatório conclusivo (também anexo), reconhecendo que o processo de cognição foi eivado de vícios, gerando uma minuta precária e ineficaz do ponto de vista da proteção do meio ambiente e da vida.

Outrossim, a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos não conheceu a impugnação apresentada e, no âmbito da 17ª Reunião Ordinária, realizada em 4/7/2018, aprovou a minuta, por maioria de votos, com a inclusão de diversas alterações que extrapolam o exame de conformação normativa e agravam a insuficiência protetiva, modificando de forma significativa o mérito da minuta em análise, infringindo as suas atribuições regimentais (artigo 32, inciso VIII).

Além disso, foi deliberada a desnecessidade de retorno à câmara técnica origem, o que também constitui flagrante agressão ao artigo 33, inciso I, do Regimento do CONAMA.

2. Do cabimento do recurso

O presente recurso hierárquico possui previsão nos artigos 5º,



inciso LV, e 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como nos artigos 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso X, 56 e seguintes, da Lei nº 9.784/1999.

Seu manejo tem como corolário o princípio da pluralidade de instâncias existente em nosso sistema jurídico¹, bem como o dever de autotutela da Administração Pública.

O princípio da pluralidade de instâncias permite que Vossa Excelência corrija o grave equívoco que, como se demonstrará, macula a decisão ora atacada.

Considera-se, ademais, que "levando em conta que é dado ao superior hierárquico rever sempre os atos dos seus subordinados, como poder inerente à hierarquia e independente de previsão legal, haverá tantas instâncias administrativas quantas forem as autoridades com atribuições superpostas na estrutura hierárquica"².

3. Da proteção insuficiente

É de ser registrado que o Ofício PRR3ª Região JLBL-1138/2018 foi encaminhado ao Presidente da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conama, apontando fundamentos de inconstitucionalidade, ilegalidade e de violação a tratados internacionais que macularam o processo e o teor da revisão em epígrafe, ainda no âmbito da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos.

Entre os diversos vícios, demonstrou-se a infringência ao arcabouço jurídico que sustenta a proteção ambiental:

1

"O princípio da pluralidade de instâncias decorre do poder de autotutela de que dispõe a Administração Pública e que lhe permite rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos; esse poder está reconhecido pelo STF, conforme Súmulas nºs 346 e 473" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 18ª Edição, Editora Atlas, p. 553).

2

Ob.cit., p. 553/554

1) violação ao princípio da motivação, uma vez que “as propostas apresentadas pelo Ministério Público Federal, PROAM e APROMAC, as quais foram calcadas em estudos científicos e na adoção de padrões de qualidade do ar referendados pela OMS, foram rejeitadas, sem qualquer fundamento técnico, científico ou mesmo arrazoado capaz de infirmá-las” e que não houve “a exposição de motivos para aprovação das propostas apresentadas pelos demais componentes”;

2) proteção deficiente aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública, tendo em vista que a proposta “não evita os prejuízos à qualidade do ar, à saúde e à vida, uma vez que mantém o *status quo* da degradação ambiental, permitindo a continuidade da poluição em áreas saturadas com níveis rotineiros de contaminação danosos à saúde acima dos valores guia da OMS, e convidando à continuidade da procrastinação do dever do Estado de melhorar as condições atmosféricas”, bem como “permite agravar a poluição no rito do licenciamento, uma vez que os padrões de referência para licenciar não são o Padrão Final orientado como seguro pela OMS”;

3) violação ao princípio da informação por insuficiência “especialmente com relação à divulgação das medidas de proteção à saúde, face aos diferentes níveis de concentração de cada um dos poluentes” e por não estabelecer “prazos de implementação dos sistemas de monitoramento da qualidade do ar, comprometendo toda a eficácia das alterações pretendidas, tampouco mecanismos de ajuste imediato de conduta para os inadimplentes, especialmente nas áreas onde há evidência de contaminação atmosférica”;

4) violação aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e do CONAMA;

5) violação à Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente, e à Declaração Rio 92.

Corroborando o quanto explicitado, o Relatório Conclusivo da Audiência Pública “Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90”, traz amparo científico/jurídico reconhecendo que o processo de cognição foi eivado de vícios, gerando uma minuta precária e ineficaz do

ponto de vista da proteção do meio ambiente e da vida.

Apesar desse robusto aparato, a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos não conheceu as impugnações em razão de sua suposta intempestividade.

Não se sustenta tal justificativa, uma vez que órgão ministerial, na condição de *custos juris*, tem por função institucional "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"³.

Além disso, o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se **direito fundamental difuso**, reconhecido pela Constituição da República do Brasil, com a imposição de diversas obrigações ao Poder Público e à coletividade, entre as quais o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras

⁴
gerações, nos termos do *caput* do artigo 225, com a obrigatoriedade de observância, inclusive, na exploração da atividade econômica, como determina o artigo 170, inciso

⁵
VI.

Da mesma forma, a saúde pública é **direito social**,
⁶
reconhecido pelo artigo 6º, da Constituição Federal, sendo dever do Estado garantir políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros

³
Artigo 129, inciso II, da Constituição Federal.

⁴
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.

⁵
Art. 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)
(...)

⁶
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

⁷
agravos (artigo 196).

Tratando-se, portanto, de proteção de direitos fundamentais, os quais são indisponíveis e não se sujeitam à prescrição ou qualquer outro tipo de preclusão, **o membro do MPF pode objetar a minuta a qualquer tempo, assim como a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos tem o dever de apreciar as irregularidades de ofício.**

E mais, além de deixar de sanar os vícios existentes na proposta, a **Câmara Jurídica agravou a situação, inserindo diversas alterações de mérito que, além de violarem o próprio regimento do CONAMA (artigos 32 e 33), como se demonstrará adiante, pioram a precária proteção pretendida com a proposta de resolução.**

Com já dito, o objeto da resolução em análise abarca a proteção de direitos fundamentais indisponíveis, protegidos por diversas garantias, entre as quais, o **princípio da vedação ao retrocesso**, que “impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”⁸.

É importante que se consigne, até para que se possa ser aprendido pelos componentes da Câmara Jurídica, que **o princípio do não retrocesso consiste não só em não diminuir a proteção ambiental já existente, como também promovê-la na medida necessária a resguardar o direito fundamental.**

Nessa seara, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que os direitos fundamentais constituem “não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*)”.

7

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

8

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

Sobre essa dupla constituição do princípio ao retrocesso, na Audiência Pública "Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90", realizada no âmbito do Ministério Público Federal, "o Doutor Fensterseifer traçou com precisão a gênese e os contornos daquilo que hoje se caracteriza, em suas palavras, como "marco" ou "bloco normativo" de tutela ao meio ambiente, o qual o Conama deve respeitar estritamente e em razão do qual se deve a sua própria existência como instituição. Para esse expositor, o advento da Lei nº 6.938/81 — que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama — significou, ao mesmo tempo, o fim do "*laissez-faire* ambiental" que havia até aquele momento, mas também a criação de um novo "microssistema legislativo" em matéria ambiental, tutelando um novo bem jurídico autônomo, qual seja, o meio ambiente"⁹.

Ainda durante a audiência, o Doutor Fensterseifer expôs que "A doutrina especializada trabalha justamente com essa dupla dimensão: além da vedação ao retrocesso, impõe um dever de progressividade. [...] O legislador, se por um lado está adstrito a essa perspectiva da vedação ao excesso, também está condicionado a atuar de forma a não incidir numa situação de insuficiência, ou seja, de não proteger de forma minimamente suficiente determinado direito ambiental. Aqui, no caso, nós estamos falando do direito fundamental ao meio ambiente, e do direito fundamental à saúde".

Conforme bem explicitado por Ingo Sarlet, com apoio na lição de José Afonso da Silva: "Mediante o reconhecimento da proteção ambiental como cláusula pétrea, a Constituição brasileira, na esteira da lição de Benjamin, conferiu um "valioso atributo de durabilidade" à proteção ambiental no âmbito de ordenamento jurídico- constitucional brasileiro, o qual "funciona como barreira à desregulamentação

9

Trecho do Relatório Conclusivo da Audiência Pública "Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90", mencionando a exposição do Defensor Público do Estado de São Paulo Tiago Fensterseifer. Íntegra disponível no sítio eletrônico da Procuradoria Regional da República da 3ª Região (<http://www.mpf.mp.br/regiao3/atos-e-publicacoes/editais/audiencia-publica-avaliacao-da-proposta-de-minuta-do-conama-sobre-padroes-de-qualidade-do-ar-para-o-brasil-e-suas-consequencias-para-o-meio-ambiente-e-a-saude-revisao-da-resolucao-03-90>).

e a alterações ao sabor de crises e emergências momentâneas, artificiais ou não¹⁰. O reforço em termos de tutela constitucional que se pretende conferir ao dever (e correspondente direito) fundamental de proteção e promoção do ambiente por meio de seu reconhecimento como cláusula pétrea, guarda afinidade, ainda, com a garantia constitucional de *proibição de retrocesso socioambiental*, já que tal instituto jurídico-constitucional objetiva preservar (e, até certo ponto, blindar) o bloco normativo jurídico-constitucional em matéria socioambiental em face de eventuais retrocessos, especialmente no tocante à proteção conferida aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, assim como, no plano ecológico, em face da redução dos níveis de proteção ambiental”.

Desse modo, considerando a existência dos vícios originários não apreciados e, ainda, o agravamento realizado pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, requer-se, de imediato, que Vossa Excelência determine a anulação da proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 03/1990, com o retorno dos autos à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, para que sane as irregularidades apontadas.

4. Da infringência ao Regimento Interno do CONAMA

As funções normatizadoras do Conama (art. 8º, *caput* e incisos, da Lei nº 6.938/81) têm como balizas os ditames constitucionais, convencionais, legais e os princípios que norteiam o direito ambiental, motivo pelo qual suas resoluções têm que guardar estrita obediência e sintonia com essas normas, que funcionam como verdadeiras bitolas à atuação normatiza desse Conselho.

No âmbito da elaboração e revisão das resoluções do CONAMA, a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos tem por atribuição **analisar constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa das propostas, além de sua compatibilidade com os acordos internacionais, dos quais o Brasil seja signatário, devendo devolver a matéria à Câmara Técnica competente as**

10

Silva, José Afonso da Silva. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 27, jul.-set.2002, p. 55. Com o mesmo entendimento, inclusive por força da interdependência e indivisibilidade dos direitos fundamentais, v. Alonso Jr., Hamilton. *Direito fundamental ao ambiente e ações coletivas*. São Paulo:RT, 2006, p.49.

modificações e rejeições que implicarem alterações de mérito, nos termos dos artigos 32, inciso VIII¹¹, e 33¹², do Regimento Interno do Conama.

Verifica-se, portanto, que a atribuição da Câmara Jurídica cinge-se a apurar e informar se a proposta em exame não contraria, em parte ou integralmente, a Constituição, leis, tratados internacionais ou mesmo técnicas legislativas, **devendo devolver à câmara técnica de origem as recomendações que impliquem em alteração do mérito.**

Contudo, no âmbito da revisão da Resolução CONAMA 03/1990 (Processo Nº 02000.002704/2010-22) os trabalhos da Câmara Jurídica extrapolaram suas atribuições, alterando, de forma significativa, o mérito da minuta em análise.

Essa invasão de atribuições, segundo a doutrina especializada, classifica-se como um dos defeitos do ato administrativo decorrente da incompetência para praticá-lo. Nesse sentido, Odete Medauar esclarece que “a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o

¹³
praticou” .

Acrescenta ainda a professora, ao discorrer sobre o tema:

- 11 Art. 32. As Câmaras Técnicas têm as seguintes denominações e áreas de atuação:
(...)
VIII - Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos:
a) constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa de propostas;
b) compatibilidade das propostas de resoluções com os acordos internacionais, dos quais o Brasil seja signatário.
- 12 Art. 33. A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, no exercício de sua competência prevista no art. 32 deste Regimento Interno, poderá:
I - devolver a matéria à Câmara Técnica competente com recomendações de modificação jurídica que impliquem alterações de mérito, ou a pedido formal do presidente da Câmara Técnica de origem;
II - rejeitar, em parte ou na sua integralidade, proposta analisada sob o aspecto da constitucionalidade ou legalidade, dando ciência à Câmara Técnica de origem e ao CIPAM.
§ 1º As modificações e rejeições do texto original, que não impliquem em mudança de mérito e consequente devolução à Câmara Técnica de origem, serão encaminhadas ao Plenário, destacadas no texto original e devidamente justificadas.
§ 2º A Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos será presidida por representante indicado pelo Ministro de Estado de Meio Ambiente e será composta exclusivamente por bacharéis em direito com reconhecida competência em direito ambiental.
- 13 Odete Medauar - Direito Administrativo Moderno - 9ª edição, Editora RT, p. 175.

Ocorre também o caso de o agente dotado de atribuição legal, mas que, em determinada hipótese, a extrapola, indo além das atribuições legais conferidas; configura-se aí o chamado excesso de poder.¹⁴

À evidência, se o Regimento Interno do CONAMA determina que a matéria deve ser devolvida para a Câmara Técnica competente com recomendações, nos casos de modificação jurídica que impliquem alterações de mérito, não é possível emendar, alterar ou muito menos escrever um novo texto, como fez a Câmara Jurídica, caracterizando-se usurpação de atribuições.

Analisando-se pontualmente as alterações aprovadas na Câmara Jurídica, constata-se que se suprimiu da proposta a parte da ementa que alinhava os padrões de qualidade do ar com os princípios do desenvolvimento sustentável, bem como a parte do preâmbulo que trazia as referências dos Padrões de Qualidade do Ar (valores guia recomendados pela OMS e seus critérios de implementação) e sua justificativa como parte estratégica, instrumento complementar e referencial do PRONAR.

Não se olvida que o STF, no julgamento da ADI 2076/AC, já decidiu que o preâmbulo da Constituição (e, por simetria, de todas as normas jurídicas) não possui força normativa, sendo desprovido de cogência. Todavia, a doutrina destaca que ele constitui elemento de interpretação e integração das normas a que se refere.

Já no caso da ementa da norma, o artigo 5º da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, prescreve que ela explicita, de modo conciso, o objeto da lei, impedindo modificação substancial.

Logo, as supressões realizadas pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos excluem importantes parâmetros principiológicos e interpretativos, além de reduzir o objeto da minuta, constituindo alteração de mérito que deve ser submetida a apreciação do Órgão *a quo* antes de encaminhadas ao plenário do CONAMA, sob pena de supressão de atribuições e ferimento ao inciso I do artigo 33

¹⁴
Ob. cit. p. 175

do Regimento do CONAMA.

Seguindo a alteração da ementa, suprimiu-se do artigo 1º o termo "em linha com os princípios do desenvolvimento sustentável". Muito embora tais princípios decorram da Constituição Federal (artigos 170, inciso VI, e 225), da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e do compromisso assumido pelo Brasil na Declaração do RIO de 1992), a explicitação desse princípio, tanto na ementa quanto no primeiro artigo da resolução, constitui importante elemento pedagógico e indicativo da linha que se pretende seguir com a regulamentação, qual seja, da sustentabilidade e não do mero desenvolvimento predatório.

A seguir, verifica-se que foi excluído do texto originário o prazo de 5 anos e a avaliação do CONAMA que davam início ao processo de transição entre os Padrões intermediários de qualidade do ar (artigo 4º, §2º da proposta original, §3º da minuta aprovada).

Registre-se que a situação anterior já abarcava proteção insuficiente ao meio ambiente e à saúde pública, por se tratar de prazo não peremptório, com cláusula de protelação permanente.

Assim, a qualidade da norma, que já estava comprometida, foi absolutamente eliminada com essa alteração, submetendo-se o ponto mais relevante da proposta, qual seja, a diminuição gradativa dos padrões intermediários de qualidade do ar, à arbitrariedade dos órgãos estaduais e distrital de meio ambiente.

Indubitavelmente, essa mudança constitui relevante alteração de mérito e evidencia, também por essa razão, a necessidade de retorno da matéria à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos.

Consta no resultado publicado no sítio eletrônico do CONAMA que foi apresentado como justificativa para essa supressão que "não há que se falar em prazo específico para a revisão de resoluções Conama, devendo tal procedimento ser tratado conforme as regras já indicadas no Regimento Interno; não há que se exigir proposta de consenso entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos estaduais e distrital de meio ambiente para fins de revisão de Resolução Conama".

Não devem prevalecer tais motivos, uma vez que o prazo,

repise-se, se referia ao início do processo de transição entre os Padrões intermediários de qualidade do ar, **sem necessidade de alteração da resolução.**

Destaque-se que o próprio Presidente da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, reconhecendo que as alterações realizadas infringiam suas atribuições, propôs a devolução dessa matéria à câmara anterior, conforme consta no resultado da reunião, publicado no sítio eletrônico do CONAMA. Entretanto, foi vencido pela maioria dos integrantes do colegiado.

Saliente-se, ainda, que a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos sugeriu ao Plenário do CONAMA que definisse o conceito do termo "Plano de Controle de Emissões Atmosféricas", apresentado no parágrafo único, do artigo 5º da proposta.

