

Nota Técnica sobre a 135ª Plenária do Conama

1) Alterações na composição e funcionamento do Conama

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, responsável por criar instruções normativas e regras relativas principalmente a padrões de qualidade ambiental, foi instituído pela Lei 6.938/81. O Conama era regulamentado pelo Decreto 99.274/90, que foi alterado em 2019 pelo Decreto 9.806/2019, sobretudo no que diz respeito à sua composição e ao seu funcionamento.

A nova regulamentação do Conama previu uma reestruturação na composição de seu plenário, que passou de 96 membros para apenas 23, como estabelecido na nova redação do art. 5º do Decreto 99.274/90:

Art. 5º Integram o Plenário do Conama:

- I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;
- II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;
- III - o Presidente do Ibama;
- IV - um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas Pastas:
 - a) Casa Civil da Presidência da República;
 - b) Ministério da Economia;
 - c) Ministério da Infraestrutura;
 - d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - e) Ministério de Minas e Energia;
 - f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e
 - g) Secretaria de Governo da Presidência da República;
- V - um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual;
- VI - dois representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados;
- VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais -Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama; e
- VIII - dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais:



- a) Confederação Nacional da Indústria;
- b) Confederação Nacional do Comércio;
- c) Confederação Nacional de Serviços;
- d) Confederação Nacional da Agricultura; e
- e) Confederação Nacional do Transporte.

No desenho anterior, cada um dos estados tinha representação (mais o Distrito Federal), os municípios contavam com 8 membros e cada Ministério e secretaria tinha direito a um representante. O Instituto Chico Mendes (ICMbio) e a Agência Nacional de Águas (ANA) tinham representação, além da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), participações excluídas no novo decreto. Além disso, a sociedade civil, amplamente representada na estrutura anterior por organizações ambientalistas e de representantes da academia, dos povos indígenas e tradicionais, de trabalhadores rurais, e policiais militares e do corpos de bombeiros, que passaram a ser representadas apenas por entidades ambientalistas de âmbito nacional, escolhidas por sorteio e tendo mandato de apenas um ano.

O novo Regimento Interno do Conama, aprovado pela Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019 - que revogou a Portaria MMA nº 452 de 17 de novembro de 2011 que aprovava o antigo Regimento Interno - estabelece em seu art. 16 acerca da votação em regime de urgência:

Art. 16. Os requerimentos de inversão de pauta, de regime de urgência, de retirada de pauta e de pedido de vista poderão ser submetidos à Mesa por qualquer conselheiro com direito a voto e serão decididos pelo Plenário, por maioria simples dos seus membros.

§ 1º Após o início da votação da matéria, não serão concedidos pedidos de retirada de pauta, de inversão de pauta e de vista.

§ 2º É facultado aos conselheiros requerer retirada de pauta ou vista de matéria ainda não votada, uma única vez.

As disposições contidas na Portaria anterior, estabeleciam que:

Art. 17. Os requerimentos submetidos à Mesa serão decididos pelo Plenário, com exceção da retirada de pauta e dos pedidos de vista, que serão concedidos à entidade ou órgão requerente conforme o disposto no art. 21.

art. 21

[...]

A concessão de pedidos de vista para matéria em regime de urgência dependerá de aprovação do Plenário.

2) A 135ª Plenária do Conama, em 28/09/2020

Aberta a reunião, foram anunciados os novos conselheiros do CONAMA (i) Casa Civil – Ruy Emmanuel Silva de Azevedo; (ii) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Gustavo dos Santos Goretti como suplente; (iii) Ministério da Economia – Rogério Boueri Miranda como titular e Peng Taohao como suplente; e (iv) Secretaria de Governo/PR – André Gustavo Cesar Cavalcanti.

