XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

EDSON RICARDO SALEME

ELCIO NACUR REZENDE

ALEXANDRE AVELINO GIFFONI JUNIOR

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme

Elcio Nacur Rezende

Alexandre Avelino Giffoni Junior – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-786-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO E SUSTENTABILIDADE II

Apresentação

É com satisfação que elaboramos a presente publicação dos artigos anunciados no XXVIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, organizado em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, Escola Superior da Advocacia - OAB-GO, Centro de Formação Jurídica da PGE-GO e Universidade de Rio Verde - UniRV, sediado na cidade de Goiânia – GO, entre os dias 19 a 21 de junho de 2018, sob a temática " Constitucionalismo crítico, políticas públicas e desenvolvimento inclusivo".

O Grupo de Trabalho 14, DIREITO E SUSTENTABILIDADE II, foi coordenado pelos Professores: Dr. Alexandre Avelino Giffoni Junior – UniRV; Dr. Elcio Nacur Rezende – ESDHC e Dr. Edson Ricardo Saleme – UNISANTOS.

O rol dos temas apresentados trata do aprofundamento de investigações científicas empreendidas por estudantes e professores de programas de pós-graduação stricto sensu em Direito de diversas regiões do país, todos agrupados sob a perspectiva da necessidade de sustentabilidade e também do que se verifica em termos de impactos ambientais. A legislação ambiental nacional contempla um tratamento específico do meio ambiente no sentido de se materializar a sustentabilidade e a preservação para as presentes e futuras gerações.

Nessa perspectiva, os trabalhos apresentados no Grupo Direito e Sustentabilidade puderam ser reunidos em 3 subgrupos: (i) o primeiro contemplando temas gerais de Direito Ambiental e Sustentabilidade; (ii) outro cuja temática estava afunilada ao direito da empresa, licenciamento ambiental, políticas públicas voltadas à proteção do ambiente; (iii) e, finalmente, um terceiro que se dedica aos grupos sociais afetados por crises ambientais e aqueles relacionados à crise hídrica.

Nos temas gerais do Direito Ambiental, podem-se notar trabalhos atuais que enfrentam decretos extintivos de órgãos colegiados de proteção ambiental, resíduos sólidos, trabalho escravo, políticas públicas ambientais e a questão dos danos ambientais de Brumadinho/MG e Mariana/MG.

É possível verificar a preocupação com a energia limpa com temas que abordam o petróleo, a energia solar, eólica e fotovoltaica. Também se estabelece comentários acerca da Lei de Educação Ambiental e da proteção do meio ambiente urbano.

Observou-se o alto nível dos trabalhos e o empenho dos pesquisadores na elaboração deles com a citação de autores notáveis e que também contemplam temas atuais e relevantes para a atualidade marcante desta década, sobre os quais passamos a fazer um pequeno relato, a seguir.

Regina Vera Villas Boas foi a primeira apresentadora, sendo que o coautor do artigo científico, Marcio Gonçalves Sueth, não compareceu. Ela falou sobre "Os desenvolvimentos econômico, social e ambiental corroborando a sustentabilidade e garantindo a concretização da existência das futuras gerações". Afirma que a democracia socioambiental sustentável pertence ao Estado democrático de direito que exige um ser humano participativo. O eixo da sustentabilidade é econômico e perpassa o âmbito coletivo e as legislações. Há que se trabalhar a consciência de um consumo sustentável para se resolver, inclusive, o problema da enorme produção do lixo no planeta. Ela mencionou, também, o Programa das Nações Unidas para a sustentabilidade.

Francine Cansi – apresentadora do trabalho e Paulo Márcio da Cruz (ausente) foram os autores do artigo "Dimensão temporal das questões ambientais e sustentabilidade no brasil: uma possibilidade de desenvolvimento sustentável a partir do direito transnacional". Francine Cansi explicou que o Direito transnacional e o conceito de dimensão temporal no Direito estão presentes no desenvolvimento do conceito de sustentabilidade. Na pós-modernidade surge um novo paradigma do Direito, em que a sustentabilidade ambiental é vista como a unidade inseparável que compõe o triângulo do social, do econômico e do ambiental. Na perspectiva da transdisciplinaridade e a teoria do bem comum, o tema vem sendo abordado por importantes pensadores como Bauman, F. Kapra, Veiga e outros. Nos últimos quarenta anos, a questão ambiental vem sendo tratada como um grande acordo internacional para um futuro comum a todos. Lembrou as conferências de desenvolvimento sustentável, os riscos ambientais de longo prazo, a gestão ambiental e a necessidade de se desenvolver uma consciência ecológica individual e comunitária.

Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides apresentaram o artigo "Extinção dos órgãos colegiados e a criação do núcleo de conciliação ambiental: ameaça ao ambiente? " Essa discussão é atual pois reflete criticamente sobre os recentes decretos da presidência da república além da exigência de que os órgãos colegiados devem apresentar-se e relatar as suas atividades para garantir a sua permanência.

Humberto Gomes Macedo – apresentador e Fernanda Araujo Rabelo (coautora-faltou) escreveram o artigo científico: “E o vento levou... a utilização das energias solar e eólica como instrumentos fomentadores da sustentabilidade – exemplos no Brasil e em Portugal”. Macedo lembrou que, no Brasil, possuímos graves incoerências econômicas, com o fomento ao transporte rodoviário em detrimento do transporte ferroviário, muito mais econômico e eficaz. Ele mostrou que a energia eólica como política pública não foi desenvolvida e citou o exemplo de Diamantina. Ele explicou os pontos positivos e negativos dessa energia considerada limpa, mencionando outras formas de produção de energia elétrica, como a solar.

Rejaine Silva Guimaraes e Dimas Pereira Duarte Junior foram os autores do artigo científico “A proteção do meio ambiente urbano e seus desafios na pós-modernidade”. Eles mostraram que o conceito de meio ambiente deve ser visto como sistêmico, observando-se que em relação aos espaços urbano e rural, um integra o outro, portanto não devem ser vistos como uma dicotomia. Que a gestão ambiental deve considerar a unidade inseparável dos aspectos econômicos, sociais e ambientais e analisar o espaço urbano com a concepção de meio ambiente urbano. Eles mostraram que, na era pós-industrial e o êxodo da população do campo para a cidade surgiram graves problemas, inclusive para as questões de sobrevivência. O organismo social, o núcleo urbano é o município para o Direito e a Sociologia urbana. O desenvolvimento passa a ser, então, insustentável, com graves problemas de mobilidade, água, lixo, habitação e outros. O desafio é a proteção ambiental e a construção do estatuto da cidade como instrumento jurídico.

