

PARECER DE VISTA

Ref.: Minuta de Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG, que altera a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG n.º 01, de 05 de maio de 2008

1 RELATÓRIO

Trata-se da minuta de Deliberação Normativa (DN) Conjunta COPAM/CERH, cujo objetivo geral é alterar a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG n.º 1, de 5 de maio de 2008. A minuta foi tema de análise na 2ª Reunião Extraordinária Conjunta da Câmara Normativa e Recursal do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e da Câmara Normativa e Recursal do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH), ocorrida virtualmente¹ em 21 de outubro de 2022, a partir de 14h. Os documentos técnicos relativos à proposição, nomeadamente (i) a minuta da DN, (ii) o formulário de impacto regulatório, (iii) a Nota Jurídica IGAM n.º 129/2022 (Processo n.º 2240.01.0001324/2018-71) e o (iv) relatório “Revisão da Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH-MG n.º 01/2008” encontram-se, também, acessíveis na *web*.²

Fazendo-se presente na sessão extraordinária, o Ministério Público de Minas Gerais pediu vista da proposta de DN, visando à apresentação de considerações técnicas e jurídicas para embasar sua manifestação, o que faz nos seguintes termos.

2 DAS PREMISSAS JURÍDICAS

Seguindo linha argumentativa já expressa pelo Ministério Público perante esta sessão conjunta de órgãos colegiados, importa considerar que o enquadramento guarda relações com os *padrões de qualidade ambiental* referidos na Lei Federal n.º 6.938/1981,

¹ Registro da reunião: <https://www.youtube.com/channel/UChU1iAb462m8py3C1jsJl4w>. Acesso em: 9 nov. 2022.

² Disponíveis em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/5310>. Acesso em: 9 nov. 2022.

instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Os efluentes líquidos domésticos e industriais devem atender os padrões de emissão (*end of pipe*), de maneira a não comprometer o enquadramento dos corpos de água receptores, isto é, devem respeitar os padrões de qualidade. Releva perceber a inter-relação entre os padrões de qualidade ambiental referidos pela Lei n.º 6.938/1981 e o enquadramento de corpos de água em classes desde a perspectiva de *integração* da gestão de recursos hídricos à gestão ambiental, segundo a diretiva da Lei n.º 9.433/1997 (art. 3º, III). Gestão ambiental essa que, no quadro da PNMA, tem como objetivo precípua “a preservação, *melhoria* e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Lei n.º 6.938/1981, art. 2º, *caput*).

Como se vê, a Lei n.º 6.938/1981 estabelece a *melhoria da qualidade ambiental*, o que alcança as águas e os correlativos regulamentos, como diretiva fundamental da PNMA. A atribuição desse sentido pela lei é reconhecida na jurisprudência, nomeadamente no âmbito do STJ. No julgamento do REsp n.º 769753/SC (rel. Min. Herman Benjamin, *julg.* 8 set. 2009), aqui tomado como exemplo ilustrativo, registrou-se na ementa do acórdão o entendimento que:

Ante o princípio da melhoria da qualidade ambiental, adotado no Direito brasileiro (art. 2º, *caput*, da Lei 6.938/81), inconcebível a proposição de que, se um imóvel, rural ou urbano, encontra-se em região já ecologicamente deteriorada ou comprometida por ação ou omissão de terceiros, dispensável ficaria sua preservação e conservação futuras (e, com maior ênfase, eventual restauração ou recuperação). Tal tese equivaleria, indiretamente, a criar um absurdo cânone de isonomia aplicável a pretensão direito de poluir e degradar: se outros, impunemente, contaminaram, destruíram, ou desmataram o meio ambiente protegido, que a prerrogativa valha para todos e a todos beneficie.

Sublinhe-se que a PNMA possui como *sentido projetivo*, como reconhece o STJ, a melhoria da qualidade ambiental. Esse sentido é reforçado pela Constituição da República (CR/1988), cujo texto, além de afirmar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *bem comum da coletividade*, impõe ao Estado o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (art. 225, *caput* e §1º, I). Um dever que se densifica em *prestações*

positivas; em ações efetivas, proativas e permanentes do Estado (em sentido amplo), a bem da afirmação concreta do direito fundamental em questão.

O sentido de melhoria da qualidade ambiental apreendido dos textos da CR/1988 e da Lei n.º 6.938/1981 reflete o próprio espírito do Direito Ambiental. Como lembra MICHEL PRIEUR:

Desde as suas origens, na década de 1970, o objetivo do Direito Ambiental não era apenas o de “regulamentar” o meio ambiente, mas o de contribuir à reação contra a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais. O Direito Ambiental é, por natureza, um direito engajado, que age na luta contra as poluições e a perda da biodiversidade. É um direito que se define segundo um critério finalista, pois se dirige ao meio ambiente: implica uma obrigação de resultado, qual seja, a melhoria constante do estado do ambiente.³

Concretamente, a *melhoria* da qualidade ambiental, projetada pela PNMA e reafirmada pelo STJ, no quadro de realização do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, pressupõe, como variável-chave, a adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) no que diz respeito aos processos de gerenciamento ambiental em geral (destinação e tratamento de resíduos ou efluentes, processos de extração e produção, ações de monitoramento ambiental, *etc.*).