Em seguida, a ata da reunião foi lida e aprovada por unanimidade, com subseqüentes falas gerais de alguns conselheiros e informe acerca da renúncia da Comissão Ilha Ativa, que participava como entidade ambientalista. A Organização Rare também se retirou do conselho, por meio de ofício, no qual afirmou “optamos por não aceitar a permanência no CONAMA em função da prorrogação do mandato após refletirmos sobre nosso um ano de atuação”. Sendo assim, das quatro cadeiras destinadas a sociedade civil organizada, somente duas foram ocupadas nesta 135ª reunião plenária. No entanto, a renúncia da Rare não foi nominada na reunião em questão.

2.1) Análise da Resolução CONAMA 284/2001

Com a inversão da pauta, foi analisada primeiramente a proposta de resolução sobre o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos. Destacam-se algumas manifestações: segundo o representante da entidade ambientalista Associação Novo Encanto, Carlos Teodoro Irigaray, a instituição participou das discussões, sem, contudo, terem sido considerados os apontamentos técnicos na proposta de resolução em discussão, afirmação que foi rechaçada por André França, da Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. Fátima Borghi, do Ministério Público Federal (MPF), que estava como convidada e não teve direito a voto, informou que a questão de coprocessamento nos

moldes da resolução é contrária à Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs). A proposta de resolução foi aprovada, tendo apenas um voto contrário, o da Associação Novo Encanto.

Em relação à proposta de revogação da Resolução CONAMA 284/2001 (que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação), o advogado da União Sérgio Tapety passou a ler o relatório analítico da Consultoria Jurídica do MMA, alegando a necessidade de revogação da norma. Destaca-se que numa única fala foram exaradas análises das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

A Associação Novo Encanto pediu vistas para análise técnica da proposta de revogação da Res. CONAMA 284/2001, que foi negada via votação do Colegiado.

Marli Teresinha dos Santos, representante de Tocantins, expressou que a revogação de norma via parecer da Consultoria Jurídica do MMA tem ausência de debate mais profundo, destacando a importância de que fosse seguido o rito normal de uma discussão legislativa.

O representante do Rio Grande do Sul, Artur de Lemos Júnior, sugeriu que houvesse uma modificação do teor da norma, ampliando o seu escopo para a aspersão e a localização. O MAPA entendeu que irrigação não é atividade, mas sim tecnologia da atividade agropecuária, não devendo, portanto, ser licenciada por criar burocracia excessiva.

Votação sobre revogação da Resolução CONAMA 284/2001: 13 a favor e 6 contra.

2.2) Resolução CONAMA 302/2002

Em relação à Resolução CONAMA 302/2002 (que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno), a Associação Novo Encanto sustentou que a simples revogação da norma irá impactar diretamente o bioma Mata Atlântica, motivo pelo qual o assunto mereceria um exame mais detido e aprofundado tecnicamente. O MPF ressaltou que a responsabilidade do servidor não desaparece por simples embasamento em um parecer

jurídico, não devendo se comparar inutilidade de uma norma com inconstitucionalidade ou ilegalidade. Informou que haverá medidas por parte do MPF.

Votação sobre a revogação da Resolução CONAMA 302/2002: 17 a favor e 2 contra.

2.3) Resolução CONAMA 303/2002

Quanto à Resolução CONAMA 303/2002 (que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente), o representante do Rio Grande do Sul destaca que há elementos na norma que devem ser revogados, mas que, em relação a outros (restinga, por exemplo), deveria haver uma análise técnica mais aprofundada, opinando pela revogação parcial. O MPF reitera falas anteriores, destacando julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que decidiu ser a Resolução CONAMA 303/2002 obrigatoriamente aplicável pela CETESB (órgão ambiental de São Paulo). O advogado da União sustentou que itens que não têm correspondência com o Código Florestal não devem manter sua eficácia, afirmando que não se pode inovar via Resolução CONAMA, tampouco manter Área de Preservação Permanente sem respaldo no Código Florestal. O IBAMA afirma que os 300 metros de restinga não oferecem mais proteção ambiental, tampouco tem função ecológica. Cita o artigo 2º da Lei da Mata Atlântica, a qual protege, no seu entender, as restingas. Afirma ainda que a revogação da norma não demonstra descompromisso com a Lei da Mata Atlântica. O representante do RS reforça que a discussão não seria quanto à metragem da área de restinga, mas sim o critério técnico de avaliação. Na sua opinião, se a metodologia/informação está ultrapassada, deve ser analisado tecnicamente, pois, caso contrário, sairemos de uma guerra fiscal e passaremos a uma guerra ambiental, na qual haverá maior aporte de empresas para os locais com maiores aberturas ambientais.