Trata-se, mais uma vez, de evidente questão de mérito que sequer foi apreciada pela câmara temática pertinente, configurando-se supressão de instância procedimental.

Nessa linha, foram excluídas as obrigações dos órgãos ambientais de encaminharem o Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar ao CONAMA e de apresentar justificativa ao Ministério do Meio Ambiente, quando não dispuserem de dados de qualidade do ar.

Mais uma vez adentra-se indevidamente no mérito da proposta para diminuir o controle e a participação do Ministério do Meio Ambiente e do CONAMA, que são respectivamente, os órgãos central e deliberativo do SISNAMA, e submeter a eficácia da resolução à arbitrariedade dos órgãos estaduais e distrital.

E nem se diga que não caberia ao CONAMA impor obrigações aos órgãos estaduais, distrital e municipais de meio ambiente, inclusive ditando padrões que devem ser seguidos, porque isso já existe em outras resoluções, como as de nº 267/2000 (artigos 12 e 14), 282/2001 (artigos 8º e 9º), 283/2001 (artigo 10), 297/2002 (artigos 14 e 19).

Ou seja, as resoluções fazem parte de um sistema jurídico de proteção ambiental integrada pela Constituição, leis e outras normas, consoante bem esclarece a Lei nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e sua

observância é obrigatória e, caso não cumprida, poderá o agente ser responsabilizado. Não há sequer qualquer novidade nessa prática. Orientação idêntica foi efetuada, por exemplo, no artigo 7 da Resolução CONAMA 342/2003.

Também foram removidos do texto originário o artigo 9º e seu parágrafo único, que definiam as competências dos órgãos ambientais estaduais e distrital para realizar a gestão do monitoramento da qualidade do ar e a divulgação dos resultados.

Abre-se as portas para o automonitoramento por parte das indústrias, em prejuízo da isonomia representada pelo controle estatal. Além disso, diminuiu-se a publicidade da divulgação dos resultados de qualidade do ar ao excluir a necessidade de utilização dos meios de comunicação de massa.

Por outro turno, suprimiu-se o dispositivo que estipulava o prazo de 12 meses para que o Ministério do Meio Ambiente encaminhasse ao CONAMA proposta de revisão da Resolução CONAMA 05/89.

Esse dispositivo revelava o compromisso e a necessidade premente de revisão da Resolução 05/89, lembrando que o CONAMA é presidido pelo próprio Ministro.

Como demonstrado, as emendas aprovadas pela Câmara Técnicas de Assuntos Jurídicos transbordaram suas atribuições regimentais, inovando o texto anteriormente aprovado, por maioria, na Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, e configurando-se indevida usurpação de suas tarefas, razão pela qual deveria ter sido devolvida à câmara anterior.

4. Do pedido

Ante o exposto, pugnam o MPF e o PROAM:

1) de imediato, pela anulação da proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 03/1990, aprovada pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, com o retorno dos autos à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e

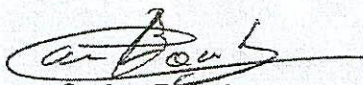


Gestão de Resíduos, para que regularize os vícios apontados no Ofício PRR3ª Região JLBL-1138/2018, e no Relatório Conclusivo da Audiência Pública "Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90";

2.) subsidiariamente, pelo retorno da proposta à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos para que delibere sobre as emendas aprovadas pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

São Paulo, 17 de julho de 2018.

Fátima Aparecida de Souza Borghi
Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao CONAMA



Carlos Bocuhy

Presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental - PROAM



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

São Paulo, 7 de maio de 2018

Ofício PRR/3ª Região
JLBL- 1138/2018
Etiqueta PRR3ª 00013178/2018

Ref.: Revisão da Resolução Conama nº 03/90 (Processo nº 02000.002704/2010-22)

Senhor Presidente

Considerando a inclusão da Revisão da Resolução Conama nº 03/90 (Processo nº 02000.002704/2010-22) - que trata de Padrões de Qualidade do Ar e cuja minuta foi aprovada no âmbito da 28ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos - na pauta da 16ª Reunião Ordinária desta Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, cumpre destacar os aspectos a seguir expostos.

As funções normatizadoras do Conama (art. 8º *caput* e incisos, da Lei nº 6.938/81) têm como balizas os ditames constitucionais, convencionais, legais e os princípios que norteiam o direito ambiental, motivo pelo qual suas resoluções têm que guardar estrita obediência e sintonia com essas normas, que funcionam como verdadeiras bitolas à atuação normatiza desse Conselho.

Ilustríssimo Senhor
RAFAEL GOMES DE SANTANA
Presidente da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conama
Ministério do Meio Ambiente
Bloco B, Esplanada dos Ministérios
CEP - 70068-900
Brasília- DF

Essa questão assume especial relevância no campo de atuação desta Câmara Técnica, a qual, nos termos do art. 32, inciso VIII, do Regimento Interno do Conama, tem o **dever de analisar constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa das propostas, além de sua compatibilidade com os acordos internacionais, dos quais o Brasil seja signatário.**

Nesse contexto, aponta-se fundamentos de inconstitucionalidade, ilegalidade e de violação a tratados internacionais que maculam o processo e o teor da revisão em epígrafe, os quais, pugna-se, sejam devidamente considerados e sanados ainda nessa fase procedimental.

1. Das inconstitucionalidades

1.1. Da violação ao princípio da motivação

Durante o processo de aprovação da minuta de alteração da Resolução nº 03/90, no âmbito da 28ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, todas as propostas apresentadas pelo Ministério Público Federal, PROAM e APROMAC, as quais foram calcadas em estudos científicos e na adoção de padrões de qualidade do ar referendados pela OMS, foram rejeitadas, **sem qualquer fundamento técnico, científico ou mesmo arrazoado** capaz de infirmá-las.

Da mesma forma, também não foi apresentada a exposição de motivos para aprovação das propostas apresentadas pelos demais componentes, as quais deram origem à minuta em epígrafe.

Essa **ausência de fundamentação infringe o princípio da motivação** que norteia a atividade administrativa, como esclarece Celso Antonio Bandeira de Mello: "O fundamento constitucional da obrigação de motivar está – como se esclarece de seguida – implícito tanto no artigo 1º, II, que indica a cidadania como

um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único desse preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda, no artigo 5º, XXXV, que assegura o direito a apreciação judicial nos casos de ameaça ou de direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do “porquê” das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só tem que se conformar às que forem ajustadas à lei”¹.

De se ver, inclusive, que o próprio governo federal, por meio de seus representantes nesse Conselho, caminhou em manifesto retrocesso de suas propostas, que eram, até um mês antes da aprovação da minuta ora em análise, mais protetivas ao meio ambiente e à vida, quando propunha prazo para atingimento do padrão final para 2.030, o que levou o MPF, o PROAM e a APROMAC a aderir-las, mesmo que condicionalmente, uma vez que elas poderiam consolidar um avanço na tutela ambiental, ainda que não cabal.

Não houve, por parte dos setores do governo federal, nenhuma motivação para essa mudança de curso. Tal atitude vacilante, sobretudo por quem tem um especial papel nas discussões de questões e gestões do meio ambiente, é uma clara e incontestada declaração de que o tema não se encontra, para os entes públicos federais, plenamente debatido e sedimentado, pois se assim não fosse, não se mudaria uma posição em tão curto espaço de tempo.

Nessa seara, então, é imprescindível que a minuta de revisão da Resolução nº 03/90, aprovada no âmbito da 28ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e ora submetida a essa câmara jurídica, seja devidamente motivada para que se possa aferir, no cotejo com as propostas do MPF e entidades ambientais, se de fato, houve a contemplação da proteção mais eficaz aos direitos fundamentais à informação ambiental, ao meio ambiente sadio e à qualidade de vida.

1.2. Da proteção deficiente aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública

¹ Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 28ª ed., pag. 112

O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se **direito fundamental difuso**, reconhecido pela Constituição da República do Brasil, com a imposição de diversas obrigações ao Poder Público e à coletividade, entre as quais o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, nos termos do *caput* do artigo 225², com a obrigatoriedade de observância, inclusive, na exploração da atividade econômica, como determina o artigo 170, inciso VI³.

Da mesma forma, a saúde pública é direito social reconhecido pelo artigo 6º, da Constituição Federal, sendo direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (artigo 196).

Em sintonia com essas definições, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer lecionam que "Cabe ao Estado, por força dos seus deveres de proteção para com os direitos fundamentais, assegurar uma tutela efetiva de tais direitos, especialmente no que tange – o que assume uma posição de destaque para a esfera dos direitos sociais e ambientais – à garantia do mínimo existencial socioambiental, que, nesse contexto, atua como uma espécie de garantia do núcleo essencial dos *direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA)*"⁴.

Ainda, Sarlet e Fensterseifer apontam que, sob o enfoque do princípio da proporcionalidade, os direitos fundamentais possuem dupla dimensão – a **proibição do excesso de intervenção** e a **proibição da proteção insuficiente** - e, valendo-se do conceito de democracia substancial de Luigi Ferrajoli⁵, destacam que

² 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.

³ Art. 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)

(...)

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago, *Princípios do Direito Ambiental*. - 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, pp. 253-254).

⁵ "Ninguna mayoría política puede disponer de las libertades y de los demás derechos fundamentales: decidir que una persona sea condenada sin pruebas, privada de la libertad personal, de los derechos civiles o políticos, o, incluso, dejada morir sin atención o en la indigencia. De aquí la connotación "sustancial" impresa por los derechos fundamentales al Estado de derecho y a la democracia constitucional." (FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 3. ed. Madrid: Trotta, 2007, p.36).

eles possuem “eficácia normativa contramajoritária”, blindando seu núcleo essencial contra a ação e omissão das maiorias deliberativas, afastando-os da esfera de discricionariedade do Estado-Legislador e do Estado-Administrador e aproximando-os do controle do Estado-Juiz, nos casos de violação ou ameaça do seu conteúdo⁶.

Veja-se que os conceitos de excesso e proteção deficiente, no âmbito dos direitos fundamentais, já foram objeto de análise por parte do STF (ADI 3112-DF 0205 2017), no voto do Ministro Gilmar Mendes:

(...) o Estado se obriga não apenas a observar os direitos de qualquer indivíduo em face das investidas do Poder Público (direito fundamental enquanto direito de proteção ou de defesa – *Abwehrrecht*), mas também a garantir os direitos fundamentais contra agressão propiciada por terceiros (*Schutzpflicht des Staats*). A forma como esse dever será satisfeito constitui, muitas vezes, tarefa dos órgãos estatais, que dispõem de alguma liberdade de conformação. Não raras vezes, a ordem constitucional identifica o dever de proteção e define a forma de sua realização. A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger tais direitos contra a agressão ensejada por atos de terceiros. Essa interpretação da Corte Constitucional empresta, sem dúvida, nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de “adversário” para uma função de guardião desses direitos. É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção fundado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos sobre toda a ordem jurídica. Assim, ainda que não se reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago, *Princípios do Direito Ambiental*. - 2ª Ed. São Paulo : Saraiva, 2017, pp.153-154).

(*Schutzgebote*). Utilizando-se da expressão de Canaris, pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*).

De fato, o caráter democrático desse Conselho não é capaz de torná-lo um órgão meramente político, uma vez que o meio ambiente equilibrado e a saúde são direitos fundamentais indisponíveis, **não admitindo concessões ou barganhas que afetem seu núcleo essencial, sob pena de submetê-los a uma proteção insuficiente, o que, repise-se, é constitucionalmente vedado.**

Logo, nas deliberações do CONAMA, ainda que se trate de temáticas eminentemente científica, não basta que se atenda ao interesse da maioria dos votantes, devendo sempre ser consagrada a solução que dê a proteção mais efetiva ao meio ambiente e à saúde.

Todavia, a minuta em debate, que só foi defendida pelos representantes dos interesses corporativos e não exclusivamente ambientais, não evita os prejuízos à qualidade do ar, à saúde e à vida, uma vez que mantém o *status quo* da degradação ambiental, permitindo a continuidade da poluição em áreas saturadas com níveis rotineiros de contaminação danosos à saúde acima dos valores guia da OMS, e convidando à continuidade da procrastinação do dever do Estado de melhorar as condições atmosféricas.

Este fato salta aos olhos quando se examina o critério aplicável ao licenciamento ambiental, que permite agravar a poluição no rito de licenciamento, uma vez que os padrões de referência para licenciar não são o Padrão Final orientado como seguro pela OMS, mas sim o padrão de qualidade do ar adotado localmente. Dessa forma, o licenciamento poderá ser realizado com base em padrão intermediário, o que compromete a adequada avaliação prévia dos impactos ambientais - e consequentemente a proteção do meio ambiente.

Além disso, a minuta estabelece no Anexo III valores de referência para a deflagração de medidas de alerta e emergência (situações de crise) muito superiores ao que pode ser considerado razoável, vis a vis os padrões adotados

em países que efetivamente zelam pela saúde da população em casos de episódios agudos de contaminação.

Por sua vez, diante do conflito de interesses entre o direito ao meio ambiente sadio e o direito econômico e político - claramente diagnosticado pelos debates e propostas até aqui efetuados, deve haver a precedência à proteção daquele, que se reveste em sinônimo de defesa à saúde e à vida. A propósito, também já decidiu o STF (ADI 3540, Rel. Min. Celso de Mello), cujo voto se destaca:

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA.

[...] A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.

Igualmente, a prevalência do direito ambiental em cotejo com outros direitos também constitucionais foi referendada pelo STF, como destacado da seguinte passagem do voto da Min Carmem Lúcia, na qualidade de relatora, da ADPF 101-DF:

17.1. Na nova ordem mundial, o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.

17.2. Nem se há negar a imperiosidade de se assegurar o desenvolvimento econômico. Especialmente em dias como os atuais, nos quais a crise econômica mundial provoca crise social, pelas suas repercussões inegáveis e imediatas na vida das pessoas. Mas ela não se resolve pelo descumprimento de preceitos fundamentais, nem pela desobediência à Constituição.

Afinal, como antes mencionado, não se resolve uma crise econômica com a criação de outra crise, esta gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente. A fatura econômica não pode ser resgatada com a saúde humana nem com a deterioração ambiental para esta e para futuras gerações.

17.3. Como posto no art. 170, inc. VI, da Constituição brasileira, a ordem econômica constitucionalmente definida em sua principiologia, fixa o meio ambiente como um dos fundamentos a serem respeitados (art.170, inc. VI).

Diante disso, a minuta impugnada deve ser devidamente corrigida para que sejam inseridos os padrões de qualidade do ar, os instrumentos de controle e os prazos fixos de implantação que, científica, técnica e juridicamente contemplem a imediata mobilização dos mecanismos convencionais amplamente disponíveis de gestão e controle para uma proteção mais eficaz aos direitos fundamentais envolvidos.

1.3. Da violação ao princípio da informação

O direito à informação ampla, adequada, clara e acessível à população, **assegurado pelos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º da CF**, possui o objetivo de conscientização coletiva, sendo vetor dos demais direitos fundamentais, assegurando a participação e o acesso da sociedade a informações relativas ao meio ambiente e à saúde pública.

O acesso à informação de qualidade se relaciona, inclusive, com as esferas de liberdade e autodeterminação das pessoas, sendo essencial para o exercício da democracia participativa.

À evidência, o acesso adequado a informação **deve ser entendido como aquele capaz de permitir que o cidadão, no caso da poluição do ar, possa não só se proteger dela como também exigir dos poderes públicos ações concretas e efetivas a dizimar o mal, combatendo as suas causas.**

Nessa seara, verifica-se que a minuta em debate também é insuficiente, especialmente com relação à divulgação das medidas de proteção à saúde, face aos diferentes níveis de concentração de cada um dos poluentes, tal como previstas nas propostas apresentadas pelo MPF, PROAM e APROMAC.

Destaque-se que essas informações e recomendações protetivas, inclusive nas situações corriqueiras de saturação, com violação dos níveis recomendados pela OMS, por estarem ligadas diretamente à proteção da saúde da população e principalmente dos grupos mais vulneráveis, **devem ser fornecidas diariamente, independentemente da existência de situação de Episódios Críticos (de crise), não podendo ser tratadas como dados meramente estatísticos, que passarão despercebidos do grande público e somente informadas após pelo menos um ano quando publicados os Relatórios anuais de Qualidade do Ar pelos estados.**

Corroborando esse tema, Paulo Affonso Leme Machado aponta que “A informação ambiental deve ser transmitida sistematicamente, e não só nos chamados acidentes ambientais”⁷:

Não obstante, o texto aprovado não definiu a periodicidade da divulgação dos resultados de qualidade do ar, salvo no caso do Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar (artigo 7º da minuta), que será anual, e nas situações de “Episódios Críticos de Poluição de Ar”, cuja declaração depende da previsão da “manutenção das emissões, bem como condições meteorológicas desfavoráveis à

⁷ Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro* – 24. ed., rev., ampl., e atual. – São Paulo: Malheiros, 2016, p. 127.

dispersão dos poluentes nas 24 (vinte e quatro) horas subsequentes”, nos termos do artigo 11.