Lorene Raquel de Souza foi a apresentadora e Márcia Dieguez Leuzinger é coautora (ausente na apresentação) do artigo científico “A subutilização da educação ambiental no combate à crise hídrica”. Ela enfatizou que as campanhas de comunicação social sobre o meio ambiente devem ser verdadeiramente educativas, ocasionando uma mudança de comportamento nas pessoas. Explicou que há uma subutilização da educação ambiental no combate à crise hídrica. A questão é ambiental e humana. Citou como fatores da crise hídrica o desmatamento, as mudanças climáticas, o aterro de nascentes e outros. Para resolvê-la deve acontecer uma educação ambiental nas escolas e na comunidade, como política pública.

Marcos Galli Costacurta discorreu sobre o seu artigo “O princípio pro persona e a defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade”. Falou sobre os refugiados como refugo humano e a necessidade de um acordo regional com acesso à participação pública. A ONU deve dar o respaldo jurídico e o CEPAL a proteção necessária.

Vladimir Brega Filho foi o apresentador do artigo científico e Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho foi coautora (ausente na apresentação), que versou sobre “A extra

fiscalidade e as relações solidárias entre os entes públicos com propósitos de implementações de políticas públicas ambientais". Ele explicou que os poderes públicos devem oferecer benefícios fiscais para estimular uma gestão ambiental eficaz. Citou como exemplo a implantação do IPTU mais barato para quem plantar árvores no meio urbano; outros incentivos para a utilização adequada de materiais; produção de energia elétrica limpa, como as células fotovoltaicas. Os entes federados devem participar dos incentivos como o IPTU verde e o apoio a formação e preservação de reservas florestais e áreas de preservação permanente. Isso poderia produzir a voluntariedade das pessoas para o desenvolvimento sustentável.

Jéssica Luzia Nunes e Júnia Gonçalves Oliveira falaram sobre o seu artigo: "Caso brumadinho: crime ambiental de competência do tribunal pena internacional a partir do transconstitucionalismo". Elas mostraram que os crimes ambientais deveriam ser tratados como crimes contra a humanidade. Que deveria haver um tribunal internacional: Direito internacional ambiental e a elaboração de normas jurídicas internas e externas, como defensores mesmo dos Direitos Humanos.

Lídia de Paola Ritter foi a apresentadora do artigo científico e Lucas Dalmora Bonissoni seu coautor (ausente na apresentação). O título do artigo é: "Globalização como meio influenciador do consumo exacerbado de materiais eletrônicos e os impactos ambientais". Ela explicou as questões do consumismo atual como forma de fomentar o desenvolvimento tecnológico e vice-versa. O consumo de eletrônicos, como por exemplo os aparelhos celulares, tem criado um grave problema ambiental, devido à destinação incorreta dos produtos consumidos.

Viviane Simas da Silva e Marcelo Alves Da Silva apresentaram o seu artigo científico: "Políticas públicas para a preservação da água no Estado do Amazonas". Eles abordaram uma certa psicologia ecológica e a gestão de recursos naturais ineficaz, como por exemplo os aterros sanitários que produzem enorme prejuízo ambiental. Explicaram que doze por cento da água doce do planeta encontra-se na Amazônia, mas o que se observa ali é uma verdadeira degradação ambiental. Há uma incoerência nas políticas públicas para a defesa da água. Por exemplo, a conta da água não se refere ao bem em si, mas ao serviço das empresas de água. Falaram que a educação ambiental, apesar de constitucional, não é efetiva nos municípios. Assim também a fiscalização ambiental, que não é eficaz. Analisaram, também, a Política Nacional de Recursos Hídricos (2007) para a Amazônia.

Gabriela Ariane Ribeiro Mendes apresentou o artigo e Breno Soares Leal Junior foi seu coautor (ausente na apresentação): "O licenciamento ambiental e a exploração do petróleo".

Gabriela falou sobre a necessidade de se realizar um enfrentamento ambiental. As jazidas de petróleo, no Brasil, estão 90% no off shore. Mostro o caso da exploração negada na Bacia do Espírito Santo devido à proximidade do santuário natural de Abrolhos. Mostrou que o licenciamento para exploração do petróleo é realizado pelo IBAMA, que verifica a viabilidade ambiental. Explicou, ainda, as regras e a legislação, bem como a função da ANP. Um aspecto a ser tratado é a segurança jurídica das empresas.

Eldio Thiago Teixeira Neves apresentou o artigo e Lise Tupiassu foi coautora, porém ausente na apresentação. Eles escreveram sobre as "Normas tributárias indutoras e a renúncia fiscal: o caso das industriais de açaí na cidade de Castanhal e o reflexo potencial do desenvolvimento local." Neves mostrou a importância econômica e social da indústria do açaí no Pará, uma monocultura familiar. No entanto, o governo oferece uma renúncia fiscal, ocasionando um prejuízo ao seu orçamento, e desenvolve apenas uma política protecionista. Essa influência do Estado promove apenas um desenvolvimento econômico, em detrimento do social e do ambiental.

Claudiane Rosa Gouvea foi a apresentadora e José Fernando Vidal de Souza coautor (ausente na apresentação) do artigo intitulado: "A função social da empresa frente aos princípios da sustentabilidade e da cooperação ambiental". A autora faz uma crítica aos conceitos de sustentabilidade em um desenvolvimento poroso e planetário. Ela defendeu que se deve discutir o papel da função social das empresas e o seu novo papel, além de produzir um norte para o princípio da sustentabilidade e da educação ambiental. A empresas não devem visar apenas o lucro, mas também estar atentas para a alteração da percepção da realidade, do mundo, em relação à sustentabilidade. Claudiane explicou as relações entre Estado, empresa, fornecedores e comunidade e que deveria haver uma divisão de responsabilidades entre eles. Ela afirmou que o agir consciente provoca o bem-estar do cidadão e dos seres vivos no campo ambiental. Além do compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil, deve-se ampliar o conhecimento no campo das relações entre políticas públicas e sociedade civil.

