8Ofício PRR/3ª Região
JLBL - 244/2016
(PRR3ª- 00002159/2016)

São Paulo, 01 de fevereiro de 2016.

Excelentíssima Senhora
IZABELLA MÔNICA VIEIRA TEIXEIRA
DD. Ministra de Estado do Meio Ambiente
Presidente do Conama
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Esplanada dos Ministérios – Bloco B – 5º andar
Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente
CEP- 70068-900
Brasília – DF

Senhora Ministra

Tendo notícias na condição de conselheiro do início da significativa discussão no âmbito do CONAMA com o GT Licenciamento que visa analisar a proposta da ABEMA para alterar a legislação sobre licenciamento ambiental, observei que pretende-se promover alterações nas resoluções nº 01/1986 e nº 237/1987 quando nem mesmo em âmbito legal a matéria já recebeu reparo.

De fato, qualquer resolução somente poderá ter eficácia estando a lei que prescreve sobre seu assunto em regular vigência. Ora, uma vez que há dezenas de projetos de lei tramitando no Congresso sobre o assunto (projeto de Lei nº 1.546/2015, 8.062/2014, 6.908/2013, 5.918/2013, 5.716/2013, 1.700/2011, 1.147/2007, 5.435/2005, 3.957/2004, 3.729/2004) resta evidente que o Legislador pretende fazer alterações nas atuais leis vigentes, o que dará a essa questão nova bitola legal.

Como se sabe, as resoluções do CONAMA servem para dar mais concretude e detalhamento ao que dispõe a lei. Nesse sentido, não se pode aceitar que sejam feitas mudanças em tais normas administrativas antes mesmo de saber qual será o novo regramento legal.

A tentativa de se levar adiante discussão sobre licenciamento dentro do

CONAMA nesse momento só acarretará grande dispêndio – diga-se, desnecessário – material e sobretudo humano. O gasto com passagens áreas, movimentação de pessoal – além do caráter meramente especulatório – poderá inclusive ser inócuo a depender do que for estabelecido junto ao Congresso Nacional em face da gestação da nova lei que se avizinha.

Tal conduta viola frontalmente o princípio da eficiência consagrado expressamente em nosso ordenamento. De fato, sustentar como possível a continuidade da discussão junto ao CONAMA é aceitar que a Administração arque com os prejuízos não só financeiros, mas também técnicos que a antecipação do assunto trará[1].

Em consequência haverá, ainda, agressão ao princípio da economicidade, que também se impõe à boa administração, com o fito de se evitar gastos desnecessários.

Ademais, como pretende a Administração regrar disposição legal antes de que o Poder competente edite a lei de regência, conclui-se que o CONAMA estará legislando, o que também infringe o princípio da separação dos poderes.

Como menciona Hely Lopes Meirelles: "o poder regulamentar é a faculdade de que dispõe os Chefes do Executivo de **explicar a lei para sua correta execução**".

Não é isso que ocorre nesse caso.

Nem se diga que a possível demora na tramitação da lei no Congresso, deixará ao relento as questões de licenciamento. Com efeito, ainda que carente de aprimoramento já se tem uma considerável rede de proteção ambiental tecida não só com base nos princípios norteadores da matéria ambiental, mas nas normas e em significativa construção jurisprudencial de nossos tribunais.

---

1 Nesse sentido: "O que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e **rendimento profissional.** É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros" em MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Na mesma linha: "O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao **modo racional de se organizar , estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público**" em PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

Ao contrário, a pressa do CONAMA em modificar as resoluções vigentes sobre o assunto sem aprofundar a discussão é absolutamente prejudicial à regular e democrática análise do tema por toda a sociedade, o que afronta também o princípio da razoabilidade[2]:

> "A Administração, ao atuar no exercício de discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida."

Os prazos estabelecidos para desenvolvimento do processo, em especial o de duração do Grupo de Trabalho que estrutura as discussões na Câmara Técnica já demostra a infringência ao princípio da razoabilidade.

Levando-se em conta que o próprio regimento interno do CONAMA prevê a formação de Grupos de Trabalho com prazo inicial máximo de 1 ano, sendo permitida a prorrogação, e considerando a indiscutível importância e complexidade do assunto, não se pode acreditar que apenas 60 dias (conforme estipulado pelo Termo de Referência do GT Licenciamento) seja tempo razoável para discutir e deliberar todos os pontos essenciais que a matéria demanda, ainda que se permita a prorrogação posterior deste.

