



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

São Paulo, 27 de fevereiro de 2019

GAB/FASB nº 4/2019
Ofício PRR/3ª Região 397/2019
Etiqueta PRR3ª 5855/2019

Senhor Ministro

Atendendo aos Ofícios Circulares 22 e 33/MMA, que conclamaram os interessados a prestarem contribuições com vistas ao aprimoramento do colegiado para conferir “maior agilidade, eficiência e qualidade técnica às suas decisões”, vem o Ministério Público registrar que para tanto é imperiosa a obediência aos ditames constitucionais, legais, e os princípios que norteiam o direito fundamental a um ambiente sadio.

O objetivo precípua do Conama deve ser a proteção ambiental, conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 225 e os artigos 2º e 6º da Lei 6.938/81, cuja força normativa obriga as esferas produtoras de normas infralegais a não se arredarem desse quadro de feição protetiva.

Então, considerando as funções normatizadoras do Conama (artigo 8º, *caput* e incisos, da Lei nº 6.938/81), o seu regimento tem que guardar estrita obediência e sintonia com o arcabouço jurídico, que funciona como verdadeira bússola à atuação do Conselho, quer seja na sua composição, quer seja no seu funcionamento.

Excelentíssimo Senhor
RICARDO DE AQUINO SALLES
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

Logo, sob todo prisma é vedada a atuação do Conama fora desses limites, como apontou o Doutor Fensterseifer em audiência pública que discutia a proposta do órgão para a revisão da sua Resolução nº 03/90¹:

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.**

Deve ser considerado, ainda, que além das balizas normativas anteriormente descritas, às quais deve o CONAMA se submeter na sua função normativa, não se pode olvidar dos princípios que regem a Administração Pública e que esse Conselho, por ser parte dela, tem igualmente a obrigação legal de respeitá-los e trilhá-los.

Trata-se, em especial, dos princípios da transparência e da fundamentação/motivação dos seus atos, exigindo-se que as propostas adotadas pelos múltiplos setores sejam motivadas para que se possa aferir, no cotejo com as demais propostas, quais efetivamente propiciam a proteção eficaz ao direito fundamental ao meio ambiente sadio e à qualidade de vida.

A doutrina aponta que “Nesses casos, em que o agente administrativo deve adotar a melhor solução para o caso concreto, nos limites da razoabilidade e da proporcionalidade, acentua-se a necessidade de motivação explícita”².

Por sua vez, “é necessário compreender que o direito fundamental ao ambiente previsto na ordem constitucional somente pode adquirir efetividade se encontrar uma regulamentação jurídico infraconstitucional mais precisa.

¹ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/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/RelatorioConclusivoAudienciaPublica.pdf>>. Destaques nossos. Acesso em 26 fev 2019.

² MOREIRA, Egon Bockmann. Processo Administrativo. Ed. Malheiros: São Paulo, 5. Ed., 2017. PP 434.

Essa tarefa é competência do legislador, que deverá conformar a legislação infraconstitucional a partir do modelo do direito fundamental ao ambiente traçado na Constituição.”³

No entanto, a experiência acumulada deixou evidente que os frequentes desvirtuamentos dos propósitos institucionais do Conama demonstram a mácula sistêmica que assola o colegiado, dada a atuação inadequada da maioria esmagadora de defensores de interesses econômicos, políticos, classistas etc., como foi bem explicitado na Resposta à Proposta de Moção, que é de notório conhecimento, eis que publicada na página virtual do Conama⁴.

Isso comprova que a estrutura do órgão urge por alterações substanciais, sob pena de perder a própria razão de sua existência.

Note-se que os resultados aquém desse desiderato institucional para o qual o Conama foi criado não são fruto tão somente do desconhecimento generalizado de seus servidores e conselheiros acerca dos princípios constitucionais, dos direitos fundamentais aos quais devem dar concretude e dos princípios que informam o direito ambiental, mas também da distribuição desproporcional de cadeiras entre os que lá defendem vários interesses, ambientais e econômicos.