Erica de Kássia Costa da Silva e Vanessa Rocha Ferreira discorreram sobre o "Trabalho escravo contemporâneo e o desmatamento na floresta amazônica: crise de garantias no estado democrático de direito". A questão foi abordada tanto no espaço rural, quanto no urbano, sendo que a escravidão acontece especialmente através da servidão por dívida. Há uma "lista suja" de empreendedores no agronegócio, cujas atividades são especialmente o extrativismo na colheita do açaí e o desmatamento para criação de gado.

Christiane de Holanda Camilo falou sobre a “Teoria do risco e a persistência do risco dos resíduos sólidos urbanos em Caldas Novas/GO”. A autora mostra que o aterro sanitário se tornou parte da paisagem do município na forma de um morro, cujos resíduos escorrem para o rio principal. Outro problema, além da poluição e degradação ambiental, é a situação social dos moradores do entorno do “lixão” que, ao serem retirados do local, perderam a sua principal atividade de renda: eram catadores do lixo.

Marcos Leite Garcia apresentou o artigo “Sustentabilidade e crise ambiental: a necessidade de uma função ecológica do estado na pós-modernidade”. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino não compareceu à apresentação, que versou sobre a sustentabilidade como discurso moral nos dias atuais, que deve ser uma função ecológica do Estado na Pós-Modernidade. Em verdade, além dos mares, das florestas, das montanhas, etc, o corpo humano deve ser considerado como meio ambiente. Garcia afirma que o desenvolvimento sustentável na realidade neoliberal é uma falácia. O governo brasileiro deixa as políticas ambientais para as grandes empresas, ao invés de cumprir o seu papel de protetor do meio ambiente. Deveria ser um Estado ecologicamente correto. O autor acredita que isso apenas será possível com a atuação transnacional ou demandas transnacionais em épocas pós-modernas.

José Antonio da Silva abordou sobre as “Políticas públicas e segurança viária: os impactos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito no Brasil”. Ele apresentou uma estatística das mortes por acidente no país e o enorme número de sequelados, o que gera um prejuízo social e econômico muito grande. A maioria dos acidentes acontece com caminhoneiros. Comentou sobre os impactos das recentes medidas do governo brasileiro para o setor, que revelam um total desconhecimento sobre o trânsito. Coloca o Direito à segurança no trânsito como um direito fundamental.

André Francisco Cantanhede de Menezes explanou sobre o artigo “Desenvolvimento sustentável frente à responsabilidade social das organizações empresariais”. Explicou o desafio para se resolver o conflito entre a livre iniciativa e as questões socioambientais. A solução para esse conflito deve avançar para que o discurso sobre a sustentabilidade não se torne apenas uma visão romântica. Ela deve ser vista como uma agregação de valor à atividade econômica. Na realidade a função social é do sujeito empresário e não da empresa, como se tem apregoado.

Elcio Nacur Rezende apresentou o seu artigo científico que tem como coautor Ricardo Ferreira Barouch (ausente na apresentação). O título do artigo é “Propriedade e saneamento básico – a responsabilidade civil por dano ambiental do proprietário em razão da omissão estatal”. Rezende explicou essa questão sob a Teoria do Risco Integral (STJ). Ele afirma que

não é possível ao réu eximir-se da responsabilidade civil pelos danos causados. A pergunta que faz é: Existe responsabilidade civil, por exemplo, do proprietário pela ausência do saneamento básico, como nas pequenas propriedades rurais que poluem o córrego? Rezende mostra que há diferenças de risco entre o dono de um pequeno sítio e um empresário. Na realidade, a obrigação do Estado, fazer o saneamento básico. Portanto, o autor sugere repensar a Teoria do Risco Integral.

Edson Ricardo Saleme (Universidade Católica de Santos)

Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara)

Alexandre Avelino Giffoni Junior (Universidade de Rio Verde)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

EXTINÇÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS E A CRIAÇÃO DO NÚCLEO DE CONCILIAÇÃO AMBIENTAL: AMEAÇA AO AMBIENTE?

EXTINCTION OF COLLECTIVE BODIES AND THE CREATION OF THE ORGAN OF ENVIRONMENTAL CONCILIATION: IS THIS AN ENVIRONMENTAL THREAT?

Edson Ricardo Saleme
Renata Soares Bonavides

Resumo

Neste mês publicaram-se os Decretos nºs 9.759 e 9.760, de 2019. O primeiro extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O segundo dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo processo administrativo voltado para a rápida solução da autuação, estimulando a conciliação por meio de um núcleo de conciliação ambiental. A pesquisa aqui empreendida empregará o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica e documental e se propõe a responder se esses atos são ou não benéficos a proteção ambiental ou são verdadeiros atos considerados retrocessos ambientais em termos protetivos.

Palavras-chave: Retrocesso ambiental, Extinção de colegiados, Conciliação ambiental, Infrações, Sanções administrativas

Abstract/Resumen/Résumé

Two Decrees were published this month: n. 9759 and 9760. The first one extinguishes and establishes guidelines, rules and limitations for collective organs from the federal public administration. The second deals with the urgent solution in face of infractions and administrative sanctions for environmental rules. This new organ should stimulate the conciliation through the parties. The research carried out here will employ the hypothetical-deductive method and the bibliographical and documentary methodology and it is proposed to answer if these acts are or not profitable to the environmental protection or could be considered acts of environmental retrogresses in protective terms.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental retraction, Extinction of collective organs, Environmental mediation, Infringements, Administrative penalties

Introdução

É recente o Decreto publicado e assinado pelo atual chefe do Poder Executivo, que extingue órgãos colegiados criados por diversos atos normativos adotados por gestões anteriores da Administração Pública Federal e outro que cria um núcleo destinado à conciliação ou mediação de infrações ambientais. Suas justificativas seriam simplesmente por razões de economia administrativa ou mesmo 'desburocratização', tal como divulgado. A publicação dos atos normativos já era esperada, por ter sido promessa de campanha e a criação do núcleo vai ao encontro de medidas atualmente adotadas para a solução efetiva de controvérsias.