Além disso, a minuta não estabeleceu prazos de implementação dos sistemas de monitoramento da qualidade do ar, comprometendo toda a eficácia das alterações pretendidas, tampouco mecanismos de ajuste imediato de conduta para os inadimplentes, especialmente nas áreas onde há evidência de contaminação atmosférica.

Assim, à luz direito à informação ampla, adequada, clara e acessível, a minuta em análise também deverá ser corrigida para que se inclua a divulgação diária dos diferentes níveis de concentração de cada um dos poluentes, com a indicação clara das áreas saturadas, onde os níveis danosos de concentração de poluentes violam os valores guia da OMS, e as medidas a serem tomadas pela população para proteção à saúde.

Não se olvida, também, da necessidade de se estipular prazos peremptórios para a implementação do monitoramento sistemático da qualidade do ar por parte dos órgãos ambientais.

2. Das ilegalidades

2.1. Da violação ao dever legal de motivar e ao direito de petição

Além das balizas constitucionais anteriormente descritas, às quais devem o Conama submeter-se na sua função normativa, não se pode deixar de considerar os preceitos legais que regem a administração pública, mormente os previstos na Lei nº 9.784/99, e que esse Conselho, por ser parte dela, tem igualmente a obrigação legal de respeitá-los e trilhá-los.

Com efeito, se no âmbito constitucional o princípio da motivação é implícito, no plano da legalidade ele é expresso, nos termos do artigo 2º,

caput e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.

Veja-se:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

No campo do direito de petição, o princípio da motivação é também é expresso, conforme o artigo 5º, da Lei nº 10.650/03:

Art. 5º O indeferimento de pedido de informações ou consulta a processos administrativos deverá ser motivado, sujeitando-se a recurso hierárquico, no prazo de quinze dias, contado da ciência da decisão, dada diretamente nos autos ou por meio de carta com aviso de recebimento, ou em caso de devolução pelo Correio, por publicação em Diário Oficial.

Nem se diga que a falha do Regimento Interno do Conama, por não explicitar essa obrigação, pode ser elemento capaz de desobrigar este órgão do cumprimento dos princípios constitucionais e das regras legais, expressamente impostas, mormente quando essas decisões ganham importante relevo, capazes de fazer cessar o número de mortandade no Brasil, oriundo da poluição do ar.

Diante, portanto, da ausência de fundamentação já exaustivamente descrita, **reitera-se a necessidade de divulgação, por parte da** Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, da exposição dos motivos que levaram, a aprovação do texto ora submetido à apreciação desta câmara

jurídica, e à rejeição das propostas do MPF, PROAM e APROMAC.

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

A função normativa do CONAMA, em especial, reveste-se do caráter de importante política pública ambiental. Assim é que, como bem esclarece Felipe de Melo Fonte⁸ “no âmbito da produção legislativa, o termo política pública tem sido reservado para designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras, e em alguns casos impõem metas que preveem resultados específicos. São as chamadas normas-gerais ou leis-quadros instituidoras das políticas nacionais normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns ou legislativas concorrentes previstas, respectivamente, nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988”. Afirma o autor que a Lei nº 6.938/81, que organizou a Política Nacional de Meio Ambiente, é um exemplo dessa categoria normativa.

Por se tratar de um dos responsáveis pela efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, o objetivo precípuo do CONAMA é produzir normas que proporcionem efetiva proteção a esse direito fundamental, conforme preceituam os artigos 225, da Constituição Federal, 2º e 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/81.

De fato, os dispositivos supracitados determinam que cabe ao CONAMA a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida” (artigo 2º da Lei nº 6.938/81), bem como definir “padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (artigo 6º, inciso II).

Considerando, como já dito, que as alterações propostas mantêm o *status quo* da degradação ambiental - permitindo a continuidade da poluição em áreas saturadas e procrastinando o dever do Estado de melhorar as condições atmosféricas - em caso de aprovação definitiva da minuta, o **CONAMA violará não**

⁸ Políticas Públicas e Direitos Fundamentais – Ed. Saraiva, 2015, pág. 38.

apenas o princípio da proteção insuficiente, mas também os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e suas próprias finalidades.

2.3. Da violação ao dever legal de informar

A Lei nº 10.650/2003 dispõe especificamente sobre o dever de informação em matéria ambiental. Dispõe o artigo 2º:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a **fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda**, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

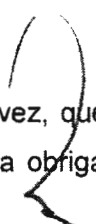
IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados. (Grifos nossos)

Vê-se, portanto, que, mais uma vez,  que não se falar em ausência de dispositivo cogente expresso impondo uma obrigação ao CONAMA, no caso o dever de informação.

3. Dos tratados internacionais violados

O direito à informação é reconhecido pela Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente, assinada em 25/6/1998 e com entrada em vigor em 30/10/2001.

De mesma forma, **ele é previsto na Declaração Rio 92, princípio 10:**

Princípio 10 - A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Todos esses argumentos demonstram vícios e nulidades da minuta em análise, seja no plano interno – constitucional e legal – seja no plano externo, sujeitando o Brasil, neste último caso, a sanções internacionais.

4. Da necessidade de aprofundamento dos debates

Por todo o exposto, é notório que a Revisão da Resolução nº 03/90 necessita de um aprofundamento na sua discussão, com a participação mais concreta e ampla dos diversos setores da nossa sociedade, que detenham o conhecimento dessa matéria.

Nesse ponto, cabe destacar que o princípio democrático-participativo também integra a norma constitucional que tutela o meio ambiente, mormente em situações como a presente em que as consequências das decisões a serem tomadas são de elevado alcance.

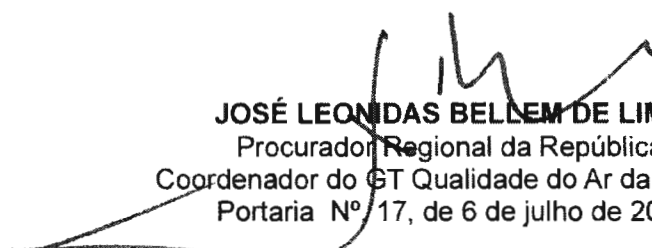
Da mesma forma que os vícios anteriormente apontados, cercear a população desse direito implica em nulidade de todo o processo administrativo.

Por esse motivo, o Ministério Público Federal, em conjunto com o PROAM e o Instituto Saúde e Sustentabilidade, realizarão, no dia 24 de maio de 2018, no auditório da Procuradoria Regional da República da 3ª Região, a Audiência Pública "Avaliação da proposta de minuta do Conama sobre padrões de qualidade do ar para o Brasil e suas consequências para o meio ambiente e a saúde - revisão da Resolução 03/90".

A partir dessa audiência, que será aberta a toda sociedade, será elaborado relatório conclusivo, embasado em todas as premissas discutidas, com avaliação crítica e recomendações relativas à atual proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 03/1990, o qual certamente apontará aspectos primordiais para as discussões a serem realizadas no âmbito dessa Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

Diante desses argumentos, pugnam o MPF e o PROAM, com base no artigo 127 e no artigo 5º, Inciso XXXIV, alínea a, ambos da Constituição Federal, pela dilação do processo de conhecimento, com retorno dos autos à Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, para que **regularize os vícios apontados e apresente exposição dos motivos que levaram a aprovação da minuta**, e, a partir daí, a **suspensão dos trabalhos, até a elaboração do relatório conclusivo decorrente da audiência pública supracitada.**

Atenciosamente.



JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA
Procurador Regional da República
Coordenador do GT Qualidade do Ar da 4ª CCR
Portaria Nº 17, de 6 de julho de 2017

CARLOS BOCUHY
Presidente do Instituto Brasileiro de
Proteção Ambiental - PROAM



RELATÓRIO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

**“AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE MINUTA DO CONAMA SOBRE PADRÕES DE
QUALIDADE DO AR PARA O BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O MEIO
AMBIENTE E A SAÚDE – REVISÃO DA RESOLUÇÃO 03/90”**

RELATOR:

JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA
PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO GRUPO DE TRABALHO QUALIDADE DO AR DA 4ª CCR/MPF

REVISORA:

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA
MEMBRO DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COMO CONSELHEIRA TITULAR JUNTO AO CONAMA

1. INTRODUÇÃO. 2. DOS OBJETIVOS DA AUDIÊNCIA. 3. DOS PONTOS DISCUTIDOS. 3.1. HISTÓRICO E VÍCIOS DO PROCESSO DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 03/90. 3.2. AS DEFICIÊNCIAS DA MINUTA EM TRÂMITE NO CONAMA. 3.3 OS PADRÕES DA QUALIDADE DO AR NA PERSPECTIVA DA SAÚDE PÚBLICA. 3.4. SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GESTÃO DA QUALIDADE DO AR. 3.5. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA A ATIVIDADE NORMATIVA DO CONAMA. 4. CONCLUSÕES. ANEXO A: TRANSCRIÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA. ANEXO B: OFÍCIO PRR/3ª REGIÃO JLBL 1138/2018.



1. Introdução

Encontra-se em trâmite no Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama — colegiado com função deliberativa e vinculado ao Ministério do Meio Ambiente – MMA — o processo de revisão da norma que estabelece os padrões nacionais de qualidade do ar (PQAr), até agora regulamentados pela obsoleta Resolução Conama n. 03/90, diploma prestes a completar três décadas e há muito já desatualizado.

Ainda que a referida minuta fixe, como meta final, os valores-guia de PQAr tidos como protetivos pela Organização Mundial da Saúde em 2005, o mecanismo previsto para seu atingimento é flagrantemente inócuo: não estabelece quaisquer prazos peremptórios para os agentes públicos atingirem os sucessivos padrões, tampouco fixa sanções que façam valer a previsão normativa.

Ilusória nas suas metas, a minuta é, na melhor das hipóteses, não mais que uma mera carta de intenções, convergindo para esse pífio resultado não apenas a baixa consciência e participação do público no encaminhamento de um problema tão premente, mas principalmente a inércia de um órgão governamental — isto é, o Conama — que deveria funcionar como bastião da defesa do meio ambiente.

Foi, então, diante da iminência dos efeitos nefastos que se avizinham com essa reforma regulatória, e com o propósito de "apresentar e debater — à luz dos aspectos jurídicos, técnicos e de gestão participativa — a revisão da Resolução Conama n. 03/1990"¹, que o Ministério Público Federal, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental – PROAM e o Instituto Saúde e Sustentabilidade, realizaram Audiência Pública no dia 24 de maio de 2018, nas

¹ Art. 2º, *caput*, do Edital de Convocação de Audiência Pública.
<<http://www.mpf.mp.br/regiao3/atos-e-publicacoes/editais/audiencia-publica-avaliacao-da-proposta-de-minuta-do-conama-sobre-padroes-de-qualidade-do-ar-para-o-brasil-e-suas-consequencias-para-o-meio-ambiente-e-a-saude-revisao-da-resolucao-03-90>>. Acesso em: 12 jun. 2018.



dependências do auditório da sede da Procuradoria Regional de República da 3ª Região.

Para isso, foram convidados como expositores não apenas autoridades governamentais envolvidas com o tema, mas também membros da sociedade civil organizada atuantes na proteção ao meio ambiente, juristas, acadêmicos e especialistas das mais variadas disciplinas, da medicina epidemiológica à engenharia aplicada às soluções de emissões de poluentes.

Da Audiência Pública extraiu-se, então, o presente relatório conclusivo, documento previsto no artigo 10º do Edital de Convocação de Audiência Pública e no art. 6º da Resolução CNMP 82/2012, e que pretende, portanto, expor de maneira sistematizada os temas que foram abordados, bem como, embasado nas premissas que derivaram do evento, fornecer subsídios aos ulteriores encaminhamentos para resolução do problema que se coloca.

Em maio de 2018, a Organização Mundial de Saúde, detentora do mais amplo banco de dados do mundo sobre qualidade do ar — contando com informações de mais de 4,3 mil cidades em 108 países — divulgou estimativas alarmantes: a cada ano, morrem no planeta cerca de 7 milhões de pessoas em decorrência da exposição à micropartículas poluentes em suspensão no ar.² O organismo internacional também afirmou que 9 a cada 10 pessoas no mundo respiram ar considerado poluído.³

No Brasil, com base nesses mesmos estudos, chegam a mais de 50 mil os óbitos anuais tendo como causa a poluição do ar.⁴

2 Desse total, 4,2 milhões de mortes são causadas por contaminação em ambientes externos (poluição atmosférica), ficando o restante a cargo da queima de combustíveis poluentes dentro das casas, principalmente para preparo de alimentos.

3 Fontes: <<http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

4 Fonte: <<http://www.valor.com.br/brasil/5495347/poluicao-do-ar-mata-mais-de-50-mil-por-ano-no-pais-diz-oms>>. Acesso em: 12 jun. 2018.



A diminuição da poluição atmosférica coloca-se hoje como um dos maiores desafios de saúde pública em todo o mundo, e muitos governos — seja de nações ricas, seja de países em desenvolvimento — já vêm tomando medidas para mitigar os efeitos desse pernicioso fenômeno.

Mesmo nestes países em estágio mais avançado de proteção à saúde e ao meio ambiente, as respostas governamentais certamente já vieram com algum atraso, mas tornaram-se inevitáveis na medida em que estudos cada vez mais sólidos demonstravam a necessidade de ação. No Brasil, a academia e setores especializados já vêm há muitos anos tentando sensibilizar as autoridades e gestores de políticas públicas com estudos e evidências nesse sentido, mas ainda permanecemos com PQAr obsoletos, em total defasagem com as descobertas científicas sobre os efeitos nocivos da poluição atmosférica na saúde.

Um exemplo dessas evidências é o relatório de 2016 do Banco Mundial em conjunto com o IHME (Instituto de Métricas e Avaliação da Saúde da Universidade de Washington), que colocou a poluição do ar como quarto maior fator de risco de mortes prematuras no mundo. É inclusive o fator líder quando comparado com os decorrentes de causas ambientais, superando as mortes por malária, consumo de água insalubre e falta de saneamento básico. Convertendo esses dados em perdas econômicas, estima-se que a poluição gere, apenas no Brasil, perdas e despesas de R\$ 4,9 bilhões.⁵

É sabido, contudo, que o ponto de partida para o sucesso de qualquer política pública de gestão de qualidade do ar é o estabelecimento de valores-limite de concentração dos diferentes poluentes atmosféricos. Funcionam esses padrões num primeiro estágio, como verdadeiras metas, a cujo atingimento dentro de prazos pré-fixados se obrigam os agentes públicos; depois de alcançados, permanecem como limites protetivos cuja violação importa em sanções coibidoras.

⁵ Fontes: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/781521473177013155/pdf/108141-REVISED-Cost-of-PollutionWebCORRECTEDfile.pdf>>; <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral/poluicao-custa-us-4-9-biano-ao-brasil,10000074849>>. Acesso em: 12 jun. 2018.



No Brasil, essa discussão se encontra não apenas em estado incipiente no âmbito da administração pública, mas corre mesmo o risco de ter como desdobramento um desastroso retrocesso na proteção ao meio ambiente e na garantia da saúde pública.

Com efeito, destaca-se o sábio alerta feito pelo Professor José Afonso da Silva, na Mesa de Abertura da Audiência da Audiência Pública, em relação à dimensão do problema da poluição atmosférica:

"Eu quero apenas manifestar a ideia de que a poluição do ar é a mais danosa das poluições, porque ela é expansiva. É expansiva no sentido de que ela provoca a poluição de todos os demais elementos da natureza, na medida em que os detritos e elementos que ela provoca na atmosfera acabam descendo à terra e contaminando a água, contaminando as florestas, enfim, contaminando os demais elementos, e especialmente porque ela provoca doenças respiratórias que levam à morte, como ficamos sabendo através das estatísticas de morte em consequência dessa poluição. E, mais, porque ela provoca o efeito estufa e gera o aquecimento global, que por sua vez tem consequências imensas, possivelmente desastrosas e destruidoras a longo prazo, se não se cuidar da própria humanidade."



2. Dos objetivos da Audiência

Segundo a Resolução CNMP n. 82/12, as Audiências Públicas são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral.

Nesse sentido, o artigo 6º da Resolução prevê que:

"Art. 6º Ao final dos trabalhos que motivaram a audiência pública, o representante do Ministério Público deverá produzir um relatório, no qual poderá constar a sugestão de alguma das seguintes providências:

- I - arquivamento das investigações;
- II - celebração de termo de ajustamento de conduta;
- III - expedição de recomendações;
- IV - instauração de inquérito civil ou policial;
- V - ajuizamento de ação civil pública;
- VI - divulgação das conclusões de propostas de soluções ou providências alternativas, em prazo razoável, diante da complexidade da matéria."