Diante desse quadro, é natural que aberrações jurídicas sejam amiúde produzidas em todas as instâncias do Conama (seja no plano procedimental, na interpretação de seu lacunoso regimento interno, seja no plano do próprio direito material, pela ineficácia consentida e deficiência protetiva das normas que edita).

Frise-se que a raiz de todo esse comportamento disfuncional do Conama como instituição, deve-se, pois, principalmente à ausência de legitimidade democrática na formação de sua composição.

³ ANIZIO PIRES, Gavião Filho. Direito Fundamental ao Ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Ed., 2005. p. 76.

⁴ Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/0E671609/Oficio_MPF.pdf>. Acesso em 26 fev 2019. No documento se discorreu sobre o desapareço pelas regras básicas de urbanidade dos conselheiros e sua falta de apuro técnico-científico; sobre as irregularidades e deficiências nos processos de produção normativa do Conama, sobre sua composição nada paritária, deficiência democrática e séria limitação do respectivo regimento interno; sobre a intransigência e despotismo com que são conduzidos os trabalhos pela maioria, e sobre como a soma desses problemas contribui para a produção de normas de baixa qualidade.

Em parecer jurídico ainda não publicado, datado de 12/9/2018 e entregue como resposta à consulta feita pelo Procurador Regional da República, José Leonidas Bellem de Lima, Coordenador do Grupo de Trabalho “Qualidade do Ar”, o ilustríssimo Professor José Afonso da Silva é enfático ao afirmar que a disparidade na distribuição de cadeiras no CONAMA, além de violar os princípios constitucionais da igualdade e da concreta participação social nas questões ambientais, impacta negativamente na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida:

“A estrutura de composição do CONAMA [...] não cumpre o seu papel constitucional, no sentido de viabilizar a participação direta da sociedade na efetiva defesa do meio ambiente, simplesmente porque, conferindo às entidades governamentais e empresariais a maioria dos membros votantes, não observou o princípio da igualdade que dá legitimidade à organização democrática participativa.

(...)

Essa disparidade numérica de votos [...] afeta o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente. Sem dúvida que esse desequilíbrio de forças interfere diretamente na promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo por o pêndulo pender para o lado dos interesses contrários à defesa e à preservação da qualidade do meio ambiente também para as futuras gerações.”⁵

Inegável, portanto, que haja uma ligação de causa e efeito entre a problemática composição do Conama e a ineficácia congênita das normas editadas pelo órgão, o que impele a alteração das suas normas de regência, de forma a observar os ditames constitucionais de defesa ao meio ambiente.

Em publicação de autoria do Dr. José Leonidas Bellem de Lima⁶ se ilustra muito bem o cenário em questão:

⁵ No mesmo sentido, cf. LIMA, José Leonidas Bellem de. “Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama. *Fórum de direito urbano e ambiental*, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p.25-40, mai./jun. 2016.

⁶ BELLEM DE LIMA, José Leonidas. *Democracia participativa, paridade e a necessária reforma na composição do Conama*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p.37, maio/jun. 2016.

(...) a reduzida representatividade das entidades da sociedade civil que defendem exclusivamente o meio ambiente, tem significativas consequências no andamento das deliberações dentro do CONAMA. Além da clara superioridade numérica, no plenário, dos representantes governamentais e de outras entidades da sociedade civil que defendem interesses diversos, o problema se agrava quando levado em conta que as câmaras técnicas e os grupos de trabalho são sempre compostas em 60% por representantes do governo, acrescido dos representantes do empresariado e das entidades de categorias profissionais, o que macula a correta cognição das propostas ali discutidas, pois sequer as ONGs conseguem ver discutidas as suas proposituras ou mesmo deferidos os requerimentos de aprofundamento de estudos técnicos capazes de elucidar melhor a questão⁷.