Os órgãos colegiados são instâncias que discutem, fiscalizam e propõem alterações acerca de determinadas políticas públicas que a Administração deseja adotar. A análise dos elementos e impactos é fator determinante e a necessidade de que especialistas da área sejam ouvidos, denotam a importância do ato. O fundamento da República, consignado no art. 1º, II, da Constituição Federal é a cidadania, o que pressupõe a participação da sociedade civil nas políticas públicas. Esses órgãos colegiados assumem diversas formas e sua composição varia muito, de área para área. Muitos incluem membros de mais de um ministério, ou ainda com a presença de membros do Legislativo. A presença da sociedade civil e sua representação, adequada ou não, é muito freqüente e fundamental.

Ainda não se tem notícia de quais colegiados serão efetivamente atingidos pela medida, pois há apenas uma indicação genérica de que o Decreto referido "extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional", o que se tem certeza é que sua vigência é imediata, o que causou considerável celeuma no meio ambiental, urbanístico, entre outros. Há um prazo definido para que os órgãos enviem relação de colegiados em atuação, isto revela que não se sabe quais serão efetivamente extintos ou ainda passíveis de extinção, caso não se obtenha a resposta pretendida com justificativa de existência no prazo referido.

O objetivo deste trabalho é discutir de forma isenta, com cunho jurídico analítico, quais são as possíveis vantagens em se extinguir, criar ou recriar órgãos colegiados, entendidos como sendo aqueles que agregam grupo de pessoas reunidas por um assunto em comum. Por outro lado, objetiva também analisar a criação de um novo núcleo para análise de

infrações ambientais. Os atos podem ser considerados congruentes com o que se quer alcançar hoje em termos de sustentabilidade?

O ato que os cria os diversos colegiados, para as mais diversas finalidades, tem liberdade para defini-los como queira: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas ou ainda qualquer outra designação consignada no ato que o criou.[1]

Estima-se atualmente que existam cerca de 700 órgãos colegiados na Administração Pública Federal.[2] Os órgãos colegiados são criados para que as políticas públicas possam ser analisadas sob pontos de vista diversificados ou, ainda, possam ser tomadas decisões de acordo sob o melhor ponto de vista econômico, social ou político existente, a exemplo da taxa de juros a ser adotada ou ainda medidas cruciais que devem ser analisadas pelo Colegiado a fim de definir os níveis de segurança quanto ao uso de pesticidas ou conservantes em alimentos, bem como estabelecer metas de curto, médio e longo prazo a política monetária brasileira.

Dependem de órgãos colegiados, diversas ações do governo federal brasileiro. Os órgãos atualmente existentes terão o prazo de 60 dias para justificar sua existência. Para o governo federal os conselhos resultam em dispêndios desnecessários no orçamento e sua existência, muitas vezes, não encontra justificativas práticas. Por outro lado, assinala-se a manutenção daqueles essenciais, fundamentais a analise das políticas públicas a serem tomadas. A criação de um núcleo para o julgamento de infrações ambientais e o desfazimento de colegiados ambientais pode parecer, em um primeiro momento, uma ameaça ao ambiente que, em um primeiro olhar, não teria a proteção suficiente.

Aqui será analisada a questão dos órgãos colegiados cujo tema seja relacionado com o meio ambiente e também do "núcleo" instituído como medidas adequadas ou não à proteção do ambiente. O método a ser empregado será o hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica, documental e também as obtidas em veículos de comunicação, dado a polêmica gerada pela edição dos Decretos.

---

[1] Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

[2] Informação Obtida na publicação "Carta Capital", edição nº 1050, de 14.4.2019. Disponível em < https://assine.cartacapital.com.br/?Site_txt=site_carta&Origem_txt=capa&Formato_txt=&Banner_txt=&Versao_txt&utm_source=site_carta&utm_medium=capa&utm_campaign=&utm_content=&utm_term>. Acesso em 13.4.2019.

As medidas tomadas pelos atos normativos podem colocar a sustentabilidade em risco? A manutenção de órgãos colegiados é fundamental para a manutenção dos sistemas ambientais? No que consiste o núcleo de solução de controvérsias?

A consecução de políticas públicas adequadas pode se lastrear em opinião dada por órgão colegiado composto para refletir nas vantagens ou desvantagens de determinadas políticas públicas. As medidas atualmente adotadas podem tornar vulnerável o que antes existia somente com a criação de um núcleo que faz a revisão das infrações ambientais.

A análise enfocará unicamente aspectos jurídicos relevantes que podem ser objetados por ocasião da ordem em se extinguir ou não determinado órgão colegiado. A questão política, talvez, possa ter para o governo maior relevo neste momento, haja vista a composição atual de grande parte dos colegiados. Este fator não será aqui objeto de enfoque, pois foge ao que se quer responder diante da questão posta: se a extinção pode ou não repercutir negativamente em face da segurança jurídica existente em termos ambientais.

1. Atos normativos e abrangência da medida

Nos termos expressos no Decreto nº 9.759, de 2019, sua aplicação abrange colegiados instituídos por decreto, inclusive os referidos em leis em que não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem; ato normativo inferior a decreto, que se pode consubstanciar em uma portaria e ainda ato de outro colegiado.

O Decreto extraiu do conceito de colegiado, já que se refere à reunião de pessoas para as mais diversas finalidades, os que atualmente existem nas diretorias colegiadas de autarquias e fundações, as comissões de sindicância e de processo disciplinar e as comissões de licitação. Certamente estes órgãos não poderiam estar aí incluídos, pois se tratam de órgãos fundamentais previstos em leis estruturantes para a Administração e são imprescindíveis para que os atos administrativos possam ser legalmente emitidos.

A participação indireta, por meio de pessoas do povo, como forma de democracia indireta é fruto direto da desconfiança do presente modelo constitucional existente na democracia semidireta constitucionalmente posta no país. Na verdade, a eleição de representantes dos Poderes constituídos tem se tornado algo enfadonho e desacreditado pelas gerações atuais, descontentes com seus representantes envolvidos em escândalos diversos, sobretudo de desvio de valorosos recursos orçamentários.

O exercício da democracia direta parece ser algo ideal em uma democracia jovem, tal qual existe no país. A democracia semidireta, na palavras de Beçak (2014,p .32) agrega-se ao modelo representativo por meio de consultas diretas à população. O elemento fundamental deste "novo" modelo consiste na utilização de instrumento que a população decide diretamente, quando demandada, sobre determinada matéria.

Os instrumentos comuns para a exteriorização da opinião popular são o plebiscito e o referendo. Admite o sistema brasileiro, segundo o mesmo autor outro mecanismo, incluído no direito constitucional brasileiro pós-1988, como a iniciativa popular.