Especificamente para esta Audiência Pública, o artigo 2º do Edital de Convocação estabeleceu os seguintes objetivos:

"Art. 2º São objetivos da audiência pública apresentar e debater — à luz dos aspectos jurídicos, técnicos e de gestão participativa — a revisão da Resolução Conama n. 03/1990, que dispõe sobre os padrões nacionais de qualidade do ar (Processo 02000.002704/2010-22), sobretudo:

- I - a viabilidade de adoção de padrões referendados pela OMS e de fixação de prazos peremptórios para sua concretização, tendo em vista a proteção mais eficaz à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde;
- II - a análise do processo e dos fundamentos técnicos e científicos para aprovação da minuta de revisão, no âmbito da

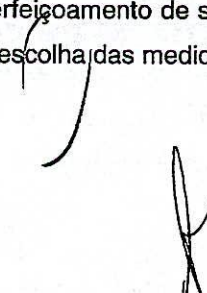


**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO**

MPF
Ministério Público Federal

28ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos, assim como as propostas realizadas pelo Ministério Público Federal e pelo Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental - PROAM."

Em síntese, a Audiência teve por escopo expor à sociedade a problemática aqui discutida, permitindo um debate democrático sobre os pontos citados no dispositivo mencionado acima, e também colher subsídios e elementos que permitissem ao órgão ministerial e às entidades envolvidas o aperfeiçoamento de sua convicção, e que pudessem contribuir para o ulterior processo de escolha das medidas processuais e extraprocessuais cabíveis.





3. Dos pontos discutidos

3.1. Histórico e vícios do processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90

Um dos pontos mais sensíveis levantados na Audiência Pública diz respeito ao procedimento de revisão da Resolução Conama n. 03/90, tendo sido esse mesmo o tema central do primeiro painel do evento, no qual estiveram presentes como expositores a Senhora Letícia Reis de Carvalho, representando o Ministério do Meio Ambiente, e o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy, presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – PROAM e conselheiro titular no Conama.

Apresenta-se, adiante, um breve relato do procedimento desenvolvido no Conama.⁶

O procedimento para revisão da Resolução Conama n. 03/90 tem seu início formal em novembro de 2010, quando o PROAM solicita à diretoria daquele conselho providências para a criação de um grupo de trabalho dedicado exclusivamente ao tema dos padrões de qualidade do ar. Para aquela entidade, os PQAr em vigência desde a edição da resolução de 1990 se encontravam muito defasados em relação às descobertas e avanços da ciência obtidos posteriormente, tampouco atendiam aos valores-guia recomendados pela OMS em 2005.

O Processo 02000.002704/2010-22 inicia o seu trâmite, então, no âmbito da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos – CTQAGR.

Como foi apontado pelo Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy em fala no primeiro painel, já se encontravam em estágio avançado, a essa época, as

⁶ Para uma visão mais detalhada das etapas do processo, com acesso às propostas de emendas e sucessivas versões da minuta de resolução ao longo dos últimos quatro anos, cf. <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.002704/2010-22>> (Acesso em: 13 jun. 2018)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MPF
Ministério Público Federal

discussões em São Paulo, no Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema, para a atualização dos PQAr em vigência no estado. Isso resultaria no Decreto Estadual n. 59.113, de 23 de abril de 2013, que, à semelhança da minuta atualmente em discussão no Conama, resultou numa norma inócua, preconizando os PQAr recomendados pela OMS, mas sem estabelecer qualquer prazo ou mecanismo sancionatório que estimule o seu atingimento.

Em relação ao caso do Estado de São Paulo, corrobora essa afirmação a fala da Doutora Evangelina de Araújo Vormittag, no terceiro painel da Audiência, que, tendo realizado amplo estudo sobre a aplicação da sistemática dos PQAr do decreto paulista⁷, acabou por expor a total ineficácia e debilidade desta norma, não devendo ser esse modelo, mesmo que em linhas gerais, replicado na resolução do Conama.

O grupo de trabalho (GT) cuja criação foi requerida no Conama, contudo, só foi instituído e realizou sua primeira reunião em novembro de 2013. Esse hiato se deveu à demora do Ministério do Meio Ambiente para a elaboração de uma minuta de resolução que pudesse servir de base aos trabalhos, tendo sido o documento apresentado ao GT, enfim, em fevereiro de 2014.

Ressalta-se que essa versão originária da minuta, de autoria do próprio MMA, era inclusive mais protetiva que a atual, prevendo prazos peremptórios para avanço progressivo dos padrões intermediários de qualidade do ar, como bem reconheceu a representante do MMA, Senhora Letícia Reis de Carvalho, em fala no primeiro painel:

“O Ministério do Meio Ambiente em si foi um agente que entrou declarando um nível de ambição bem mais alto do que a Câmara Técnica logrou alcançar neste momento. [...] A proposição do Ministério do Meio Ambiente que fundamentou a

7 Cf. VORMITTAG, Evangelina da M. P. A. de Araujo; SALDIVA, Paulo Hilário Nascimento. Qualidade do ar no Estado de São Paulo 2015: sob a visão da saúde. Instituto Saúde e Sustentabilidade: São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.saudeesustentabilidade.org.br/publicacao/pesquisa-qualidade-do-ar-no-estado-de-sao-paulo-sob-a-visao-da-saude/>. Acesso em: 19 jun. 2018.



discussão no âmbito do Conama previa um prazo de quinze anos para o alcance dos valores preconizados pela OMS em 2005, [...] demonstrando um entendimento claro do órgão federal de que esse instrumento acaba por orientar e informar não só a política ambiental, mas várias outras políticas que terão, a partir desse referencial, que se ajustar.”

Após um período de intensas discussões, com algumas emendas à proposta inicial, o Grupo de Trabalho apresenta à CTQAGR, em outubro de 2014, uma nova versão da minuta de resolução.

Todavia, em novembro de 2014 — por provocação do MPF e do PROAM, que alegavam insuficiência técnica da minuta —, a CTQAGR, em sua 20ª Reunião Ordinária, suspende os trabalhos de discussão da minuta. Houve, ainda, na ocasião, proposta do MMA para que se realizasse, durante o sobrestamento da matéria, um seminário internacional, com a presença de autoridades e especialistas de outros países que pudessem trazer contribuições de melhores práticas para fixação de PQAr e gestão de qualidade do ar.

De acordo com o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy, em exposição no primeiro painel da Audiência, esse impasse guarda alguma semelhança com o que agora se dá no Conama. Isso se dá porque, mais uma vez, a insuficiência técnica da minuta proposta, em desacordo com argumentos cientificamente embasados das entidades ambientalistas da sociedade civil, impedia o prosseguimento dos procedimentos da maneira açodada e superficial como interessava à maioria do órgão fracionário. Além disso, afirma que o seminário técnico proposto pelo MMA e realizado em 2016 foi deficiente, tendo ficado aquém das expectativas originais de colheita de exemplos de boas práticas internacionais.

A tramitação da revisão da Resolução Conama n. 03/90 só foi retomada na CTQAGR em fevereiro de 2017, quando se aprovou a recriação do GT Qualidade do Ar, a fim de que se trouxessem novas contribuições à minuta. Em outubro de 2017, a nova versão da minuta volta àquela câmara técnica, onde recebeu novas propostas de emendas.



Foi então na 28ª Reunião Ordinária da CTQAGR, em 22/02/2018, que foi por fim aprovada, por maioria, a atual versão da minuta, com emendas. Em seguida, foi remetida para a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos CTAJ, onde agora se encontra.

Nesta última reunião ordinária da CTQAGR, foi aprovado, por exemplo, o § 3º do artigo 4º, proposto pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, em razão do qual se neutralizou todo o mecanismo de prazos peremptórios que estimulam o atingimento progressivo de padrões intermediários, até a consecução dos PQAr finais (“§3º Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”). Ressalta-se que, para estas emendas, não foram apresentados quaisquer estudos ou argumentos de ordem técnica ou científica que amparassem a sua motivação.

Aliás, o posicionamento original do governo federal no órgão fracionário — em prol de uma norma relativamente mais protetiva, como já foi mencionado acima —, foi estranhamente alterado nas últimas reuniões da CTQAGR, sem qualquer fundamentação de ordem técnica ou científica, quando foram aprovadas as ditas emendas. Essa guinada de posicionamento foi, inclusive, apontada pelo MPF e PROAM, em recente ofício junto à CTAJ (documento a que alguns expositores da Audiência Pública se referiram como “impugnação”, como se lê do seguinte excerto:

“De se ver, inclusive, que o próprio governo federal, por meio de seus representantes nesse Conselho, caminhou em manifesto retrocesso de suas propostas, que eram, até um mês antes da aprovação da minuta ora em análise, mais protetivas ao meio ambiente e à vida, quando propunha prazo para atingimento do padrão final para 2030, o que levou p MPF, o PROAM e a APROMAC a aderi-las, mesmo que condicionalmente, uma vez que elas poderiam consolidar um avanço na tutela ambiental, ainda que não cabal.

Não houve, por parte dos setores do governo federal, nenhuma motivação para essa mudança de curso. Tal atitude vacilante, sobretudo por quem tem um especial papel nas discussões de questões e gestões do meio ambiente, é uma clara e incontestada declaração de que o tema não se



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MPF
Ministério Público Federal

encontra, para os entes públicos federais, plenamente debatido e sedimentado, pois se assim não fosse, não se mudaria uma posição em tão curto espaço de tempo.” [Grifo dos autores.]

Como já dito, o excerto acima consta do ofício de autoria do MPF e do PROAM, remetido à CTAJ em 07/05/2018, objetando, em diversos pontos, o procedimento seguido para a revisão da Resolução Conama n. 03/90 e o próprio teor da minuta dali obtida, que estavam eivados de vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e desobediência a tratados/acordos internacionais. O documento sequer chegou a ser conhecido pela CTAJ na sua 16ª Reunião Ordinária, em 09/05/2018, por ter sido considerado intempestivo. Na mesma ocasião, o PROAM pediu vistas do processo, o que foi acolhido pela maioria.

De acordo com a fala da Senhora Letícia Reis de Carvalho no primeiro painel, a expectativa do MMA é de que a minuta, se aprovada pela CTAJ, deva ir ao Plenário do Conama entre agosto e novembro de 2018.

Ressalta-se, como última consideração a respeito do histórico desse processo de revisão regulatória, que durante todo esse tempo, e sobretudo na fase final de tramitação na CTQAGR, as propostas cientificamente embasadas de agentes como PROAM, APROMAC e MPF nunca foram rebatidas com argumentos de mesma natureza. Para que fossem negadas, era suficiente à maioria a alegação de estrito respeito ao procedimento regimental, isso tudo com o aval tácito do Ministério do Meio Ambiente, que, como bem formulou o Senhor Carlos Bocuhy, se resignou durante a fase final do processo à função de “gestor de conflitos”, embora nos passos decisivos do processo sempre tenha se posicionado em prol dos interesses econômicos e políticos.

É prova desse espírito de estrita “regimentalidade” dos condutores do processo — como se nada mais houvesse a ser considerado na produção da norma do que a simples obediência do rito — a fala da representante do MMA, Senhora Letícia Reis de Carvalho, em sua exposição:



“Então, a despeito de eu poder me sensibilizar como pessoa e como representante do Ministério do Meio Ambiente pela — talvez — timidez, ou o progresso limitado que essa minuta tenha trazido ao cenário de atualização, frustrando algumas expectativas dos agentes que tinham uma ambição mais alta para este processo de revisão no Conama, nós no Ministério do Meio Ambiente entendemos que o processo seguiu o seu curso conforme as regras do Conama.”

Cabe aqui registrar o sofrível teor dos argumentos expedidos pelos membros da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos na sua 16ª Reunião Ordinária (09/05/2018) para deixar de apreciar as objeções do MPF e do PROAM ao processo de revisão. As negativas para a análise do ofício demonstram de forma inquestionável a ausência de conhecimento daqueles conselheiros sobre a própria função e atribuições daquele órgão interno, como se lê da transcrição daquela reunião.⁸

3.2. As deficiências da minuta em trâmite no Conama

Durante a Audiência Pública, os expositores e participantes do evento — cada qual na perspectiva de sua área de atuação — apontaram deficiências da atual versão da minuta de resolução, tendo em vista parâmetros e mecanismos efetivamente protetivos do meio ambiente e da saúde.

O Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy, em sua fala no primeiro painel, apresentou um panorama compreensivo e robusto das principais inconsistências da minuta em trâmite do Conama. Para ele, a minuta padece de vícios insanáveis, a saber:

Estabelece índices de poluição elevados, que não protegem a saúde pública;

⁸ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1863/Transcricao_16aCTAJ.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2018.



Cria mecanismos protelatórios inaceitáveis para o atingimento das metas de PQAr;

Desvirtua as políticas públicas antipoluição;

Favorece atividades poluidoras no licenciamento ambiental;

É ineficiente para proteger a saúde pública diante de episódios críticos; e

É insuficiente para prover informação à população afetada.

Em relação ao primeiro ponto, a crítica se volta principalmente aos valores de concentração de poluentes atmosféricos dos padrões de qualidade de ar intermediário do nível PI-1, que entrariam em vigor a partir da publicação da resolução.

De acordo com o presidente do PROAM, em consonância com o que foi posteriormente exposto pela Doutora Evangelina de Araújo Vormittag no terceiro painel, os PQAr previstos nessa fase inicial — e que valeriam por, no mínimo, cinco anos — estão muito acima do que é recomendado pela OMS.

No que toca aos poluentes material particulado (MP₁₀) e ozônio (O₃) (considerados pela Cetesb os poluentes que mais comprometem a qualidade do ar)⁹, os valores previstos na tabela PI-1 da minuta são de 120 µg/m³ (exposição de 24h) para MP₁₀ e de 140 µg/m³ (exposição de 8h) para O₃, enquanto que a OMS recomenda, para as mesmas substâncias, 50 e 100 µg/m³, respectivamente.

Isso significa que os valores do PI-1 representam, em comparação com os PQAr fixados em 2005 pela OMS, uma superação de 140% do limite recomendado para o material particulado MP₁₀ e de 40% para o ozônio.

Segundo a mesma Cetesb, esses valores do PI-1 são suficientes para qualificar o ar como "ruim", como se visualiza na seguinte tabela

9 Relatório de Qualidade Ambiental do Estado de São Paulo 2016 – CPLA – SMA. Cetesb, 2017

2



extraída dos *slides* apresentados pelo Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy na ocasião:

ESTRUTURA DO ÍNDICE DE QUALIDADE DO AR

Qualidade	Índice	MP ₁₀ (µg/m³) 24h	MP _{2,5} (µg/m³) 24h	O ₃ (µg/m³) 8h	CO (ppm) 8h	NO ₂ (µg/m³) 1h	SO ₂ (µg/m³) 24h
N1 - Boa	0 - 40	0 - 50	0 - 25	0 - 100	0 - 9	0 - 200	0 - 20
N2 - Moderada	41 - 80	>50 - 100	>25 - 50	>100 - 130	>9 - 11	>200 - 240	>20 - 40
N3 - Ruim	81 - 120	>100 - 150	>50 - 75	>130 - 160	>11 - 13	>240 - 320	>40 - 365
N4 - Muito Ruim	121 - 200	>150 - 250	>75 - 125	>160 - 200	>13 - 15	>320 - 1130	>365 - 800
N5 - Pessima	>200	>250	>125	>200	>15	>1130	>800

Fonte: CETESB (2016h), elaborado por SMAVCPA (2016).

Minuta do Conama

120

140

Como se não bastasse essa "oficialização da poluição", como bem colocou o representante do PROAM — inércia esta que, como se verá no item 3.3, gera graves implicações à saúde pública — ainda há que se falar de um fator agravante contido na norma: os mecanismos protetórios, que permitirão que esses níveis nada protetivos vigorem por muito tempo.

O § 2º do art. 4º determina que "os Padrões de Qualidade do Ar (PI-2, PI-3, PF) serão adotados cada um, de forma subsequente, a partir de uma avaliação efetuada a cada 5 anos pelo Conama [...] levando em consideração os Planos de Controle de Emissões Atmosféricas e os Relatórios de Avaliação da Qualidade do Ar apresentados pelos órgão estaduais e distrital de meio ambiente". Logo em seguida, o parágrafo 3º assevera: "Caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado".

A combinação dos dois dispositivos — um fixando o dilatado prazo de cinco anos para avaliação de dados de qualidade do ar, e outro permitindo a permanência *ad infinitum* no mesmo PQAr, "caso não seja possível a migração para o



padrão subsequente" — torna possível que o PI-1 possa vigorar indeterminadamente como índice de referência para poluentes atmosféricos.

Na sua fala no primeiro painel, ao tratar desses dispositivos, o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy deixou clara a conveniência por detrás da ineficácia da norma:

"Ou seja, nós vamos ficar quantos anos mergulhados no PI-1, com 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ [de MP_{10}] e 100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ de ozônio? É um artifício protelatório, é claro, é óbvio que a norma padece de um vício insanável. Isso foi colocado pelo estados, que temiam uma responsabilização em função da morbidade, e também para se manterem no imobilismo que lhes interessa hoje, porque fazer política pública de controle de poluição significa mexer em algumas coisas na sociedade que o governo não tem interesse de pressionar. Então, para mim ficou claro que o interesse corporativo dos estados acabou prevalecendo em função da sua zona de conforto."