De se lembrar que outros Grupos de Estudo de muito menor proporção receberam um prazo ostensivamente maior que esse. Assim, não há qualquer razoabilidade que justifique a manutenção desse exíguo prazo ianugural.

Tal planejamento sequer considera aspectos fáticos que prejudicam sobremaneira o processo de conhecimento da matéria.

De fato, conforme se extrai da Primeira Reunião do GT Licenciamento (14 e 15 de janeiro) assim ficou estabelecido o cronograma:

14 e 15/jan – 1ª Reunião do GT

1º e 2/fev – 2ª Reunião do GT

4 a 21/fev – Consulta Pública

25 a 26/fev – 3ª Reunião do GT

2 DE MELO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. Malheiros Editores: São Paulo, 1993.

10 a 11/mar – 4ª e última Reunião do GT

Conforme se nota, o período para a Consulta Pública engloba um momento de paralisia nacional – o Carnaval. Isso, por si só, já é motivo para se reconhecer o açodamento com que vem sendo tratado o assunto.

Não se pode acreditar que a Consulta Pública ocorra de maneira correta e regular quando o âmbito de abrangência – de caráter nacional – faz envolver participantes dos mais variados meios e setores da sociedade em prazo forçosamente exíguo – **10 dias úteis**.

Nesse quadrante, inaceitável a utilização de Consulta Pública para a inserção da sociedade em relevante questão. Considerando a importância, abrangência e a enorme diferenciação da realidade entre as mais variadas regiões do país, bem como as peculiaridades de cada empreendimento, o mais acertado é promover a realização de Audiências Públicas, ao menos em cada uma dessas regiões.

O licenciamento é no Brasil o cerne das demandas ambientais e, como sabemos, por experiência, que os mais afetados com as consequências ambientais desses empreendimentos são a própria população local, é essencial que se promova a mais ampla participação desse seguimento no processo de tomada de decisão dando-lhe concretas possibilidades de fazê-lo.

Para a correta compreensão dessa assertiva destaco a diferenciação entre os institutos, como bem destacado pelo Ministério Público do Paraná:

> "A audiência pública, como mecanismo que garante o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil, tem como característica marcante a oralidade, ou seja, a manifestação de opiniões pelos presentes. Já a consulta destina-se mais a produzir conhecimento sobre o que as pessoas pensam a respeito de um determinado assunto, **não implicando, necessariamente, num debate e nem mesmo na presença física das pessoas** – há consultas feitas via internet, por exemplo."

Em um assunto como esse, imprescindível, portanto, a realização de Audiência Pública, com ampla participação dos setores da sociedade até para que se observe

regulamentação infralegal sobre o tema (Resolução nº 009/1987 do CONAMA):

> "Nos casos de processos de licenciamento ambiental que provoquem significativo impacto ambiental, como, por exemplo, para a construção de hidrelétricas, presídios, lixões, etc., sempre que o órgão ambiental julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos."

Nem se argumente que essas intransponíveis objeções foram superadas pelas decisões tomadas nos órgãos do CONAMA (CIPAM, Câmaras Técnicas e GT).

O desequilíbrio de forças no CONAMA entre aqueles que defendem exclusividade o meio ambiente e os outros (acentuadamente maiores) que labutam em prol de interesses distintos (econômicos, sociais, políticos) impede que as decisões sejam alcançadas de forma equilibrada[3]:

> "A maior parte dos conselhos têm uma maioria de representação governamental, o que aumenta muito o poder de manipulação dos consensos, dos resultados, e das opiniões, e do que vai para a pauta do conselho".

Ademais, é sabido que ao Administrador é obrigatório a qualquer tempo, a correção de atos que agridam os princípios e regras da boa administração.

Em face dessas considerações faço a presente representação no sentido de levar ao conhecimento de V. Exa essas irregularidades, aguardando providências que façam cessá-las.

Atenciosamente.

JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA
Procurador Regional da República
Representante do Ministério Público Federal
no CONAMA

3 CRESPO, Samira. Depoimento prestado em 1998 e relatado em FURRIELA, Rachel Biderman. Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente. Editora Annablume/FAPESP: São Paulo, 2002, p. 167.

Avenida Brigadeiro Luís Antônio, 2020 – 12º andar – sl. 123 – Bela Vista – 01318-002 - São Paulo/SP
Fone/Fax (11) 2192-8618 – e-mail: joseleonidas@mpf.mp.br