Votação sobre a revogação da Resolução CONAMA 303/2002: 12 a favor e 7 contra.

Destaca-se que em momento algum foi aberto o chat da transmissão ao vivo via Youtube, para fins de manifestação.

3) Objeto da 135ª Plenária do Conama

Numa análise preliminar, destacamos alguns aspectos relativos à fundamentação jurídica para revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002.

Proposta de Resolução CONAMA sobre o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer

- A minuta de norma estabelece os limites de concentração de poluentes orgânicos persistentes na composição dos resíduos permitidos para fins de coprocessamento. Contudo, dentre eles, há resíduos (ex: aldrin, clordano, dieldrin) que devem ser objeto de medidas para que não sejam permitidos para operações de disposição que possibilitem recuperação, reciclagem, regeneração, reutilização direta ou usos alternativos dos poluentes orgânicos persistentes, conforme Decreto Federal 5.472/2005 (que promulgou o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes). Assim, o seu uso no coprocessamento viola dispositivo da Convenção de Estocolmo, promulgada pelo Brasil.

Resolução CONAMA 284/2001

- Art. 1º da norma delimita as classificações, em categorias, dos empreendimentos de irrigação. Além disso, traz métodos de irrigação e definições. Parecer CONJUR não desconstruiu esse ponto. Já demonstra a especificidade da norma e a sua importância.
- Art. 3º da norma dispõe que os empreendimentos de irrigação deverão ser cadastrados junto ao órgão ambiental licenciador. CONJUR entendeu que esse dispositivo se refere ao CTF/APP. Contudo, a irrigação não consta nas listagens de atividades passíveis de CTF (IN IBAMA 11/2018 e PNMA).

- Art. 5º da norma trata de critérios diferenciados para exigências e procedimentos no licenciamento ambiental, inclusive estabelecendo prioridade para projetos de irrigação mais eficientes, com menor consumo de água e energia. CONJUR entende que essa situação está disposta já no art. 14 da Res. CONAMA 237/97. Contudo, esse artigo dispõe sobre prazos de análise diferenciados, e não exigências/procedimentos.
- Não se sustenta justificativa de revogação expressa por conta do art. 8º, III, do Decreto 10.139/2019, pois não se verifica a situação de ser norma vigente “cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado”. Resta claro que as justificativas jurídicas não são suficientes, principalmente por conta dos aspectos específicos da norma quanto aos empreendimentos de irrigação.
- Segundo CONJUR, CNA apresentou requerimento à Secretaria de Qualidade Ambiental do MMA. Contudo, segundo Regimento Interno do CONAMA, cabe à Secretaria Executiva “planejar, organizar e coordenar as atividades técnicas e administrativas do Conama” e “encaminhar, conforme rito regimental, à apreciação do Plenário, CIPAM ou das Câmaras Técnicas, propostas de matérias de competência do Conselho que lhes forem encaminhadas, após obter as justificativas necessárias”. Para os Conselheiros, incumbe “tomar a iniciativa de propor temas e assuntos para a deliberação e ação do Conselho, sob a forma de propostas de resoluções, recomendações, proposições e moções”. Ainda, CONJUR entende que a proposta foi feita pela CNA de forma errada (seja pelo direcionamento à autoridade ou pela forma).
- Assim, pelos fundamentos jurídicos e factuais, não é pertinente a revogação da Res. CONAMA 284/2001.