O plebiscito é instrumento de participação previsto no art. 14, inciso I da Constituição Federal e foi regulamentado pelos arts. 2º a 12 da Lei 9709/98. O ato prevê que se deve convocar a população antes da realização de ato legislativo ou administrativo para ser aprovado ou rejeitado. Sua convocação, contudo, é competência exclusiva do Congresso Nacional, nos termos que dispõe o art. 49, inciso XV da CF. [3]

Comentário fundamental para a compreensão da necessidade de órgãos que possam expressar a opinião de uma parcela fundamental da população encontra-se no que Agassis de Almeida (2011, p.119) denomina ser uma verdadeira "crise política". Para o autor existem cinco elementos que conectam o presente sistema eleitoral vigente e o conectam a crise referida. O primeiro deles tem a ver com a carência do sentimento constitucional, compreendida como a falta de afeição e respeito à força normativa da Constituição. O segundo está na cultura de clientela e patronagem, ou seja, o costume sociopolítico pelo qual são estabelecidas as relações de proteção entre indivíduos. Assim, há o que pede o voto e o que espera receber benefício. O terceiro e pior seria a questão de participação política restrita ao período eleitoral. Ainda que existam outras formas de participação popular como plebiscito, referendo e iniciativa popular, os mecanismos de participação política se manifestam quase que exclusivamente durante esse período. O quarto seria a distância entre governantes e governados. Esse seria o principal motivo do distanciamento das decisões políticas e do interesse puro dos administrados. O quinto estaria configurado na falta de moralidade político representativa, que dispensa maiores comentários devido aos fatos amplamente informados pela mídia.

[3] De acordo com os expressos termos do dispositivo: "em questões de relevância nacional de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, ato que será realizado por decreto legislativo".

Relativamente a esses mecanismos da democracia semidireta, Teixeira (2016) afirmou positivamente que é possível verificar que os instrumentos de participação popular têm sua disciplina aliada a critérios e conceitos doutrinários extremamente genéricos. São pouco utilizados no País. O indicativo mais preciso dessa afirmação é que não se pode convocá-los a não ser com a indicação de competência exclusiva do Congresso Nacional para as situações relacionadas à convocação e autorização do plebiscito e referendo. Isso, efetivamente, está divorciado do que se teria com o respeito ao princípio do Estado Democrático de Direito. Esse seria o motivo da rara e infrequente utilização destes mecanismos em razão da complexidade relacionada à sua convocação, o que os torna ineficazes como mecanismos populares para manifestação da opinião pública.

A democracia para Taglieta (2014) situa-se além da eleição. Ela se configura na interação de tomada de decisões que envolvem direta ou indiretamente interesses individuais ou coletivos. Para a autora, esses mecanismos permitiram à população tanto a influência na gestão da coisa pública, como a própria substituição do poder público no processo de tomada de decisão.

A autora destaca que a divisão na condução dos interesses públicos entre a sociedade civil e o Estado maximiza a chamada democracia participativa, a legitimidade e a representatividade plural. Assim, há a democratização da administração e de seus atos. Isso também tem se mostrado pouco usual, incapaz de atender as demandas coletivas. O Estado sozinho não consegue implantar suas políticas de maneira efetiva, ao alcance de todos que delas necessitam. Assim, deve existir uma nova modalidade de interferência da sociedade nas decisões políticas, a chamada democracia participativa.

Atualmente a democracia semidireta passa a ser a nova designação dada a um sistema que não se prende unicamente ao voto eleitoral. Há a participação popular para decidir sobre assuntos de interesse geral, bem como a possibilidade do povo enviar propostas de leis para ser objeto de discussão nas Casas legislativas. Esse conjunto parece ser suficiente para manter um sistema garantir da vontade popular de forma permanente. Contudo, seu formato é ultrapassado e não condiz com as necessidades locais. É fundamental que a população possa se expressar por outras formas, sobretudo por órgãos que possam ser especializados em determinados assuntos.

2. Órgãos colegiados: características fundamentais

Os órgãos colegiados podem ter atuação em área determinada ou cuidar de assunto ou tema específico, por exemplo. Podem ter forma tripartite e paritária, agregar representantes de diversos poderes, do setor produtivo e das organizações civis. A distribuição será indicada no próprio ato criador que pode ser uma lei ou ato normativo do Executivo. A proporção conferida ao órgão reflete o caráter democrático em sua composição, envolvendo atores múltiplos, com interesses distintos. É provável que as discussões produzam resultados divergentes entre si, o que é saudável em qualquer discussão. Na verdade o órgão deve produzir convergências e consensos, de forma a viabilizar uma solução adequada que atenda da melhor forma o objetivo pelo qual foi criado.

Em discussão acerca dos fundamentos do Direito e meio ambiente, Alaôr Caffé Alves (2005) esclarece que há um distanciamento progressivo das relações políticas em face das relações econômicas. O autor destaca o problema da representação da sociedade civil na sociedade política no Estado. Este não advém do alto como algo absolutamente isolado como figura autônoma e neutra. Destaca-se do seio da própria sociedade. Nesse contexto surge um problema: a sociedade civil, onde está o exercício da profissão, do trabalho, o processo produtivo e onde ocorre a vida privada. Esta sociedade deve ter sua representação e isso não ocorre por meio de representantes eleitos. Se por um lado existem os partidos políticos que, em tese, representam a sociedade procurando manter e resguardar o interesse hegemônico; por outro lado deve-se registrar a dimensão social do Estado em que existem profundos conflitos e antagonismos que as forças democráticas geram em confronto com determinados interesses.

É por meio deste espaço que a participação e o controle social são exercidos, buscando ampliar e popularizar as representações, considerando a diversidade social, ambiental e econômica do estado. “A interação entre a democracia representativa e a participativa fortalece o processo de desenvolvimento, que passa a ser lastreado não só pela governabilidade política, mas também pela chamada governabilidade social, ou seja, passa a contar com os setores interessados da ampliação da cidadania”.