Ainda segundo este expositor, essa sistemática normativa, além de ser conveniente aos agentes públicos responsáveis pela gestão da qualidade ambiental, proporciona também ao setor produtivo um estímulo à estagnação tecnológica, gerando entre esses atores uma providencial coincidência de interesses. Com efeito, a redação dos referidos §§ 1º e 2º do art. 4º da atual minuta provém de proposta, na CTQAGR, de entidades associativas de órgãos ambientais de estados e municípios em conjunto com as entidades empresariais, e o § 3º é fruto de proposta da Confederação Nacional da Indústria, como já foi mencionado no item 3.1.

Assim, não ficam prejudicadas apenas formalmente as políticas públicas de qualidade do ar vinculadas a esses PQAr ou o bom funcionamento do Sisnama como um todo. Também, de maneira concreta, a norma acaba por mitigar o dinamismo e a capacidade inovativa dos setores produtivos, que não se veem estimulados a investir em soluções tecnológicas que viabilizem o atendimento a limites de emissões atmosféricas mais restritivos, soluções essas de que se tem alguns exemplos no item 3.4. A esse respeito, afirmou o presidente do PROAM:



"Quando você sinaliza que a norma não vai ser tão exigente, é claro que o setor econômico também vai se manter na zona de conforto. Então nós estamos falando de um artifício protelatório que implica diretamente na inação, na inexecutabilidade e na inércia de políticas públicas. [...] A partir do momento que você tira o estímulo de avançar, por meio da frouxidão de uma norma, você vai ter problemas sérios, e depois nós vamos ter que percorrer um longo caminho para recuperar esse avanço que deveria ter ocorrido."

Extraí-se ainda da exposição do Senhor Carlos Bocuhy um outro ponto que foi considerado problemático na minuta de resolução, e que se encontra no § 4º do art. 4º: "Caberá ao órgão ambiental competente o estabelecimento de critérios aplicáveis ao licenciamento ambiental, observando o padrão de qualidade do ar adotado localmente."

Infere-se desse dispositivo que os índices-limite de poluição frouxos como os do PI-1 serão refletidos também nas condicionantes para licenciamento ambiental, ou seja, concedendo involuntariamente aos sujeitos o "direito de poluir", e agregando mais poluição em áreas já saturadas. Além disso, como asseverado pelo Senhor Bocuhy, esse dispositivo "fere de morte a Avaliação Prévia de Impacto Ambiental", prevista na Constituição Federal (art. 225, IV).

Também se revelou unânime na Audiência o entendimento de que a norma peca pela inocuidade no que se refere aos limites de concentração de poluentes para declaração de episódios críticos (níveis de *atenção*, *alerta* e *emergência*), fixados no Anexo III da minuta de resolução, e as medidas a serem tomadas quando do seu atingimento, previstas no art. 10º.

Os níveis de criticidade de poluição atmosférica são fixados conforme o grau de impacto à saúde da população, quando exposta, em curtos espaços de tempo, a altas concentrações de poluentes. Além disso, a cada um desses níveis deve corresponder um conjunto de medidas que agentes públicos designados devem tomar para informar a sociedade, promover a redução da contaminação



atmosférica e mitigar os danos à saúde da população. Por isso, estes índices de criticidade devem guardar consonância com os PQAr previstos.

No seguinte excerto — extraído de proposta do MPF e PROAM sobre o tema no decorrer do processo de revisão da Resolução Conama 03/90 e exibido pelo representante do PROAM na Audiência Pública —, esclarecem-se essas relações entre índices de criticidade, PQAr e efeitos à saúde:

“No caso da Atenção, o nível considerado para informar a população sobre o estado de Atenção à poluição refere-se ao próprio padrão para cada poluente, determinados para intervalos de 24 horas (diários). Os níveis determinados para o estado de Emergência geralmente são os níveis correspondentes ao menor efeito em saúde antes de torná-lo grave, geralmente acometendo a população de risco, inclusive início de risco em mortes. [...] Dessa maneira, o nível de Atenção deve corresponder ao próprio padrão diário, pois se alcançado, já requer que medidas sejam tomadas para amenizar o quadro de poluição ou de prevenir o aumento de emissões, já que sua ultrapassagem acarretará danos à saúde, especialmente em indivíduos vulneráveis. O nível de Emergência demonstrado vai ao encontro dos dados do Airparif, nesse caso, e que possui a medida correspondente ao menor efeito em saúde antes de torná-lo grave, conforme os valores de referência adotados pela OMS.”¹⁰

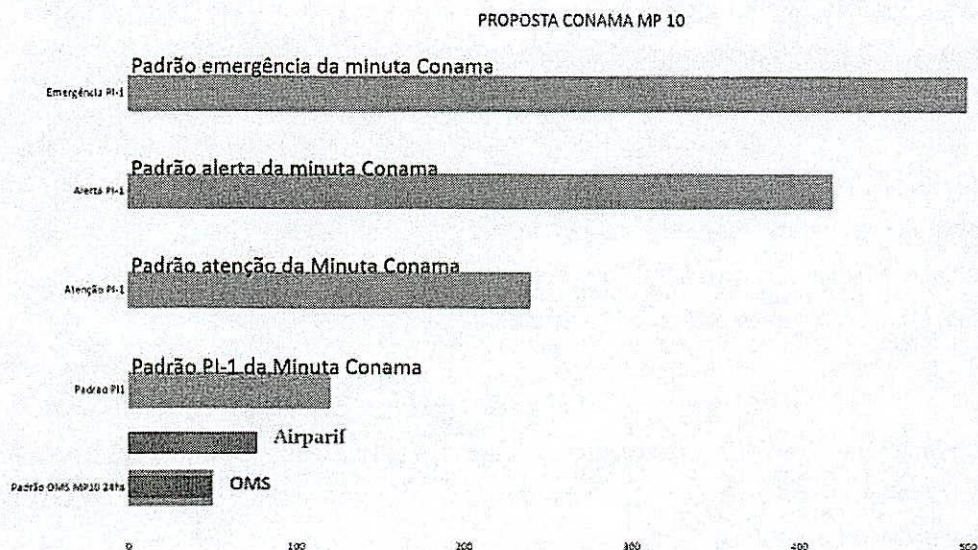
Todavia, essas correspondências não foram sequer consideradas para elaboração da minuta do Conama. No seu Anexo III, fixam-se índices para os diferentes níveis de criticidade, em valores muito superiores não apenas que o padrão final da minuta (coincidente com os da OMS), mas bem acima do próprio PI-1, que é o PQAr de entrada, menos restritivo (e que, como já dito, nada impede que vigore por sucessivos períodos quinquenais). Assim, a saúde da população fica completamente desprotegida, pois a sociedade só seria informada pelo Estado quando já se encontrasse há muito tempo exposta a concentrações altíssimas de poluentes.

¹⁰Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/C1CB3034/Proposta_Episodios_criticos_MPF\(1\).pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/C1CB3034/Proposta_Episodios_criticos_MPF(1).pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2018.



Na tabela a seguir, exibida pelo Senhor Bocuhy no evento, é possível visualizar esse contraste gritante. Nela, comparam-se, em relação ao material particulado MP_{10} , as concentrações previstas na minuta para os diferentes níveis de criticidade com os valores do PI-1, com o índice de alerta da AirPraif (França) e com o padrão-guia da OMS:



Ou seja, enquanto na França, por exemplo, já são tomadas medidas mitigadoras da poluição quando atingida a marca de $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de material particulado MP_{10} no ar (franqueamento do metrô, proibição do tráfego de automóveis, restrição de emissões pela indústria etc.), no Brasil, o Estado só seria obrigado a tomar alguma atitude aos $250 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Para o nível de emergência, precisaria ser atingido o irreal patamar dos $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Ademais, o direito de informação da sociedade seria sistematicamente violado em tal arranjo normativo. Como mencionado acima, para o nível de "atenção", a população deveria ser informada dos altos índices de poluição logo quando fosse atingido o PQAr diário adotado (para MP_{10} , no PI-1, esse valor seria de $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ e, no padrão final, de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$), até para que as pessoas possam,



individualmente, tomar as providências necessárias para proteção da própria saúde. Isso é ainda mais crítico quando se pensa nos grupos de maior suscetibilidade à poluição (crianças, idosos, doentes cardiorrespiratórios), como será devidamente tratado no item 3.3.

A sociedade, desse modo, é induzida a um perigoso estado de "falsa segurança", como foi colocado pelo representante do PROAM em sua fala: "Quando você passa uma falsa sensação de segurança, a sociedade não se defende, ela acha que está sendo protegida e que tudo está sendo feito pelo governo para protegê-la, e ela fica mais vulnerável ainda à poluição."

A inocuidade quanto ao tema específico dos níveis de criticidade não deve, contudo, ser vista de maneira isolada nessa minuta de resolução. Quando consideradas todas as outras inconsistências expostas neste item, fica evidente o descaso premeditado para produzir uma norma vazia do ponto de vista jurídico, do que decorre a proteção insuficiente da saúde e do meio ambiente.

O teor da minuta não resulta, portanto, da incúria ou desinformação técnica dos agentes que contribuíram para a sua atual redação, como já se ressaltou ao final do item 3.1. Não faltaram, no âmbito da CTQAGR e do GT Qualidade do Ar, propostas cientificamente embasadas da parte daqueles conselheiros que no processo defendiam uma norma mais compatível com a promoção da saúde.

A alegação de mera observação do rito do Conama, como foi apontado pela representante do MMA, não deve prosperar como fundamento de validade para a produção de qualquer norma, já que a atividade normativa do Conama só é livre dentro dos limites do quadro normativo (Constituição, leis e tratados internacionais) positivado para a proteção do meio ambiente e da saúde, como será adequadamente tratado no item 3.5. O que ultrapassa essa moldura só pode resultar, como de fato resultou no caso dessa minuta, numa norma deficiente e não protetiva, não sendo o suposto respeito ao procedimento interno artifício capaz para apagar essas nódoas materiais.



3.3. Os Padrões da qualidade do ar na perspectiva da saúde pública

O tema dos impactos da poluição atmosférica sobre a saúde foi amplamente abordado na Audiência Pública, tendo sido a ele dedicado um painel exclusivo¹¹, que contou com a presença de dois médicos especialistas no assunto: o Doutor Nelson da Cruz Gouveia, Professor Associado do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, e o Doutor Professor Luiz Alberto Amador Pereira, pesquisador do Núcleo de Estudos em Epidemiologia Ambiental da Faculdade de Medicina da USP e professor do Programa em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos.

As exposições e o material trazido na Audiência pelos especialistas da área médica deixaram claro o papel central e permanente que deve ter a ciência na discussão de qualquer aspecto atinente à gestão da qualidade do ar.

Quando encarados do ponto de vista médico, por exemplo, os padrões de qualidade do ar não são considerados como uma medida absoluta, um limiar exato que separa, acima deles, concentrações de poluentes danosas para a saúde e, abaixo deles, concentrações que podem para todos os efeitos ser consideradas protetivas. Nesse sentido, ambos os expositores do segundo painel afirmaram que, mesmo quando se fala nos PQAr preconizados pela OMS em 2005, com base nos estudos científicos de então, não há como qualificá-los como “limites seguros” de poluição, uma vez que efeitos sobre a saúde são observáveis em concentrações muito menores que as indicadas naqueles valores-guia.

Portanto, ainda que estejam cientificamente lastreados e visem os menores danos possíveis à saúde, quaisquer valores estabelecidos como PQAr, por mais restritivos que sejam, não importam numa proteção absoluta.

¹¹Título do 2º Painel: “Necessidade de adoção de padrões de qualidade do ar referendados pela OMS e de fixação de prazos peremptórios para sua concretização, tendo em vista a proteção mais eficaz à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde.”



Como asseverou o Doutor Nelson da Cruz Gouveia em sua fala, as descobertas mais recentes da ciência acerca das relações entre qualidade do ar e saúde têm revelado uma amplitude muito maior do que se imaginava de efeitos nocivos que a poluição tem sobre o organismo humano. Embora seja comumente associada com patologias do sistema respiratório (bronquite, asma, pneumonia, câncer de pulmão etc.), a poluição hoje já é vista como um fator de risco causadora de danos sistêmicos sobre a saúde como um todo.

Assim, também pode ser associada a problemas cardiovasculares, além de já haver estudos que evidenciam prejuízos à gestação e até mesmo ao sistema nervoso central. O Doutor Luiz Alberto Amador Pereira afirmou que crises agudas de anemia falciforme e lúpus também já são hoje associadas com picos de concentração de poluentes atmosféricos, ficando ainda mais suscetível ao fenômeno o indivíduo que sofre de inflamações crônicas.

Essas novas evidências provêm, em sua maioria, de estudos pioneiros conduzidos internacionalmente, mas mesmo no Brasil já se acumulou bastante material de pesquisa que aponta para resultados semelhantes.

Quanto aos efeitos cardiovasculares (principal causa de adoecimento e morte no Brasil), disse o expositor que hoje já não há mais dúvidas no meio médico quando se fala na poluição como causa importante de mortes e hospitalizações decorrentes de males como insuficiência cardíaca, infarto do miocárdio, acidente vascular cerebral e arritmias. Já no que diz respeito aos danos à gravidez, o expositor afirmou que também já se sabe que a poluição do ar aumenta significativamente as probabilidades de que haja retardo no crescimento intrauterino do feto, prematuridade, anomalias congênitas, mortalidade perinatal.

Ainda segundo o Doutor Nelson Gouveia, no caso dos efeitos da poluição sobre o sistema nervoso central, existem estudos, principalmente no exterior, que evidenciam que longos períodos de exposição ao ar poluído geram declínio da função cognitiva, podendo inclusive influenciar no desenvolvimento de demência e do próprio Mal de Alzheimer.



Muitos desses danos pouco óbvios da poluição do ar sobre a saúde são, contudo, sutis e demandam mensuração mais apurada do que aqueles considerados mais evidentes. No entanto, são justamente os primeiros que afetam silenciosamente uma proporção maior da poluição. Enquanto as mortes e hospitalizações em razão de episódios agudos de poluição do ar são aferíveis com maior segurança, do ponto de vista epidemiológico, uma série de outros efeitos mais brandos e que afetam uma parcela muito maior da população são muito mais difíceis de mensurar, como sintomas respiratórios, alteração da função pulmonar e outros efeitos subclínicos.

Sob a perspectiva econômica, todos esses efeitos em acúmulo geram custos elevadíssimos para a sociedade. Num estudo de 2014 realizado com base em seis regiões metropolitanas com monitoramento de qualidade do ar (São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Vitória, Curitiba, Campinas, Rio de Janeiro e Baixada Santista), estimou-se, por meio do método DALY (*Disability Adjusted Life Years*)¹², o número de mortes e anos vividos com incapacidades atribuíveis à poluição atmosférica. Em seguida, com base nesse valor, realizou-se um cálculo econométrico dos prejuízos daí advindos, o que resultou num custo total estimado em mais de 1,2 bilhões de dólares, apenas para as regiões metropolitanas analisadas.

As tabelas a seguir, trazidas pelo Prof. Gouveia em sua apresentação de *slides*, dão os registros desse resultado.

¹²Segundo o Prof. Nelson da Cruz Gouveia, o método DALY (*Disability Adjusted Life Years*) é amplamente utilizado, inclusive pela OMS, e consiste numa "medida sumária de saúde expressa por um indicador padrão em unidade de tempo (anos), obtido pela soma de dois componentes: anos de vida perdidos (em função de uma morte prematura correlacionada à expectativa de vida estimada) e anos vividos com incapacidades (tempo vivido em condições de saúde não condizentes às ideais devido a desfechos como doenças, lesões)". Por meio desse valor, pode-se então fazer uma estimativa das perdas econômicas sofridas por esses anos de vida perdidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO



Tabela 1. Óbitos por todas as causas observados nas Regiões Metropolitanas (RM) divididos por faixas etárias e gênero.

Gênero	Faixa etária	Número de óbitos ajustado
Feminino	30 a 59 anos	410
	60 a 69 anos	1.034
	70 a 79 anos	2.189
	mais de 80 anos	3.949
Masculino	30 a 59 anos	410
	60 a 69 anos	1.034
	70 a 79 anos	2.189
	mais de 80 anos	3.949
Total óbitos		15.164

Tabela 2. DALYs atribuídos à exposição ao MP2.5 e seu valor (US\$) nas RM analisadas.