Em consequência, as câmaras técnicas ou mesmo os grupos de trabalho não cumprem o papel que lhes reserva o regimento interno, pois também ali prevalecerão sempre os interesses não ambientais. (...)

“Na prática, as sessões plenárias não são o espaço para a discussão exaustiva das propostas de resoluções, pois estas vêm das Câmaras Técnicas já envoltas em razoável grau de consenso.”⁸

O consenso, por certo, firmado pelo doutrinador, refere-se ao grupo majoritário, em face das distorções já apontadas.

Atente-se, por conseguinte, para o fato de que o problema não se resume à sub-representação da sociedade civil somente no Plenário, já que o desafio também existe nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho. É, portanto, de extrema importância avaliar também como se dá o processo de elaboração normativa dentro das Câmaras.

Alcides Faria também comenta o problema de representação dentro dessas instâncias:

“As câmaras técnicas são organismos de difícil operação. Apresentam problemas na representação, também. Muitas vezes as ONGs se veem em posições minoritárias, e têm muita dificuldade em manifestar suas posições.”⁹

Os órgãos fracionários do CONAMA – Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho – são importantíssimos, pois são eles que recebem,

⁷ Como se pode constatar na discussão do procedimento que formalizou a revisão da Resolução CONAMA 307/2002 para reclassificação dos resíduos de tintas.

⁸ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. *O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA*. Faculdade de Direito da universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, 2006, p. 101.

⁹ FARIA, Alcides. Entrevista concedida em março de 1998 e relatada em FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente*. São Paulo: Editora Annablume/FAPEsp, 2002, p. 79.

discutem, incrementam e deliberam as propostas que serão, após esse trabalho de cognição, levadas ao Plenário para votação. Portanto, deve haver aí, também, o necessário equilíbrio entre os defensores exclusivamente do meio ambiente e os demais defensores de interesses plúrimos.

São aplicáveis, em consequência, os mesmos argumentos que sustentam a equidade no número de conselheiros em face dos interesses que defendem.

Ora, se tal não ocorrer, continuará a existir manifesto desequilíbrio prejudicial à causa ambiental, pois os demais interesses já identificados – políticos, econômicos, sociais etc – encontrarão um maior número de defensores nas Câmaras técnicas e Grupos de Trabalho.

Em termos numéricos, atualmente, têm direito a voto no Plenário 94 conselheiros, sendo 63 destes representantes de entidades governamentais, 22 da sociedade civil, 8 de entidades empresariais e um conselheiro honorário. Nesta divisão o Governo detém 67,02% dos votos, enquanto a parcela restante é dividida entre a sociedade civil e o empresariado. Excluindo-se desse último montante as entidades indicadas pela Presidência da República e as outras que não trabalham exclusivamente em prol dos interesses ambientais, restam apenas escassos 14,89% de atores preocupados tão somente com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰.

Há proposta que circula no Ministério do Meio Ambiente prevendo a redução do número de membros titulares para 30. Seriam 20 representantes do Governo – aqui incluídas as esferas federal, estadual e municipal –, cinco representantes de entidades empresariais e cinco representantes da sociedade civil.

Logo, são 66,66% dos votos em poder do Governo, 16,66% detidos pelo empresariado e outros 16,66% nas mãos da sociedade civil. Na prática, isso significa 83,32% do número total de votos destinado aos atores não exclusivamente interessados na proteção ambiental, montante que em nada altera a disparidade de forças no Conama.

¹⁰ BELLEM DE LIMA, José Leonidas. *Democracia participativa, paridade e a necessária reforma na composição do Conama*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, pf. 25-40, maio/jun. 2016.

Nem se diga, neste panorama, que a proteção ambiental apresentaria ganho real, porque no quadro vigente temos, com a soma dos representantes governamentais e empresariais, um total de 85,11%, e na pretensão lançada haverá o total de 83,32% que não buscam, tão somente, o direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Fato é que os entes governamentais têm deveres prestacionais, como é o caso do Conama, a quem incumbe deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não se discute, então, o ônus do órgão, mas a prática tem revelado que a partir da obtenção da maioria dos votos o colegiado age à margem dos próprios limites legais e constitucionais de atuação, sem nenhuma sanção.