O constitucionalismo para Andrew Arato (2002) não vem solucionar os problemas mais relevantes da sociedade. Para ele “nenhum constitucionalismo pode antecipar e prevenir todas as fontes de injustiça.” O autor destaca que, ainda que nem todos os poderes sejam outorgados à legislatura, a competência que exerce de forma privativa ou exclusiva pode ser empregada de maneira injusta e opressiva. Além disso, a legislação infraconstitucional pode trazer ao ordenamento normas incoerentes ou ainda contrárias à Constituição, de forma disfarçada. Em último lugar destaca que a revisão constitucional poderia evitar alguns tipos de

abusos freqüentes tornando a democracia mais forte e ativa. Para o autor "[...] uma legislatura eleita tem mais possibilidades democráticas do que juízes não eleitos (especialmente se tiverem cargos vitalícios)."

Mesmo diante da possibilidade do exercício da democracia semidireta, Andrew (2002) indica que a democracia encarada como aquela oriunda do referendo e mandato imperativo é imposta [...] "ao custo de criar um processo de tomada de decisões incoerente e irracional e, ainda pior, com a impossibilidade de que aqueles que tomam as decisões tenham a oportunidade e a capacidade de interagir e persuadir uns aos outros."

Como gestão democrática se deve entender que uma coletividade de pessoas, devidamente informada, tem mais chances de encontrar caminhos para atender às expectativas da sociedade. É certo que as pessoas devem participar em igualdade de condições, sem que haja receio de receber opiniões contrárias. As informações corretas que podem ser objeto de discussão estão em tese garantidas pela Lei nº 12.527, de 2011. Esta norma obriga a necessidade de transparência e fornecimento de informação de todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público.

As informações corretas e adequadas são indispensáveis, pois dificulta ou mesmo impede a manipulação de reuniões, na condução de decisões que privilegiam grupos ou mesmo interesses pessoais.

Aqui surge a manifestação dos grupos organizados na discussão de temas específicos para a tomada de decisões e criação de políticas públicas. É certo nem sempre para a formação de órgãos da espécie existe a indicação clara e precisa do objetivo de cada órgão. De fato, o que se pode aqui estabelecer é uma rápida classificação dos diferentes papéis que podem ser outorgados aos diferentes órgãos colegiados criados. É possível que tenham uma função meramente consultiva, no intuito de apenas auxiliar determinados órgãos administrativos. Desta forma emite opiniões e indicações. Existe ainda a função deliberativa. Aqui a autoridade deve vincular sua decisão de tomada de decisões em face de política pública ou ato administrativo nos termos do que o órgão colegiado debateu e decidiu.

Em artigo exclusivo sobre o tema Marcillac (2018) em sua pesquisa relata que os órgãos colegiados da Administração direta e indireta podem exercer uma única ou várias funções no ente ou órgão em que foram instituídos. Podem ter colegiados das seguintes espécies:

> “a) de natureza consultiva, em geral de caráter técnico e/ou político, denominados conselhos, comitês, comissões, fóruns; b) de natureza administrativa, atuando na gestão ou no assessoramento, em geral chamados de conselhos deliberativos, de administração ou comissões; c) de natureza decisória, com atuação em processos instaurados pelo administrador juntas, conselhos ou tribunais: d) de natureza fiscalizatória, comumente atuando no controle interno sob a denominação de comissões ou conselhos fiscais.”

Em nota técnica sobre os órgãos colegiados na Administração Direta do Estado de São Paulo (2015) há a afirmação de que não se encontrou [...] “um ordenamento jurídico específico e determinante a respeito das funções e diferenciações entre Conselhos, Comissões e Comitês que compõem a categoria de órgãos colegiados, sendo que os atributos, funções, composição e outras características de tais órgãos.”

Nesse sentido, o ato criador emitido pela Administração ou mesmo por órgão Legislativo pode explicitar, nos termos dispostos no ato, em alguma medida, qual o propósito e a especificidade que o órgão colegiado deve possuir, assuntos que deve deliberar, sua formação, a especificidade das decisões.

O que se pode afirmar é que esses colegiados são importantes instrumentos de uma gestão pública transparente e participativa, desde que formados por grupos heterogêneos e dispostos a cumprir a missão institucional, que o ato responsável por seu nascimento tenha indicado, sem tendências que possam conduzir resultados diferentes daqueles apontados para o atendimento do interesse protegido.

Atualmente previstos na Constituição brasileira existem órgãos colegiados de diversas espécies, com composição e competência definidas no próprio texto a exemplo dos Conselhos da República (arts. 89 e 90), de Defesa Nacional (art. 91) e de Comunicação Social (art. 224), todos com função consultiva e política, os dois últimos também com funções de assessoramento (inciso IV,§ I, do art. 91 e art. 224 da CF).

A Constituição Federal assegura em seu artigo 10 “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. É certo que esses órgãos não podem ser banidos do ordenamento. O Decreto nº 9.759, de 2019, já era esperado, pois diversos órgãos foram criados na gestão anterior. É fato que os que exercitam o poder buscam identificar a Administração com suas marcas. Além disso, existem colegiados que não podem ser extintos, a não ser por meio de emenda à Constituição ou mesmo por meio de lei, se assim foram criadas. É certo que o ato normativo em referência viabiliza a recriação de conselhos anteriormente existentes, desde que o órgão responsável solicite seu retorno, em tempo hábil à

Casa Civil, com justificativas adequadas. É certo que permanecem os conselhos universitários, previstos em regras internas.

Os futuros colegiados ou mesmo propostas para a criação de novos colegiados, de recriação de colegiados extintos em decorrência do Decreto ou mesmo ampliação dos colegiados existentes devem observar regras como: justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros. Além disso, busca evitar dispêndio desnecessário de recursos com a possibilidade de reuniões por videoconferências, entre outras possibilidades.

As reuniões dos colegiados, que não podem exceder um número determinado de membros, devem ter hora de início e término. O Decreto nº 9.759, de 2019, indica que os artigos 36 a 39 do Decreto nº 9191, de 2017, devem ser observados no sentido de indicar os motivos que levariam um colegiado a ser conduzido de forma permanente e a obrigatoriedade de participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República.

3. Criação dos núcleos de conciliação ambiental: avanço ou retrocesso?

Dentre os 18 decretos anunciados pelo presidente atual preocuparam a comunidade, pois há órgãos colegiados de importância fundamental para o meio ambiente: o que altera a análise de multas ambientais.