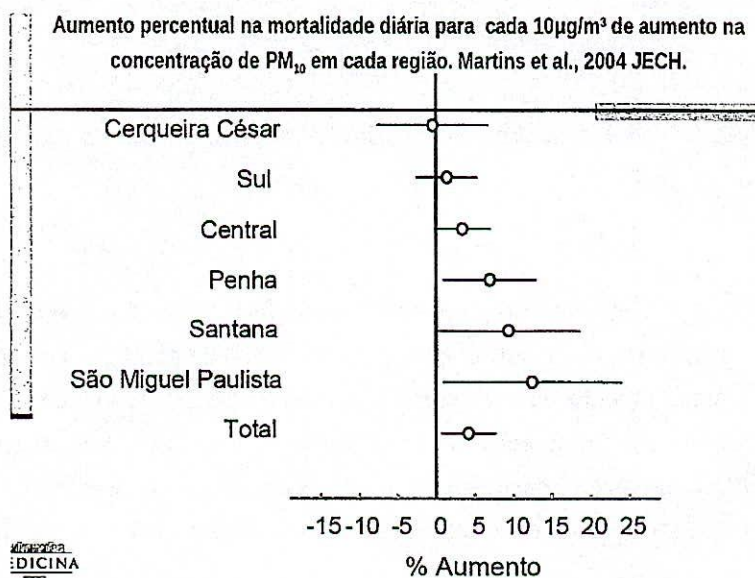
Gênero	Faixa etária	DALY	Valor (dólar)
Feminino	30 a 59 anos	8777,780495	\$ 318.540.409,84
	60 a 69 anos	17334,43873	\$ 88.073.988,33
	70 a 79 anos	28209,32209	\$ 141.901.695,23
	mais de 80 anos	38563,33496	\$ 192.055.422,78
Masculino	30 a 59 anos	8822,136321	\$ 45.274.596,48
	60 a 69 anos	17416,07273	\$ 88.488.759,89
	70 a 79 anos	28334,78301	\$ 142.532.802,83
	mais de 80 anos	38726,89863	\$ 192.870.012,31
Total		186184,767	\$ 1.209.737.687,69

Em observação a esse ponto, o Doutor Luiz Alberto Amador Pereira afirmou que esses custos difusos decorrentes da poluição recaem principalmente sobre o Sistema Único de Saúde – SUS, já que são justamente as camadas de menor renda da população que sofrem os efeitos do ar de baixa



qualidade: "Antigamente se dizia que a poluição era democrática, que atingia todo mundo, e isso não é verdade. Populações mais pobres, que têm pior assistência médica, que têm piores condições da saúde, que dependem de transporte pior, são as mais impactadas."

Essa disparidade fica evidente no gráfico abaixo, exibido pelo Prof. Amador Pereira em sua apresentação, e que discrimina, para diferentes regiões da cidade de São Paulo, o aumento percentual da mortalidade diária causada pelo incremento de $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de material particulado PM_{10} no ar. Nota-se claramente que os efeitos são maiores nas regiões com menores níveis de renda.



Conforme um outro gráfico exibido pelo mesmo expositor, se houver, apenas em São Paulo, uma redução de 70 para $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$ de PM_{10} suspenso no ar, o número de mortes diárias cai de 12 para 8, ou seja, evitar-se-ia a morte de quatro pessoas por dia.

Ressalta-se, entretanto, que nem sempre esses conhecimentos parecem ser levados em conta pelos formuladores de políticas públicas e outros



agentes públicos competentes. É o que atesta o seguinte depoimento do Doutor Amador Pereira em sua exposição: "Quando eu vejo uma proposta dessa [minuta de resolução do Conama] eu desanimo, e parece que eu estou jogando no lixo esses 24 anos de pesquisa na área de poluição. [...] Parece que o Conselho Nacional do Meio Ambiente não respalda a discussão com estudos epidemiológicos que são feitos aqui — repito — com dinheiro *público*, justamente para ajudar as políticas públicas a serem aprimoradas".

Tal observação está em harmonia com o teor dos reclamos feitos pelo MPF e pelo PROAM no decorrer do procedimento de revisão (itens 3.1 e 3.2), no sentido de que não houve qualquer embasamento técnico e científico nas decisões tomadas pelos órgãos fracionários em que até agora tramitou o processo.

3.4. Soluções tecnológicas e políticas públicas para gestão da qualidade do ar

Em diversos países do mundo, tanto os desenvolvidos, quanto aqueles considerados em desenvolvimento, a problemática da poluição atmosférica já vem sendo enfrentada há muitos anos pelos governos e pelo setor produtivo. Da parte do Estado, espera-se a formulação de diretrizes e políticas públicas adequadas e eficazes à proteção do meio ambiente e da saúde; da indústria, o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas que atendam a essas condicionantes legais.

Certo é que, em algumas nações, muito já se conhece e muito já foi feito até agora para mitigar os efeitos nocivos que a contaminação do ar causa não apenas ao meio ambiente, como também à saúde pública (tema do item 3.2). Além disso, com a salutar ênfase que esses Estados conferem aos avanços técnico na elaboração de políticas públicas, podem sempre contar com normas mais atualizadas e cientificamente acuradas, tornando mais seguro o grau de protetividade à vida e ao meio ambiente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MPF
Ministério Público Federal

No Brasil, apesar do amplo conhecimento dessas soluções, pouco ou nada tem sido feito pelo Estado e, conseqüentemente, pelos setores produtivos para que sejam efetivamente implantadas as medidas necessárias para se fazer frente ao problema das emissões de poluentes atmosféricos.

No segundo painel da Audiência Pública (intitulado "Padrões para qualidade do ar, controle da poluição atmosférica, políticas públicas e atualização tecnológica"), algumas dessas soluções (com ênfase na poluição decorrente de fontes móveis) foram abordadas, mormente na apresentação do Senhor Olimpio Alvares, Diretor da L'Avis Eco-Service e membro do Grupo de Trabalho Qualidade do Ar, da 4ª CCR/MPF. A seguir, expõem-se algumas das soluções e medidas mencionadas por ele na ocasião.

De acordo com esse expositor, uma das medidas que urge ter sua implantação viabilizada é aquela que diz respeito à atualização de motores de automóveis movidos a diesel, que podem gerar — a depender da tecnologia envolvida — uma relevante parcela das emissões de poluentes atmosféricos.

Para os veículos novos, esse impacto poderia ser sensivelmente reduzido com a adoção de motores dotados da tecnologia denominada Euro 6, muito menos agressiva ao meio ambiente e à saúde do que a sua predecessora (Euro 5), hoje adotada na indústria automotiva brasileira. De acordo com o Senhor Olimpio Alvares, os motores Euro 6 já são hoje obrigatórios em todos os países desenvolvidos, e também no México, Chile e na Índia (onde devem ser integralmente implantados até 2020).

Outra medida aplicável aos veículos novos é a imediata correção da regulamentação vigente dos inadequados requisitos de durabilidade de catalisadores de automóveis e motocicletas. Para o expositor, no Brasil, são muito permissivos os critérios e limites (regulamentados no Proconve) para se aferir a durabilidade desses dispositivos redutores de emissões. Isso faz com que, muito depois de já terem sua eficiência operativa esgotada, ainda podem continuar sendo



utilizados nos veículos, e, assim, emitindo grandes quantidades de poluentes na atmosfera.

Ademais, o Senhor Olimpio Alvares ressaltou não haver ainda no país a obrigatoriedade de adoção do ORVR (*On Road Vapor Recovery System*) em veículos novos, que consiste num sistema de controle de emissões de vapor de combustíveis capaz de conter a contaminação do ar quando se faz o abastecimento do veículo. Por fim, necessário que também se regule, no Brasil, a limitação da emissão de CO₂ para veículos novos leves e pesados, estes últimos sendo os principais responsáveis pelas emissões de gás carbônico oriundo de combustíveis fósseis.

Já para os veículos em uso, o expositor apontou uma série de medidas que podem ser adotadas, algumas delas já estando inclusive previstas em lei ou regulamentação no Brasil, mas que, por acomodações várias, não são efetivamente colocadas em prática.

Um exemplo desta última situação é o “caso icônico” — como colocou o Senhor Alvares — da inspeção veicular, procedimento que é previsto há 25 anos por norma do Conama (Resolução n. 07/93, hoje substituída pela Resolução n. 418/09) e desde 1997 tornada obrigatória pelo Código de Trânsito Nacional (Lei n. 9.503/97, art. 104). Para o referido expositor, a implantação dos programas de inspeção veicular caberia aos estados (sendo uma exceção o Município de São Paulo), mas são raros aqueles que até agora cumpriram efetivamente a obrigação legal. Além disso, necessário que se proceda à adequação dos procedimentos e limites da inspeção veicular previstos na regulamentação vigente, uma vez que os procedimentos atuais de medição de emissões são adequados apenas aos veículos carburados, sendo ainda lenientes os limites de inspeção para as motocicletas.

No que se refere aos Planos de Controle de Poluição Veicular (PCPV) — que cabem aos estados por exigência da Resolução Conama n. 418/09 —, devem se adequar os requisitos para sua edição, já que na maioria dos estados estes documentos estão desatualizados ou então vigoram sob um regime de total ineficácia.



não sendo previstos prazos e metas de atingimento obrigatório nem atribuição de responsabilidades, o que, para o expositor, confere aos PCPVs o caráter de mero "plano de boas intenções".

Para os veículos usados, o Senhor Olímpio mencionou os programas de gestão ambiental de frotas, citando como boa prática nessa área o modelo do município de Sorocaba, que, na lacuna de uma regulamentação estadual para a inspeção veicular, editou uma lei (Lei Municipal n. 8.813/09) que exige dos frotistas prestadores de serviços públicos municipais que utilizam óleo diesel (ônibus, coleta de lixo etc.) a apresentação semestral de relatórios com medições de emissão de fumaça dos seus veículos.

Uma outra ação que urge ser tomada para redução de emissões de poluentes por veículos já em circulação seria, para o expositor, a adoção de amplos programas de implantação de filtros adaptados (retrofit) em veículos com motores a diesel, responsáveis por altas taxas de emissão de poluentes. Esta seria, ainda de acordo com o Senhor Olímpio, uma medida de alta "eficácia ambiental", já que envolve baixos custos em relação aos benefícios que dela adviriam. Programas como esse já estão em prática em vários locais no mundo inteiro, como Santiago, México, Londres, Alemanha, Suíça, China, entre outros.

Como atitude de caráter mais geral, o Senhor Alvares indicou também a progressiva substituição dos veículos movidos a combustíveis fósseis, principalmente em relação ao óleo diesel, que pode ser substituído por combustíveis e propulsores alternativos em frotas de ônibus urbanos, caminhões de lixo, escolares, caminhões de entrega, motogeradores, equipamentos de construção civil etc. Um bom exemplo de medida tomada nesse sentido e citada pelo expositor foi o recente anúncio, pela prefeitura de São Paulo da substituição integral, com prazo definido, de sua frota de ônibus movida a diesel por tecnologias menos poluentes.

Ademais, mencionou como lacuna nas políticas públicas dessa área — nos três níveis de governo — a falta de uma clara e eficaz regulamentação destinada a estimular a penetração de veículos elétricos, tanto para automóveis,



quanto para bicicletas, motocicletas, caminhões e ônibus. Haveria, segundo ele, nas atuais tratativas para elaboração do Rota 2030 (programa em gestação do governo federal para o setor automotivo) muitas restrições à participação dos desenvolvedores de tecnologias e produtores desse setor de inovação.¹³

À parte de todos esses ajustes de políticas mais diretamente ligadas às emissões veiculares, o Senhor Olimpio relacionou ainda uma série de medidas complementares que atendem ao ideal de mobilidade sustentável nas cidades e que, por conseguinte, contribuem para minimizar os altos índices de poluição atmosférica. Mencionou, por exemplo, a implantação de rede de ciclovias, com o alargamento de calçadas, para estimular o uso da bicicleta ou outros meios de mobilidade ativa. Também defendeu que se adote nas áreas urbanas uma política de estacionamento sustentável, como medida compensatória aos estímulos prioritários conferidos à produção, consumo e utilização de automóveis particulares, em detrimento do transporte público. No mesmo sentido, falou em restrição da circulação de veículos de alta emissão em áreas e horários congestionados, por meio da implantação de uma espécie de "pedágio urbano inteligente e flexível". Por fim, outras medidas plausíveis mencionadas para a redução de emissões nas cidades seriam a criação de zonas de baixas emissões (Low Emission Zones) e de mecanismos de teletrabalho.

Como ressaltado pelo expositor, as autoridades governamentais e gestores públicos responsáveis por essas questões (como dirigentes de órgãos de controle ambiental, secretários de transporte etc.), apesar de já alertados e cientes dessas soluções, ainda não se sensibilizaram suficientemente para implementar as mudanças necessárias e perfeitamente ao alcance do Estado.

Um exemplo curioso dessa leniência governamental com a problemática da poluição atmosférica foi dado pelo Prof. Nelson da Cruz Gouveia, no segundo painel da Audiência. Ali, expôs-se o caso da conclusão do Trecho Sul do

¹³ Na fase de debates da Audiência, a manifestação do Senhor Adalberto Maluf, representante da Associação Brasileira do Veículo Elétrico – ABVE e da Associação Brasileira da Energia Solar Fotovoltaica – ABSOLAR, trata desta barreira de entrada a essa categoria de desenvolvedores (Anexo A – Transcrição, p.81-3).



Rodoanel, em 2012, grande obra viária na região metropolitana de São Paulo que, pela criação de um trajeto perimetral, buscou desviar o tráfego de veículos pesados (principalmente caminhões movidos a diesel) das áreas centrais de maior adensamento. Nessa oportunidade, conduziu-se um estudo sobre o impacto da obra na qualidade do ar e na saúde pública, principalmente nas regiões centrais beneficiadas pela restrição de tráfego.

As conclusões foram as seguintes: a remoção de 20 mil caminhões movidos óleo diesel das artérias urbanas causou uma redução de 20 a 25% na poluição do ar local; as mortes e hospitalizações respiratórias e cardiovasculares caíram 10%; para cada 10-20 veículos pesados a diesel a menos circulando nas vias urbanas, evita-se uma hospitalização por ano; e para cada 100-200 veículos pesados a diesel retirados do tráfego, evita-se uma morte por ano.

Contudo, como bem observou o Dr. Gouveia, nenhum desses impactos positivos sobre a qualidade do ar local e sobre a saúde pública tinha constituído a motivação para a execução da obra ou algo sequer antevisto pelos gestores públicos responsáveis. Os benefícios trazidos revelaram-se, assim, meros acidentes convenientes, o que por si só evidencia a baixa consciência pública desses agentes no planejamento e implementação de políticas públicas eficazes para gestão da qualidade do ar.

Não causa surpresa esse fenômeno, quando se leva em consideração aquilo que ficou registrado nos itens 3.1 e 3.2, ou seja, que, desde o início do processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90, não faltaram contribuições técnica e cientificamente embasadas por parte de agentes exclusivamente dedicados aos interesses exclusivos de proteção do meio ambiente e da saúde (MPF, PROAM e APROMAC). A negação desses argumentos pela maioria da CTQAGR nunca foi feita utilizando-se de argumentos da mesma natureza, como se fosse suficiente o mero subterfúgio da *exequibilidade* política ou *economicidade* da adoção de tais propostas. Como se vê, assim também acontece com a adoção de soluções específicas em todas as esferas governamentais, pouco ou nada receptivas a medidas como estas que foram propostas neste item.



3.5. Pressupostos constitucionais e legais para a atividade normativa do Conama

Com base no que disseram os expositores na Audiência Pública, o processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90 foi abordado nos itens 3.1 e 3.2 sob dois aspectos distintos: no primeiro, pelo relato cronológico do seu *procedimento*; no segundo, pela análise do conteúdo da atual versão da minuta e a exposição dos seus principais vícios *materiais*.

Neste item, o processo de revisão é tratado numa perspectiva juridicamente mais ampla, qual seja, a dos pressupostos e condicionantes (constitucionais, legais e derivados de diplomas internacionais) que devem, de um lado, guiar e, de outro, limitar a atividade do Conama em sua função normativa.

Nisso também recaem as considerações a respeito da estrutura do Conama e de seus órgãos fracionários, já que devem estar eles configurados de tal forma que a representação de interesses não acabe por desviar a produção normativa do órgão das bitolas superiores do ordenamento jurídico que impõem — ao Estado como um todo e ao Conama em particular — o dever de proteção do meio ambiente, da saúde e da vida.

Na Audiência Pública, foi essa a tônica do quarto e último painel do evento, de que participaram como expositores o Relator do presente documento, Doutor José Leonidas Bellem de Lima, Procurador Regional da República, Coordenador do Grupo de Trabalho Qualidade do Ar da 4ª CCR e representante do MPF como conselheiro no Conama por dois mandatos consecutivos (2012-2016); e o Doutor Tiago Fensterseifer, Defensor Público no Estado de São Paulo, membro do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da mesma instituição e autor de relevantes obras doutrinárias nas áreas do direito ambiental e dos direitos fundamentais.



Em sua fala, o Doutor Fensterseifer traçou com precisão a gênese e os contornos daquilo que hoje se caracteriza, em suas palavras, como “marco” ou “bloco normativo” de tutela ao meio ambiente, o qual o Conama deve respeitar estritamente e em razão do qual se deve a sua própria existência como instituição.

Para esse expositor, o advento da Lei n. 6.938/81 — que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama — significou, ao mesmo tempo, o fim do “*laissez-faire* ambiental” que havia até aquele momento, mas também a criação de um novo “microsistema legislativo” em matéria ambiental, tutelando um novo bem jurídico autônomo, qual seja, o meio ambiente.

O *caput* do art. 2º desse diploma — que o expositor bem alcunhou de “Código Ambiental Brasileiro” — deixa claro esse novo *status* jurídico do meio ambiente, quando estatui que “[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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Citou, ainda, outros comandos fundamentais desse bloco normativo de salvaguarda do meio ambiente, como, por exemplo, a Lei n. 7.347/85, que, ao prever e reger a ação civil pública, conferiu a diversos agentes da sociedade civil um instrumento eficaz para a tutela de direitos difusos, de titularidade indeterminada, como o são o meio ambiente e o direito à saúde.