A isso se agrava a premissa de que se normalmente se valem os agentes governamentais no Conama, segundo a qual estão eles na condição de exercerem o papel de neutros mediadores de conflitos nos processos de cognição do Conama, quando são, de fato, verdadeiras *partes* nesses feitos, dotadas de interesses próprios.

Veja-se que o Excelentíssimo Procurador Regional da República Dr. José Leonidas Bellem de Lima também já discorreu com propriedade sobre este aspecto, em texto ainda não publicado:

A participação dos entes governamentais em fóruns de elaboração de políticas públicas ambientais (como o Conama) **nunca se limitará à mera mediação de conflitos das outras partes.** No entanto, essa é uma tese comumente usada pelos agentes governamentais, muitas vezes com a finalidade de revestir com o véu da imparcialidade os seus posicionamentos e sua atuação na condução dos processos de cognição. A premissa de que os entes estatais defendem os múltiplos interesses de forma equilibrada e sem preferência de qualquer ordem não se sustenta.

É certo que os entes estatais detêm interesses políticos, econômicos, classistas, sociais etc., e que dentro desses interesses, têm interesses preferenciais, e quase sempre de prevalência econômica, com todas as benesses daí advindas. Portanto, **ao defender interesses próprios, o Estado constitui verdadeira parte**, no

sentido mais técnico que se possa dar à palavra. Assim, **inviabiliza-se de saída o pressuposto de imparcialidade do Estado nesses processos.**

Também é importante lembrar, aqui, que **a atuação do Estado quanto à proteção dos direitos fundamentais possui caráter bifronte, e deve se pautar**, por um lado, pelo dever de se abster de intervir excessivamente na esfera do direito alheio (e também proibindo o excesso de terceiros sobre o direito do sujeito titular), e, por outro lado, **provendo ele próprio – Estado – as condições suficientes para a fruição daquele direito, dever este que tem nítido caráter prestacional.**¹¹ Assim, **se simultaneamente detém interesses próprios e é ainda incumbido de ser o principal “devedor” da proteção do meio ambiente (seja pela sua não intervenção, seja pela efetiva prestação), como poderá o Estado ser um agente neutro na criação de normas que determinarão justamente o quantum de proteção que o próprio Estado deve ao meio ambiente?**

Com efeito, este débito do Conama em relação à prestação ambiental eficiente que dele se espera, torna a sociedade, portanto, a legítima *credora* do colegiado.

Um outro problema que deriva da falha estrutural na composição do Conama é o da prevalência de decisões de baixa densidade técnico-científica, o que se manifesta tanto no teor de suas resoluções quanto na qualidade das discussões dos seus procedimentos.

Esse fenômeno fica mais evidente nas deliberações das Câmaras Técnicas, onde é comum que se adote, dentre as diversas propostas apresentadas pelos segmentos representados, aquelas que atendem pura e simplesmente ao interesse da maioria dos votantes, ainda que fosse de se esperar que nesse tipo de foro (Câmara Técnica) devesse ocorrer justamente o aprofundamento das discussões e aferimento das fundamentações, para tanto valendo-se de aportes científicos e técnicos, de modo que a solução dali derivada dê a proteção mais efetiva ao meio ambiente, ou, ao menos, a de menor lesividade.

¹¹ Veja-se que os conceitos de excesso e proteção deficiente, no âmbito dos direitos fundamentais, já foram objeto de análise por parte do STF, no voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes na ADI 3112/DF.