Por meio do Decreto nº 9760/2019 houve a pretensão, segundo informações declaradas pelo próprio Ministro do Meio Ambiente que se pretenderia “agilizar” o cumprimento de penalidades na área ambiental. Porém, o resultado pode ser preocupante. A criação de um órgão colegiado tal como um Núcleo de Conciliação Ambiental tem-se a possibilidade de se postergar indefinidamente ou até mesmo anular as autuações aplicadas pelo Ibama. Seria este um colegiado necessário diante do que já se tem em termos de análise de multas ambientais?

Por meio do Decreto referido se buscou alterar o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e que também estabelecia um processo administrativo federal para apuração destas infrações. Este decreto esclarece que infração administrativa ambiental é toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Uma vez constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental a autoridade deve lavrar auto de infração, do qual deverá ser dada ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa. Nos termos do art. 99 do Decreto 6514/2008, o auto de infração que apresentar vício sanável poderá, a qualquer tempo, ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, mediante despacho saneador, após o pronunciamento do órgão da Procuradoria-Geral Federal que atua junto à respectiva unidade administrativa da entidade responsável pela autuação.

Com o novo Decreto nº 9760/2019, o processo mantém-se orientado pelos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, entre outros especificados na Lei do Processo Administrativo. Porém, como ele, a conciliação deve ser estimulada pelo ente que administra as multas ambientais, nos termos do rito estabelecido no Decreto, com vistas a encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Com isso se observa a preocupação da chefia do Executivo para que esses processos sejam encerrados, sobretudo com a criação do Núcleo de Conciliação Ambiental, que deve ser composto por, no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração e não pode ser presidido pelo órgão que autuou.

A Conciliação, segundo Freitas et al. (2018) é meio alternativo de solução de controvérsias ou não adversarial em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra) o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na formação de um acordo. Na mediação, o terceiro somente apóia as partes em busca de solução para a disputa. Na conciliação o conciliador pode propor soluções para as partes, desempenhando papel ativo na solução da controvérsia.

Aqui não se pretende alongar com o tema, mas a formação de um órgão para a solução de controvérsias ambientais por meio de conciliação parece ir de encontro com as fórmulas previamente estabelecidas relacionadas ao desfecho da multa. De outra parte, atualmente, essas formas de solução de controvérsias são apoiadas diante da proposta de agilidade e rapidez diante de algumas situações em que a solução própria demora a chegar. O Conselho Nacional de Justiça (2019) esclarece que a mediação é uma negociação que alguém imparcial intervém e que favorece e organiza a comunicação entre os envolvidos em

determinado conflito. Nos termos do Código de Processo Civil, o mediador atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará os interessados na compreensão das questões e dos interesses em conflito, de modo que possam, por si próprios, mediante o restabelecimento da comunicação, identificar soluções consensuais que gerem benefícios mútuos. Nos termos da Lei 13.140, de 2015, a mediação é meio de solução de controvérsias entre particulares e de autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

O decreto nº 9760, de 2019, nomeado como o "decreto das multas", segundo Marcio Astrini (2019) é uma espécie de "balcão da impunidade", pois por meio dele se criou instância nova que, segundo o coordenador de Políticas Públicas do Greenpeace "[...] tem duas funções: substituir o Ibama e não funcionar. Quem foi flagrado cometendo crime ambiental ganha a possibilidade de recorrer eternamente e nunca ser efetivamente julgado".

O Decreto afirma no seu primeiro artigo (95-A) que a conciliação deve ser estimulada pela administração pública federal ambiental, de acordo com o rito estabelecido no Decreto. Isto "com vistas a encerrar os processos administrativos federais relativos à apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente." Observa-se um incentivo para que, na própria audiência de conciliação ambiental, se obtenha solução legal possível para encerrar o processo ou mesmo homologar a opção do autuado. Causa estranheza o disposto no art. 98-B, que impede que os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Núcleo de Conciliação Ambiental sejam presididos por servidor integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração. Ademais, estabelece que a conciliação ambiental deva ocorrer em audiência única, na qual serão praticados os atos necessários a finalização do processo administrativo de apuração da infração administrativa ambiental.

4 – Retrocesso ambiental e extinção dos colegiados

Nas palavras do coordenador de Políticas Públicas do Greenpeace, Marcio Astrini (2019), houve um verdadeiro esvaziamento da agenda socioambiental pois "no caso dos colegiados, há a clara intenção de diminuir a participação e fiscalização da sociedade no governo, o que levará à uma redução da transparência e ao enfraquecimento do controle social."

Relativamente à democracia e meio ambiente Edis Milaré (2013) confirma que o direito que cuida dessa disciplina busca a fruição coletiva e democrática do ambiente. Entre os

princípios que o fundamentam, um dos mais relevantes, seria a proibição do retrocesso ambiental. Este, segundo o autor, vai além do caráter meramente temporal das normas ambientais. Pode ser compreendido até mesmo como sendo a interpretação da norma anterior se esta for mais favorável ao ambiente. A retroatividade é concebida em termos ambientais como aquele que oferece maior risco e menor proteção. Nesse sentido falar-se em não retroceder, no sentido de não desfazer de um valor fundamental para outro cujo valor é controverso.

Nesta questão Antonio Herman Benjamin (2012) estabelece parâmetro interessante no que se refere à questão econômica. Para este Ministro do STJ:

> [...] o maior investimento reclamado, não é, por conseguinte, em dispêndio de escassos recursos financeiros públicos, que competem com outras prioridades do Estado, mas em poupança dos recursos naturais que ainda existem. Sabe-se que, pelo menos no Brasil, uma parcela significativa do orçamento da União, dos Estados e Municípios é hoje utilizada não só no financiamento de atividades que, sem cuidado, podem resultar em forte devastação da Natureza (pense-se, a título de exemplo, no crédito agrícola, frequentemente em violação de prescrições legais, claras e inequívocas, como a manutenção da Reserva Legal e das APPs9), mas também na recuperação de vegetação degradada (os financiamentos públicos para o reflorestamento de APPs, p. ex.), sem falar nas obras de infraestrutura destinadas a prevenir ou remediar perdas de vida e danos patrimoniais incalculáveis causados por enchentes, assoreamento de rios, deslizamento de encostas e ressacas marinhas.

Os argumentos dos autores dedicados à matéria ambiental confirmam que a matéria ambiental é de relevância fundamental. Portanto, se algum colegiado se revelar importante para sua manutenção e conservação certamente sua manutenção deve ser resguardada, caso contrário seria hipótese de retrocesso ambiental.