A consagração, a nível constitucional, desse desígnio de proteção do meio ambiente veio então com a Constituição Federal de 1988. Como bem apontou o Doutor Fensterseifer, a previsão insculpida no *caput* do art. 225¹⁴ tem um caráter dúplice: por um lado, reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos, e, por outro, determina um dever

¹⁴ 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.



de proteção a cargo do Estado e da coletividade. Essa função dúplice da norma, continua o expositor, se reflete também na dicção do art. 196 da Constituição¹⁵, que institui o direito fundamental à saúde, bem jurídico também em jogo nesta regulamentação dos padrões de qualidade do ar.

Fica, assim, patente a intenção do Constituinte de conferir uma proteção especial a esses bens jurídicos (meio ambiente e saúde), não apenas reconhecendo-os como direitos fundamentais, mas também obrigando o Estado a atuar de forma a protegê-los e aprimorá-los.

Daí a observação do Doutor Fensterseifer sobre o caráter *progressivo* que sempre deve ter qualquer legislação atinente a esses bens, de modo que não se viole o princípio da proibição da proteção insuficiente:

"A doutrina especializada trabalha justamente com essa dupla dimensão: além da vedação do retrocesso, impõe um dever de progressividade. [...] O legislador, se por um lado está adstrito a essa perspectiva da vedação de excesso, também está condicionado a atuar de forma a não incidir numa situação de insuficiência, ou seja, de não proteger de forma minimamente suficiente determinado direito fundamental. Aqui, no caso, nós estamos falando do direito fundamental ao meio ambiente, e do direito fundamental à saúde."

Tem, pois, o Conama o dever primário de obedecer os ditames constitucionais e produzir normas de efetiva proteção do direito fundamental ao meio ambiente e à saúde.

Este Relator, em sua exposição, situou com clareza a posição específica do Conama dentro do referido marco normativo-institucional. O colegiado, criado no âmbito da Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, é "órgão consultivo e deliberativo" do Sisnama, e suas atribuições são determinadas pelo art. 6º, II, daquele diploma:

¹⁵ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



"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;**" [g.n.]

A própria redação do dispositivo que institui o órgão faz questão de reproduzir, na parte acima destacada, a fórmula usada no mencionado art. 225 da Constituição, reforçando assim a sua ancoragem ao marco normativo de espírito protetivo ao meio ambiente.

A vedação de atuação fora desses limites foi também destacada pelo Doutor Fensterseifer:

"A resolução do Conama só pode ser trabalhada *dentro* desse marco normativo, como uma pintura que vai ter que ser desenhada ali dentro. Fora daquilo ela incide num espaço de inconstitucionalidade. Não existe um cheque em branco para o Conama regulamentar a matéria ambiental — e é esse o papel dele dentro da estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente — em dissonância com esse marco, que está na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que *está* na Constituição Federal."

E, ainda, referindo-se às eventuais normas que implicam retrocesso em matéria ambiental:



"O que isso acarreta, do ponto de vista da atuação do legislador? Acarreta, sim, o reconhecimento da inconstitucionalidade de qualquer medida que tenha esse caráter normativo, como é a resolução do Conama por natureza, dado esse papel que a própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente atribui ao Conama, no sentido de ser esse órgão normativo."

Ademais, além de vedado o retrocesso, como já se disse, existe ainda o dever de *progressividade* na atividade do Conama. Isso significa que há também um viés *positivo* a guiar a sua normatividade: o Estado passa a ter então o dever de imprimir, nas normas que formula, o sentido e os objetivos específicos que o ordenamento jurídico lhe determina para aquela matéria. Por isso, o Conama deve ser encarado como uma instituição inserida no quadro maior de uma política pública voltada à proteção do meio ambiente (Política Nacional do Meio Ambiente), e, como tal, deve cumprir efetivamente os desígnios de que esse marco o incumbiu.

Esse ponto foi levantado na exposição deste Relator na Audiência Pública, tendo o tema já sido inclusive abordado no já mencionado ofício à CTAJ que objetou em vários pontos o processo de revisão. Desse último documento, transcreve-se a seguinte passagem:

"A função normativa do CONAMA, em especial, reveste-se do caráter de importante política pública ambiental. Assim é que, como bem esclarece Felipe de Melo Fonte¹⁶ "no âmbito da produção legislativa, o termo política pública tem sido reservado para designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras, e em alguns casos impõem metas que preveem resultados específicos. São as chamadas normas-gerais ou leis-quadros instituidoras das políticas nacionais normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns ou legislativas concorrentes previstas, respectivamente, nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988". Afirma o autor que a Lei n. 6.938/81, que organizou a Política Nacional do Meio Ambiente, é um exemplo dessa categoria normativa.

¹⁶ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2015, p.38.



Por se tratar de um dos responsáveis pela efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, o objetivo precípua do Conama é produzir normas que proporcionem efetiva proteção a esse direito fundamental, conforme preceituam os artigos 225, da Constituição Federal, 2º e 6º, inciso II, da Lei n. 6.938. De fato, os dispositivos supracitados determinam que cabe ao Conama a "preservação melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º da Lei n. 6.938/81), bem como definir "padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 6º, inciso II)."

Destarte, o Doutor Fensterseifer também pontuou que os pressupostos contidos em todo esse bloco normativo vinculariam não apenas o Estado-administrador (executor da política pública ambiental) e o Estado-legislador (aqui incluído, extraordinariamente, o Conama, como órgão formulador de normas em matéria ambiental), mas também o Judiciário, provocado posteriormente a corrigir uma situação de violação direitos. O representante da Defensoria Pública do Estado de São Paulo ainda alertou, referindo-se especificamente ao processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90:

"Infelizmente, se não houver, nessa trajetória, a construção de um caminho ainda extrajudicial — administrativo, político — de solução, a fim de bem resguardar esses direitos fundamentais, que estão ali em cheque nessa discussão, sem dúvida a esfera judicial vai ser a boia de salvação, a salvaguarda para se levar essa discussão adiante."

Como se depreende da exposição dos itens 3.1 e 3.2, o Conama vem propondo normatizações em total contraste com esse programa normativo-institucional de viés protetivo ao meio ambiente e à saúde. Caberia então perguntar quais seriam as razões para tal desvirtuamento na atuação do órgão.

Para este Relator, pelo estudo do caso em tela (processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90) e pela sua experiência como conselheiro no Conama representando o MPF, é evidente que o colegiado padece de um "problema



sistêmico", que remete à sua própria estrutura. Esse problema seria então a falta de paridade na composição Conama.

Ressaltou este Relator, em sua fala no quarto painel, a existência de um grande desequilíbrio entre os interesses representados no colegiado. De um lado, uma pequena minoria (10,9% dos conselheiros votantes) de entidades que representam os interesses exclusivamente ambientais. De outro, uma maioria (89,1%) defensora de interesses múltiplos (políticos, econômicos, classistas, corporativos etc.), interesses que, a despeito de suas especificidades, se unem para colidir frontalmente com os interesses ambientais, o que acaba por produzir muitas vezes normas pouco ou nada protetivas ao meio ambiente. A isso se soma a forma de deliberação em todas as instâncias do órgão, qual seja, pela maioria simples de votos, o que sempre dará prevalência a essa maioria de interesses múltiplos sobre os ambientais.

No seu entendimento, portanto, a despeito de o art. 5º do Decreto n. 99.274/90 (que determina a composição do Conama) estabelecer cinco setores distintos de representação¹⁷, o que se constata facilmente no colegiado é uma *dualidade* de interesses, critério que foi bem explicado pelo membro do Ministério Público Federal em sua exposição:

"Eu digo, então, que existem duas categorias que são facilmente identificáveis: a categoria daqueles que defendem *exclusivamente* o meio ambiente, [...] aquele ente que foi criado com essa finalidade precípua (se ele estiver no Conama e não defender o meio ambiente, ele está cometendo suicídio), são

17 Conforme apresentação do Doutor Bellem de Lima, o art. 5º do Decreto n. 99.274/90 determina que o Plenário do órgão possui 104 conselheiros, dos quais 101 possuem direito a voto. O referido decreto categoriza os membros votantes em 5 setores de representação (exceto pelo membro honorário, escolhido pelo Plenário, e não enquadrável em nenhuma dessas categorias), assim distribuídos: Governo federal: 35 conselheiros (incluindo Presidente e Secretário-Executivo do Conama, que são, respectivamente, o Ministro do Meio Ambiente e o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente); Governos estaduais: 27 conselheiros; Governos municipais: 8 conselheiros; Entidades empresariais: 8 conselheiros; Entidades de trabalhadores e da sociedade civil: 22 conselheiros.

Dessa última categoria, apenas 11 são entidades ambientalistas não indicadas pelo Governo. Para o Procurador Regional da República, são apenas essas poucas entidades — apenas 10,9% dos conselheiros votantes — que podem ser consideradas como representantes de "interesses exclusivamente ambientais".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MPF
Ministério Público Federal

as ONG's ambientalistas; e os outros, que defendem interesses múltiplos. [...] Por que eu escrevo "interesses múltiplos"? Para dar uma chance de alguém até sugerir que o Governo Federal, que os empresários, que os empregadores em algum momento defendem o meio ambiente. Pode ser até que aconteça, mas não quando o interesse do meio ambiente conflita com esses interesses próprios deles. [...] Torna-se inócuo o esforço dessa minoria que é vocacionada à defesa do meio ambiente."

Para o representante do MPF, a necessidade de uma maior representatividade das ONGs ambientalistas seria a solução para isso que o Doutor Fensterseifer chamou de "absoluto desequilíbrio de forças que existe na composição no Conama". Segundo o Doutor Bellem de Lima, a legitimidade dessas entidades como representantes da sociedade em matéria ambiental está prevista, inclusive, em tratados internacionais que reforçam a preponderância do princípio da participação social.

Conforme se extrai do Princípio n. 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), a sociedade como um todo tem o direito de se tornar consciente dos temas ambientais discutidos, e "a melhor maneira de tratar as questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de *todos os cidadãos interessados*" (g.n.). Por seu turno, o art. 2º da Convenção de Aarhus (Resolução da Assembleia da República n. 11/2003 - Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente), conceitua como "público interessado" o

"[...] público afectado ou que possa ser afectado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão; para os fins desta definição, **as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente** e preencham quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como interessadas." [g.n.]

Esse viés participativo está, de resto, insculpido na própria Constituição Federal, que, em seu art. 1º, parágrafo único, determina que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou



diretamente, nos termos desta Constituição" (g.n.). Do mesmo modo, no caput do art. 225, o Constituinte atribuiu não apenas ao Estado o dever de proteção do meio ambiente, "impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (g.n.).

A participação da sociedade por intermédio das ONG's ambientalistas há de ser "concreta", e não apenas um "arremedo de democracia", como colocou o membro do MPF em sua exposição, e isso para que se tenha a plena efetividade do comando constitucional. Para ser efetiva, a participação da sociedade civil implica o poder de ver e ter seus posicionamentos ambientais, além de conhecidos, defendidos, mas também com reais possibilidades de serem acolhidos e implementados. Essas entidades representativas do genuíno interesse na proteção do meio ambiente têm, entretanto, um poder de influência ínfimo neste regime, pois, sendo sempre minoria (10,9% dos membros votantes no Plenário), os seus posicionamentos exclusivamente em defesa do meio ambiente nunca ou quase nunca prevalecerão em face da maioria esmagadora dos outros grupos.

A solução capaz de sanar esse problema estrutural na composição do Conama, na visão deste Relator, é a implantação de um sistema de representação por categoria de interesse, de modo que nele se refletida — em proporção equilibrada — a dualidade de interesses que de fato já existe no colegiado.

Para isso, o expositor propõe que o número de conselheiros defensores de interesses puramente ambientais (ou seja, as ONG's ambientalistas, criadas precipuamente para esse fim) seja, no mínimo, igual à soma de conselheiros representantes de interesses plúrimos (entes governamentais, entidades empresariais etc.), de modo que haja a viabilização da protetividade mais extensiva possível dos direitos fundamentais ao meio ambiente e à saúde.

Por fim, tendo em vista esse desequilibrado arranjo representativo do órgão — que confere aos entes governamentais detentores de 69,3% dos votos no Conama uma falsa zona de discricionariedade, propiciando a elaboração de normas com baixo ou nenhum teor protetivo e uma absurda noção de



disponibilidade dos direitos fundamentais —, cabe o questionamento feito pelo Doutor Bellem de Lima no quarto painel da Audiência:

“O Poder Público quando tem o dever de fazer valer os direitos individuais ou de se abster de infringi-los, não pode ter a disponibilidade acerca do cumprimento e dos limites dessa obrigação.

Seria o mesmo que o responsável pela dívida estipular o prazo do seu vencimento ou o valor.

Exemplo claro é o do direito ao silêncio e ao repouso noturno. O Poder Público, tendo como dever garantir esse direito, não apenas o viola quando realiza obras ruidosas em horário noturno, mas também quando deixa de coibir a prática ruidosa por particulares.”



4. Conclusões

A Audiência Pública de que trata o presente Relatório Conclusivo, por tudo o que foi nela tratado (seja pelas exposições nos quatro painéis temáticos, seja pelas manifestações dos presentes nos debates), satisfaz plenamente o seu propósito original de "apresentar e debater — à luz dos aspectos jurídicos, técnicos e de gestão participativa — a revisão da Resolução Conama n. 03/90, que dispõe sobre os padrões nacionais de qualidade do ar" (art. 2º do Edital de Convocação).

No Capítulo 3 deste Relatório, foram agrupados em cinco eixos temáticos os pontos levantados e as informações trazidas pelos expositores dos painéis.

No primeiro deles (item 3.1), relatou-se o histórico do referido processo de revisão regulatória em marcha no Conama, desde suas origens até o ponto em que se encontra hoje, tendo ainda sido apontados os vícios procedimentais que contribuíram para a inocuidade da atual minuta.

Já no item 3.2, o recorte se deu sobre o próprio conteúdo da minuta, de modo que, em análise aos seus dispositivos, restou exposta a total falta de conformidade da norma com quaisquer parâmetros razoáveis de protetividade aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Enfoque totalmente diverso se deu no item 3.3, em que se privilegiou a perspectiva médica no que toca o problema da poluição atmosférica. As informações ali trazidas dão a real e alarmante dimensão dos impactos da poluição sobre a saúde pública, além de atestarem a inação dos gestores e formuladores de políticas públicas (Conama aí incluído) diante dos insumos científicos que há muitos anos lhes são fornecidos pela academia.



Na subseção seguinte (item 3.4), apresentam-se medidas factíveis, tanto no campo das atualizações tecnológicas como na área das políticas públicas, que poderiam fazer frente ao problema das emissões de poluentes atmosféricos. Mais uma vez, restou demonstrada a sistemática recusa do poder público na adoção — em alguns casos, já prescrita em lei — de medidas amplamente conhecidas para mitigar a poluição do ar.

No derradeiro item do Capítulo 3, há um retorno à dimensão jurídica, mas agora para se apresentar os pressupostos constitucionais, legais e derivados da legislação internacional que devem condicionar toda a atividade normativa do Conama e até o seu sistema de representação.

O conteúdo de todos esses tópicos temáticos — nos quais se privilegia o *relato* do que foi efetivamente abordado na Audiência — é unívoco em demonstrar a total debilidade representada pela atual minuta de resolução do Conama sobre os padrões nacionais de qualidade do ar.

De forma sintética e casada com os tópicos abordados, poderia ser lançada a seguinte formulação em relação ao processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90:

Um processo de cognição eivado de vícios e propício a arbitrariedades (item 3.1) gestou uma minuta de resolução precária e ineficaz do ponto de vista da proteção do meio ambiente e da vida (item 3.2). Para tanto, não foram sequer levados em conta os argumentos científicos que demonstram os impactos que tal resolução causará à saúde pública (item 3.3), tampouco considerados os estímulos de mudança que a boa norma poderia induzir sobre os setores produtivos e agentes públicos competentes (item 3.4). Isso tudo só pôde suceder desta forma por meio da frontal violação a um consolidado marco normativo de viés protetivo à saúde e ao meio ambiente, e que prevê a efetiva e concreta participação social nas instâncias deliberativas em matéria ambiental (item 3.5).



Ressalta-se aqui que esse *script* de distorções que se verificou no Conama, e que concorre para a produção de uma política pública inócua para a qualidade do ar em todo o território nacional, não deve ser visto de maneira isolada. Como afirmou o Senhor Carlos Alberto Hailer Bocuhy em sua apresentação, a fixação de valores-limite nacionais para concentração de poluentes atmosféricos assume valor "central" e "estratégico" para toda e qualquer regulamentação que, direta ou indiretamente, tangencie a questão da qualidade do ar.