Nesse passo, na elaboração da regulamentação jurídica infraconstitucional deve haver previsão expressa estipulando a imprescindibilidade de análise técnica exauriente pelo CONAMA acerca das matérias a serem deliberadas, inclusive fazendo constar a fundamentação em bases técnico-científicas como condicionante procedimental para o prosseguimento do feito, sob pena de nulidade. Tudo isso deve ser feito a partir de estudos científicos pertinentes e literatura especializada, sempre preferindo o que implicar maior ganho em termos de proteção ambiental, em detrimento do que melhor atender aos interesses econômicos.

Há de ser apontado ainda que as críticas há muito já transpuseram os muros do Conama, não se restringindo ao grupo minoritário que ali empreende esforços unicamente voltados à salvaguarda ambiental.

Com efeito, os aspectos problemáticos do órgão já vêm sendo objeto de estudo e análise técnica no âmbito da Academia¹², realidade reconhecida pelo colegiado apenas quando os dados levantados se alinham aos seus interesses, lamentavelmente.

Ademais, como é de conhecimento geral, esse Conselho é eminentemente participativo e justamente por ser de cognição exauriente é que somente se poderá alcançar o seu desiderato com base na persuasão racional, sempre calcada em estudos e informações que sejam atinentes e balizadoras na busca da melhor solução para as questões tratadas, tendo sempre em conta que **o direito ao meio ambiente sadio é um direito fundamental**, o que por si só, demanda uma proteção efetiva, no sentido de eficiente, como aliás já se manifestou o STF (voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3112/DF).

Logo, ainda que haja um conflito de interesses (direito ao meio ambiente sadio *versus* direito econômico e político), deve prevalecer a proteção do direito fundamental ao meio ambiente sadio, que se reveste em sinônimo de defesa à saúde e à vida. A propósito, o STF também já firmou posição nesse sentido (ADI 3540, Rel. Min. Celso de Mello).

¹² Mencionam-se, aqui, dois trabalhos de fôlego sobre o Conama, bem como a indicação das páginas em que constam precisamente as críticas aludidas neste texto: BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017, p. 58-59 Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf>. Acesso em: 26 fev 2019. — BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *Normas abertas e regras no licenciamento ambiental*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo. 2010, p. 110-111 e 126. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8375>>. Acesso em: 26 fev 2019.

Igualmente, a prevalência do direito ambiental em cotejo com outros direitos também constitucionais foi referendada pelo STF, como destacado na seguinte passagem do voto da Ministra Carmem Lúcia, na qualidade de Relatora da ADPF 101/DF, ao consignar que **“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”** e “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)”.

Assim, para que o órgão logre êxito em sua missão institucional é necessário que este Ministério do Meio Ambiente se preocupe em gerir a problemática ora descrita, empregando todos os meios de que dispõe a fim de conceber normativa materialmente apta a garantir funcionamento do Conama que se compatibilize com os mandamentos legais, constitucionais e princípios regentes do direito ambiental.

É de suma relevância, inclusive, que se desenvolva pauta nesse sentido em conjunto com a Presidência da República, responsável pela edição de eventual decreto destinado à imprescindível alteração aqui sugerida.

Tudo visando garantir que a composição do Conama caracterize-se pela paridade, e que o colegiado leve em consideração as observações da Academia e os estudos técnicos e científicos apresentados sobre as matérias que serão votadas, sopesando-os sempre em prol da melhor solução ambiental.

Por oportuno, apresentamos votos de consideração.

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao CONAMA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 3ª REGIÃO

MMA/GAB - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - GABINETE DO
MINISTRO (A)
MMA/GAB - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
PRR3ª-00005855/2019 OFÍCIO N° 397/2019
RICARDO DE AQUINO SALLES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. B, 5º ANDAR -
70068900 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

ENV/PRR3ª-00000395/2019



Correios REGISTRADO URGENTE registered priority		PESO (kg) weight
Recebedor		AR MP
Assinatura	Doc.	FC0910
JU 28664545 1 BR		

Ministério do Meio Ambiente
Recebido/CGGA/SEPRO
Data: 06/03/19

Julio Gomes
Rubrica
13AS4