Cabe, entretanto, destacar que no caso das comissões parlamentares, que se pode fazer algum paralelo com o tema aqui investigado, pelo fato de opinarem na votação de determinada medida legislativa ou política pública, muitas vezes vai além da investigação dos fatores que motivaram sua origem. É notório que a criação de instituições é sempre cercada de incertezas e nem sempre as instituições funcionam segundo as intenções de seus criadores. Frequentemente, por necessidade de adaptação e sobrevivência, essas instituições desempenham funções não previstas por seus idealizadores e passar a exercer papéis não inicialmente imaginados pelos atores políticos que as criaram (SANTOS, F. e ALMEIDA, 2005).

Nesse sentido há que se ponderar diante de análise técnica pela qual se decida pela conveniência ou não de recriação de determinado órgão colegiado extinto. Se o órgão efetivamente prestava serviço relevante em prol do ambiente e de sua manutenção, deve ser recriado tal como previsto no at. 6º do Decreto nº 9.759, de 2019. Caso fosse irrelevante sua

atuação em prol do ambiente, a extinção deve ser mantida, tal como prevista no ato normativo. Este seria o fator chave para se ponderar acerca da recriação ou ampliação do órgão colegiado, tal como previsto nos dispositivos do ato.

5. Considerações finais

A Constituição Federal brasileira instituiu a democracia semidireta, que trata da participação popular além do período eleitoral. Isso não se restringe ao plebiscito, referendo ou iniciativa popular, já que somente podem ser convocados pelo Congresso Nacional. Isso não garante a efetiva participação do povo no processo político, mesmo porque quando a população foi instada a participar o processo incipiente de informação não supriu as necessidades informativas capazes de resultar em processo maduro de decisão.

Importante trazer a lume essas marcas do processo legislativo nacional, pois mesmo elas são insuficientes para viabilizar uma pequena participação popular. Os órgãos colegiados, diante de suas espécies e funções diversificadas, são amplamente empregados pela Administração Pública Direta e lndireta. São fundamentais não somente para a estruturação delas como também controle de diversos resultados, metas, gastos. Também se impõe para a composição de interesses, prevenção de conflitos, solução de eventuais dissenções.

Diante das novidades trazidas pela gestão do atual chefe do Poder Executivo, diversos decretos vieram materializar promessas de campanha e a questão que se coloca é se as medidas podem ser consideradas atentatórias ou não ao ambiente, pois excluem diversos órgãos colegiados criados, muitos deles com vocação ambiental ou de defesa urbana e, por outro lado, cria um núcleo de conciliação ambiental capaz de declarar nulo auto de infração que apresente vício insanável ou ainda decida acerca da manutenção da aplicação das medidas administrativas.

No que tange ao Decreto nº 9.760, de 2019, realmente, parece haver verdadeira preocupação governamental em extinguir os processos e autuações impostas por órgãos ambientais e um incentivo para que se termine rapidamente, na própria audiência de conciliação ambiental, de forma a se obter solução legal possível para encerrar o processo ou mesmo homologar a opção do autuado. Esse Núcleo de Conciliação Ambiental, responsável pela condução da mediação, deve decidir tudo em audiência única e não pode ser presidido por servidor integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.

É possível que os órgãos colegiados devam passar por alguma transformação, tal como previsto no Decreto nº 9.759, de 2019, para contenção de recursos ou mesmo para salvaguarda de interesses de determinados grupos, tendo em vista sua composição e forma de atuação dadas pela Administração anterior. Porém, com certeza, alguns colegiados devem ser recriados para condução adequada de políticas públicas. A Casa Civil já indicou que dos 23 colegiados ativos do Ministério do Meio Ambiente, dois deveriam ser extintos ou reunidos em outros.

Referências bibliográficas:

ALMEIDA FILHO, Agassis. **Estado democrático de direito e sistema eleitoral.** São Paulo: Malheiros, 2011.

ARATO, Anfrew. **Representation, popular sovereingnty, and accountability.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política: no.55-56 São Paulo 2002.

ASTRINI, Márcio. **Medidas afrouxam multas ambientais e reduzem participação da sociedade civil no controle do governo.** Disponível em <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/com-novo-decreto-governo-abre-as-portas-para-impunidade-ambiental/>. Acesso em 13.04.2019.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento.** São Paulo: Saraiva, 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental.** In Senado Federal: Comissão de Meio Ambiente, defesa do consumidor e fiscalização do controle. Disponível em <https://mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em 08.4.2019.

CAFFÉ ALVES, Alaôr, **Fundamentos do direito e meio ambiente.** In Curso Interdisciplinar de direito ambiental. Páginas 297 – 357. Barueri: Manole, 2005.

CARTA CAPITAL. Edição nº 1050, de 14.4.2019. Disponível em < https://assine.cartacapital.com.br/?Site_txt=site_carta&Origem_txt=capa&Formato_txt=&Banner_txt=&Versao_txt&utm_source=site_carta&utm_medium=capa&utm_campaign=&utm_content=&utm_term>. Acesso em 13.4.2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Programas e ações.** Disponível em < http://www.pje.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/perguntas-frequentes> . Acesso em 11.04.2019.

FREITAS, G. P.; YAGUSISIAN, A.M. e CARDOSO S.A. **Mediação: instrumento de cidadania e pacificação.** Santos: Ed. Leopoldianum, 2018.

MARSILLAC, M. F de. A. Composição dos colegiados da Administração Pública Direta e Indireta. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/50870/31676>. Acesso em 11.04.2019.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

SANTOS, F. e ALMEIDA, A. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 48, n˚ 4, 2005.

SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria de planejamento e gestão. **Nota Técnica sobre os Órgãos Colegiados da Administração Direta do Estado de São Paulo.** (org) OLIVEIRA, Fernando Meloni de e GOMES João Marcelo de Souza. Disponível em < http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/PDF/NotaT%C3%A9cnica_%C3%93rg%C3%A3osColegiados_2015.pdf >. Acesso em 10.04.2018.

TAGLIETA, E. S. **Participação popular na tomada de decisão da esfera pública como pilar de cidadania e do Estado Democrático de Direito**.Conteúdo Jurídico, Brasilia, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48782&seo=1>. Acesso em 13.04.2019.

TEIXEIRA, M. C. **Educação para a cidadania, fundamento do estado democrático de direito.** Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Direito, sob orientação de Maria Garcia, 2016.