Por isso, prudente que não se perca também de vista a existência de diversos outros programas, planos e políticas públicas em cuja formulação e gestão podem estar atuando esses mesmos interesses múltiplos (de natureza política, econômica, corporativa ou classista) que hoje vicejam no Conama em detrimento do interesse público.

Importante, então, que se lance um olhar panorâmico para toda a ampla rede de programas atinentes à qualidade do ar, aos quais podem interessar o resultado da revisão desta resolução do Conama, e que se investigue, caso a caso, as eventuais conexões entre eles, bem como entre as forças que influem na e que são responsáveis pela sua formulação e gestão.¹⁸

Assim, o processo de revisão da Resolução n. 03/90 do Conama pode não ter sido o único a ser conspurcado pela interferência de interesses econômicos e políticos dos mais variados, pelo que cabe verificar se as mesmas concausas não estariam também contaminando outros foros de elaboração e fomento de políticas públicas atinentes ao tema do ar, como, por exemplo, o Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar – Pronar, do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – Proconve; o Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares – Promot; e o Rota 2030, programa

¹⁸ Na fase de debates da Audiência, a manifestação do Senhor Adalberto Maluf, representante da Associação Brasileira do Veículo Elétrico – ABVE e da Associação Brasileira da Energia Solar Fotovoltaica – ABSOLAR, sugere a existência de intrincadas relações entre esses programas e entre os agentes que atuam na sua formulação e execução (Anexo A – Transcrição, p.81-3).



em gestação no governo federal (e capitaneado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC) para o setor automotivo.

No que se refere ao conteúdo específico da minuta de resolução, como relatado no item 3.2, o Senhor Bocuhy elencou os principais pontos que demonstram a insuficiência da norma, do ponto de vista da proteção da saúde e do meio ambiente. Assim, a minuta, hoje sob análise da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do Conama,

- Estabelece índices de poluição elevados, que não protegem a saúde pública;
- Cria mecanismos protelatórios inaceitáveis para o atingimento das metas de PQAr;
- Desvirtua as políticas públicas antipoluição;
- Favorece atividades poluidoras no licenciamento ambiental;
- É ineficiente para proteger a saúde pública diante de episódios críticos; e
- É insuficiente para prover informação à população afetada.

Com efeito, todos os dados e informações oferecidos nos itens 3.3 e 3.4 — tanto pela ótica da área médica, quanto pelas inovações técnicas e medidas de políticas públicas hoje disponíveis — sustentam a tese de que os termos da minuta, no estado em que se encontram, importarão em enorme retrocesso normativo e total desamparo ao meio ambiente e à saúde.

Como asseverado pelo Doutor Tiago Fensterseifer na Audiência Pública, no que toca a normatização atinente a esses dois direitos fundamentais essenciais à vida (saúde e meio ambiente), deve-se respeitar o princípio da proibição da proteção insuficiente, que tem dupla dimensão: “além da vedação do retrocesso, impõe um dever de progressividade” para o legislador ou formulador de política pública, como é, neste caso, o Conama.



A referida progressão, contudo, deve sempre se dar sobre bases científicas, obedecendo ao natural atrelamento que deve existir entre a proteção desses direitos fundamentais e a técnica, como também apontou o Doutor Fensterseifer.

É nessa mesma direção que aponta o *princípio do progresso ecológico*, que vincula o formulador da norma a revisá-la, necessariamente, no sentido de conferir-lhe maior protetividade ao meio ambiente (e, por extensão, à própria saúde), e de modo a sempre levar em conta os avanços técnico-científicos que indiquem a existência de novas ameaças ou novas soluções de mitigação de danos, como leciona a seguir Alexandra Aragão:

O conteúdo do princípio do progresso ecológico no momento legislativo secundário identifica-se com uma ideia de não estagnação legislativa, ou seja, com o dever de ir revendo a legislação existente de proteção ambiental.

E quando é que uma revisão da legislação se justifica? Desde logo, sempre que os limites ou restrições inerentes a qualquer política de proteção ambiental se reduzam ou desapareçam. [...]

Sendo a **tecnologia** uma condição importante da proteção ambiental, o progresso tecnológico torna imperativo, pela cláusula da Melhor Técnica Disponível (MTD), um acréscimo qualitativo da proteção ambiental, sempre que o progresso tecnológico possibilite essa proteção acrescida.

[...]

Com a emergência do princípio da precaução, há cerca de vinte anos, a **ciência** deixou de desempenhar, na política ambiental, um papel tão determinante na fundamentação na fundamentação da proteção do ambiente, como até aí desempenhara. Porém, a existência de **provas científicas** do dano ecológico continua a ser o **critério** que permite passar da adoção voluntária de medidas de precaução de danos prováveis e calculáveis para a adoção imperativa de medidas de prevenção de danos ambientais certos e determináveis por avaliação. [Grifos da autora.]¹⁹

¹⁹ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In *Direito constitucional ambiental brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO, José



Também apontada pelo Doutor Fensterseifer em sua exposição no quarto painel, a íntima ligação entre técnica/ciência e direito ambiental já é uma realidade em uma série de ordenamentos jurídicos e tratados internacionais atinentes à matéria ambiental. O conceito de "melhor técnica disponível" já se consagrou como cláusula comum em diversas dessas normas e documentos, indicando uma forte tendência para que os legisladores, os gestores e formuladores de políticas públicas estejam vinculados, na sua atividade, à permanente revisão das normas e programas, no mesmo passo do avanço técnico-científico.

Como exemplo, tomemos a Diretiva 96/61/CE, "relativa à prevenção e controlo integrados da poluição", editada pelo Conselho da Comunidade Europeia em 1996, e que, em seu artigo 2ª, ponto (11), fornece a definição desse conceito:

"«Melhores técnicas disponíveis», a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das actividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores-limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de em modo geral as emissões e o impacto no ambiente no seu todo. Entende-se por:

- «técnicas», tanto as técnicas utilizadas como o modo como a instalação é projectada, construída, conservada, explorada e desactivada,
- «disponíveis», as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector industrial em causa, em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer essas técnicas sejam ou não utilizadas ou produzidas no território do Estado-membro em questão, desde que sejam acessíveis ao operador em condições razoáveis,

Rubens (Org.). 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.60-1.



- «melhores», técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de protecção do ambiente no seu todo;²⁰

Na Audiência, além da exposição da extrema nocividade da poluição atmosférica sobre a saúde humana e sobre o próprio sistema de saúde pública (item 3.3), foram exibidas, pelo Senhor Olimpio Alvares no segundo painel, uma série de atualizações tecnológicas e de medidas mitigadoras da poluição do ar que hoje já são amplamente disponíveis para pronta adoção pelos gestores públicos, cabendo-lhes, portanto, apenas o dever de implementá-las.

A sua não adoção entre nós não deriva, contudo, do desconhecimento do Poder Público acerca da sua existência, mas da prevalência de interesses políticos, econômicos, corporativos e classistas que prevalecem sobre os interesses comprometidos unicamente com a proteção do meio ambiente. A manifestação, infelizmente comum, desse fenômeno de disparidade de interesses — com prejuízo ao meio ambiente e à saúde — conforme assentado na exposição deste Relator no quarto painel da Audiência (item 3.5).

Aliás, pela análise global das manifestações ocorridas na Audiência Pública em tela, percebe-se que uma das objeções mais constantes e contundentes contra o processo de revisão da Resolução Conama n. 03/90 foi direcionada justamente à ausência de receptividade do colegiado e de seus órgãos fracionários (no caso, mormente a CTQAGR) a argumentos de ordem técnica e científica. Nunca rebatidos pela maioria de conselheiros — defensores de interesses múltiplos, antagônicos à proteção do meio ambiente e da saúde —, essas propostas foram sistematicamente desconsideradas.

Sempre escudando-se na alegação de respeito ao rito regimental, os membros daquele colegiado, até este momento, têm visto prosperar um projeto de resolução — talvez, propositalmente — ineficaz.

²⁰Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0061&from=PT>>. Acesso em: 28 jun. 2018.



Como se não houvesse todo um marco normativo protetivo — a começar pela Constituição, em seu art. 225 — a guiar e vincular a atividade normativa daqueles agentes; como se não houvesse um desiderato legal para a atuação específica daquele colegiado (Lei 6.938/81, art. 6º) como bastião de defesa do meio ambiente; como se tampouco houvesse um pendor constitucional ao viés da democracia direta e tratados internacionais que preveem a participação efetiva da sociedade civil na formulação normativa e gestão em matéria ambiental; como se nada disso houvesse, enfim, pensam esses conselheiros que bastaria como garantia de legitimidade e correção da norma o mero respeito ao Regimento Interno do Conama, editado como Portaria do Ministério do Meio Ambiente.²¹

Cumprido o rito do Conama, estaria a norma, portanto, automaticamente revestida de toda a legitimidade e observância ao marco normativo que rege toda normatização ambiental? É essa premissa que transparece na manifestação da representante do Ministério do Meio Ambiente, Senhora Letícia Reis de Carvalho, no primeiro painel da audiência, ainda que com o reconhecimento da “timidez” da norma na proteção a direitos fundamentais essenciais:

“Então, a despeito de eu poder me sensibilizar como pessoa e como representante do Ministério do Meio Ambiente pela, talvez, timidez, ou o progresso limitado que essa minuta tenha trazido ao cenário de atualização, frustrando algumas expectativas dos agentes que tinham uma ambição mais alta para este processo de revisão no Conama, nós, no Ministério do Meio Ambiente, entendemos que o processo seguiu o seu curso conforme as regras do Conama.”

Esse espírito de “estrita regimentalidade” não deve, contudo, prevalecer sobre condicionantes normativas que são hierarquicamente superiores. Quanto menos quando estão em jogo direitos fundamentais cuja materialidade deve se refletir sobre todo o ordenamento jurídico, de forma que não haja a *rarefação* do

²¹Portaria MMA n. 452/11. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>>. Acesso em: 28 jun. 2018.



desígnio constitucional à medida que os regramentos se tornam mais específicos e hierarquicamente inferiores, como é uma resolução do Conama sobre padrões nacionais de qualidade do ar.

Não pode ser mais equivocada a premissa de que, respeitado o procedimento, garantida está a proteção aos direitos fundamentais. É certo que todo e qualquer procedimento (legislativo, judicial, administrativo) deve ser apto à garantia e efetividade dos direitos fundamentais, mas há que se ter muita cautela quando relacionadas essas duas dimensões normativas, sempre devendo haver a "primazia do aspecto material" dos direitos fundamentais sobre o rito utilizado para dar-lhes concretude, como confirma a doutrina de Robert Alexy:

"Direitos a procedimentos judiciais e administrativos são direitos essenciais a uma "proteção jurídica efetiva". É condição de uma proteção jurídica efetiva que o resultado do procedimento proteja os direitos materiais dos titulares de direitos fundamentais envolvidos.

[...]

Direitos fundamentais são, em alguns aspectos decisivos, não-procedimentais. Isso é perceptível com toda nitidez a partir de sua relação com o processo legislativo democrático. Nem tudo aquilo que pode ser resultado de discussões e votações no parlamento é possível na perspectiva dos direitos fundamentais. É certo que os direitos fundamentais, de um lado, garantem direta e indiretamente a participação no processo democrático. Nessa medida, eles são procedimentais. Mas, de outro lado, na medida em que estabelecem limites materiais a esse processo, eles são não procedimentais.

[...]

Mesmo que a conformidade do resultado aos direitos fundamentais não seja garantida pelo procedimento, há um aumento na *probabilidade* de um resultado nesse sentido. Por essa razão, procedimentos são necessários como meio de proteção aos direitos fundamentais. Mas é também claro que o mero aumento da probabilidade de um resultado conforme aos direitos fundamentais nunca poderá ser uma razão para se



abrir mão de um controle judicial da compatibilidade material dos resultados com as normas de direitos fundamentais.

[...]

Assim, no que diz respeito à conexão entre direitos fundamentais e procedimentos legais, os aspectos procedimental e material devem ser reunidos em modelo dual, que garanta a primazia do aspecto material.²²

Contudo, ainda que os procedimentos internos de deliberação ou a estrutura de representação do colegiado não tenham garantido até aqui uma normatização adequada do ponto de vista protetivo, tendo a Administração Pública se eximido do seu dever constitucional, certo é que a mesma ordem jurídica garante os meios para correção dessas violações de direitos e para a obtenção da devida prestação normativa do Estado.

Destarte, como afirmado pelo Doutor Fensterseifer na Audiência, não estão vinculados a esse marco normativo de viés protetivo apenas o Estado-administrador e o Estado-legislador (incluído aqui também o Conama), mas também o Estado-juiz. Este, provocado para que se manifeste acerca da insuficiência da norma — e por estarem em jogo direitos essenciais — deverá exercer uma jurisdição de “forte” caráter interventivo sobre a política pública, restringindo, assim, o âmbito de discricionariedade do formulador da norma, como leciona Felipe de Melo Fonte:

“Como visto anteriormente, o modelo ‘forte’ de intervenção de políticas públicas impõe a redução da discricionariedade administrativa a zero, atraindo de forma mais contundente as críticas à intervenção judicial. Neste gênero de controle, o Poder Judiciário esgota o trabalho interpretativo, apontando no caso concreto qual é ou era a conduta devida pelo poder público, condenando-o a realizá-la ou substituindo a obrigação de fazer por pecúnia. À evidência, as modalidades de intervenção judicial ‘forte’, como já registramos, deveriam ser

²²ALEXANDER, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.488-90.



reservadas aos casos em que estão em jogo políticas públicas essenciais, ligadas ao mínimo existencial, deixando ao controle brando descrito no tópico anterior as políticas públicas ligadas à concretização de prerrogativas não albergadas no interior do núcleo essencial ou apenas indiretamente relacionadas aos direitos fundamentais.”²³

A via judicial, por conseguinte, constitui-se em natural encaminhamento da questão, caso persista e prospere no Conama o intuito de regredir e tornar totalmente inócua a nova norma sobre padrões nacionais de qualidade do ar. Não poderá o Judiciário, como tem feito aquele colegiado, ignorar a existência das bitolas que devem guiar a atividade normativa do Conama, tampouco se eximir da proteção efetiva da saúde e do meio ambiente. Como bem pontuou a Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Elias Ferreira Dodge, em vídeo gravado para exibição na Mesa de Abertura da Audiência Pública:

“No Brasil, as tratativas para uma nova regulamentação da matéria atravessam no Conama um momento decisivo, diante do qual corre-se o risco de se tomar o ilusório e cômodo caminho da norma ineficaz, que prevê, mas não impõe de fato, a mudança. Deve prevalecer, contudo, a atitude responsável, consequente, bem embasada e, sobretudo, obediente às balizas do nosso ordenamento jurídico e ao ditame da participação democrática.

A natureza dos direitos fundamentais não admite a lógica da negociação, como se entre eles e os interesses diversos fosse possível uma mera relação de acomodação. Por isso, sua protetividade deve ser a mais extensa possível, podendo ser atenuada tão somente em benefício de um outro direito fundamental, após um embasado exercício de ponderação.

Como já disse, no centro desta Audiência Pública estão em jogo dois bens essenciais à vida: a saúde e o meio ambiente.

Com efeito, qualquer regramento que não garanta a extensiva e eficaz proteção a esses direitos não estará sob a guarda da nossa ordem constitucional.” [g.n.]

²³ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.318.

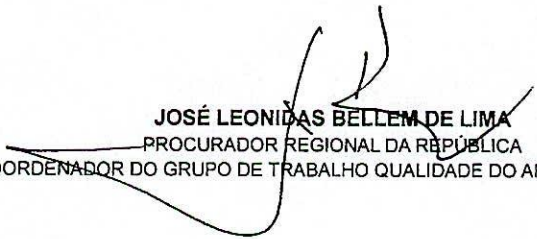


MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MPF
Ministério Público Federal

Tendo a Audiência Pública atendido às suas expectativas, possibilitando ao Ministério Público aperfeiçoar o seu posicionamento sobre a matéria, caberá, daqui em diante, por meio da atuação coordenada dos diversos órgãos desta Instituição, cada qual dentro das suas atribuições institucionais, propor as medidas judiciais e extrajudiciais mais eficazes para inibir ou reparar as violações que a atual minuta de resolução do Conama pode causar à ordem jurídica. O presente Relatório Conclusivo viabilizará também às entidades e cidadãos da sociedade civil comprometidos com a proteção do meio ambiente que se tomem as medidas que entenderem necessárias à solução deste problema, no exercício pleno da participação democrática.

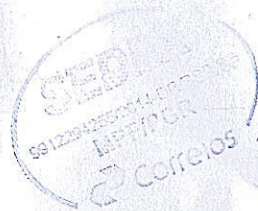
São Paulo, 05 de julho de 2018.


JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA
PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA
COORDENADOR DO GRUPO DE TRABALHO QUALIDADE DO AR DA 4ª CCR/MPF


FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGI
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA
MEMBRO DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL COMO CONSELHEIRA TITULAR JUNTO AO CONAMA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO



MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
MMA -
PRR3ª-00021906/2018 OFÍCIO Nº 1802/2018
EDSON DUARTE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO B - 5º ANDAR -
700689000 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

ENV/PRR3ª-00002048/2018



Sedex
e/AR