Resolução CONAMA 302/2002

- Res. CONAMA 302/2002 veio regulamentar o art. 2º e art. 4º, 6º, da Lei Federal 4771/65 (Código Florestal revogado). A Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal vigente) não traz essa disposição, pois regulamenta questões

relativas às APPs em reservatórios artificiais e regimes de uso do entorno. Contudo, essa nova regulamentação tem grande foco nas medições e delimitações de reservatórios destinados à geração de energia elétrica e abastecimento público. Já os demais reservatórios d'água artificiais terão sua faixa definida na licença ambiental do empreendimento (salvo os que não decorrerem de curso d'água natural, que estão dispensados dessa obrigação).

- Resolução CONAMA 302/02 é mais geral, abrangendo os reservatórios artificiais para “quaisquer de seus usos múltiplos”. Assim, a Res. CONAMA 302/02 foi recepcionada pela nova legislação naquilo que não a contraria, ou seja, haveria uma adequação dos seus efeitos, e não a sua revogação.

Resolução CONAMA 303/2002

- A Res. CONAMA 303/2002 dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs), sendo editada sob a vigência do Código Florestal de 1965. A Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal), regulamentou de forma mais específica algumas das disposições contidas na resolução, em seus arts. 4º, 7º, 8º e 9º.
- Especificamente sobre manguezais e restingas, não obstante o Código Florestal ter recepcionado a determinação de que os manguezais serão conservados em toda a sua extensão, incluiu matéria específica para apicuns, de forma que é entendida como uma feição do manguezal, o que pode facilitar atividade de carcinicultura. Assim, apesar de o Código Florestal dispor sobre restingas e manguezais, a regulamentação é menos protetiva do que a verificada na Res. CONAMA 303/2002, ferindo, portanto, o art. 225 da Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente.
- Além disso podem-se destacar outras ausências no Código Florestal que eram mencionadas na Resolução 303 que funcionava como uma “regulamentação” do Código como: borda de tabuleiro ou chapadas: o conceito estava na resolução do Conama (declividade média inferior a 10%); dunas móveis perdem a proteção

como APP; 300 m de restinga não fixadora de dunas e não estabilizadora de mangues perdem a proteção como APP; também perdem a natureza de APP as seguintes modalidades com função de proteção à fauna:

- a) locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;
- b) locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçados de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;
- c) praias, quando forem locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

4) Conclusão

Enfim, verifica-se que, com base nas recentes mudanças na composição do CONAMA, juntamente com a forma como a votação do colegiado foi conduzida, as decisões do CONAMA tendem a favorecer os anseios do Governo Federal e, conseqüentemente, diminuir a participação pública e da sociedade civil na discussão. Inclusive, as revogações das Resoluções CONAMA 302/2002 e 303/2002 foram objeto de carta da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) endereçada ao Ministro Ricardo Salles ([Ofício nº 003/2019 FPA](#), de 16/01/2019).

Ainda, destaca-se que há a perspectiva de reações no Judiciário quanto à decisão de revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e 303/2002, pois, conforme já descrito no item 2, o MPF declarou na sessão que entrará com medida judicial contra a decisão do colegiado, ante os fundamentos jurídicos trazidos à mesa para deliberação e que favoreceram a aprovação das revogações.

Reconhece-se que o Código Florestal necessita ainda de algumas regulamentações como a delimitação de algumas categorias de APPs. Dessa forma, com a revogação ocorrida pelo CONAMA nesta 135ª Plenária, esses temas ficam sem uma regulação podendo dar margem a judicialização de empreendimentos que obedeceram a essas Resoluções.

Por fim, importante reiterar que não houve qualquer acesso do público ao chat da transmissão ao vivo no Youtube, cerceando a liberdade de expressão popular durante a reunião do colegiado.



- 28/09/2020 -

Expediente

Política Por Inteiro

Coordenação: Natalie Unterstell

Elaboração: Fábio Takeshi Ishisaki e Olivia Ainbinder

Revisão: Liuca Yonaha

Mais informações: politicaporinteiro.org

Contato: contato@politicaporinteiro.org