A PNMA, aliás, assume como princípios e objetivos, aplicáveis às atividades públicas ou privadas (*cfr.* art. 5º, parágrafo único): (a) racionalização do uso do solo, subsolo, *água* e ar; (b) incentivos ao estudo e à pesquisa de *tecnologias orientadas para o uso racional e proteção dos recursos ambientais* (art. 2º, II e VI); (c) compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (d) *difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente*, divulgação de dados e informações ambientais e formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Esses preceitos devem ser lidos à luz dos princípios da *proporcionalidade* e do *nível elevado de proteção*, segundo os quais o direito deve responder à intensificação da crise

³ PRIEUR, M. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL / COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (ed.). *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 16/17.

ecológica contemporânea mediante regulamentos e instrumentos proporcionais a essa crise, pois, como referem INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER,

[...] se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de “não piorar” as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional-administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de “melhorar”, ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.⁴

Como desdobramento jurídico, cabe considerar a obrigação, que vincula tanto empreendedores como o Estado (CR/1988, art. 225, *caput*, e Lei n.º 6.938/1981, art. 5º, parágrafo único), da adoção das MTD. Essa obrigação deriva, segundo LUCIANO LOUBET, do art. 225 da CR/1988, que impõe ao Estado o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de *técnicas*, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Como observa LOUBET, “*se o próprio Constituinte exigiu que o Poder Público faça este controle, é evidente que exige que o mesmo venha a implementar uma política de escolher entre as melhores ‘técnicas, meios e substâncias’ disponíveis, exigindo-se dos empreendedores a sua adoção*”.⁵

De modo similar, CRISTIANE DERANI, ao discorrer acerca das relações entre desenvolvimento tecnológico e desenvolvimento sustentável, ensina que:

O fator tecnologia na produção econômica fornece os meios de melhor adaptação da produção humana [...]. O direito desempenha um papel fundamental ao procurar estruturar a produção de tecnologia, adequando-a a fins sociais e revestindo-a de valores éticos presentes na sociedade.

É dever do Estado minimizar os efeitos negativos e os riscos aportados por novas tecnologias direcionadas a resultados privados, fomentando o aumento da vantagem social dentro do lucro privado. O Estado deve disciplinar este desenvolvimento tendo em vista uma economia global, procurando resguardar a competitividade no mercado interno e externo e a utilidade social das inovações. [...]

O direito que procura adequar a prática produtiva à manutenção das bases naturais de existência da sociedade não pode prescindir do conhecimento

⁴ SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. In: SENADO FEDERAL (ed.). *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016. Destaque nosso.

⁵ LOUBET, L. F. *Licenciamento ambiental: a obrigatoriedade da adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 308-309. Destaque nosso.

científico. Pelo contrário, ele é sua mão direita (não sua mente e espírito como querem alguns adeptos do cientificismo). Afirmo que o conhecimento científico é fundamental para inspirar a justa medida procurada na formação e aplicação do texto normativo, no que tange ao uso dos recursos naturais compatível com o desenvolvimento da sociedade. *A prescrição que vincula a realização de uma dada atividade potencialmente poluidora ao mais avançado estado da técnica é o exemplo mais significativo do tributo pago pelo direito econômico e ambiental ao desenvolvimento científico.*⁶

O Ministério Público compreende que a avaliação da proposta de DN deve ser analisada à luz dessas premissas, no quadro da CR/1988 e da Lei n.º 6.938/1981.

3 ANÁLISE

O art. 38 da proposta de DN apresenta o seguinte texto:

Art. 38 – Os responsáveis pelas fontes poluidoras dos recursos hídricos, às suas expensas, deverão realizar o automonitoramento para controle e acompanhamento periódico dos efluentes lançados nos corpos receptores, com base em amostragem representativa destes efluentes.

§1º – O órgão ambiental competente poderá estabelecer critérios e procedimentos para a execução e averiguação do automonitoramento de efluentes e avaliação da qualidade do corpo receptor.

§2º – Para fontes de pequeno potencial poluidor, assim definidas pelo órgão ambiental competente, poderá ser dispensado o automonitoramento, mediante fundamentação técnica.

No que diz respeito ao §2º dessa previsão, *sugere-se* que seja agregada ao texto uma ressalva pela manutenção do dever geral de vigilância em relação à qualidade dos recursos hídricos, dever esse que se sustenta na CR/1988, na já mencionada Lei n.º 6.938/1981 e, ademais, na Lei Federal n.º 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Esta sugestão deriva, adicionalmente, da assunção de uma postura de cautela e *prevenção* relativamente a possíveis leituras, mais complacentes em termos ambientais, que os destinatários da norma podem fazer do dispositivo, nomeadamente no que se refere à dispensa do automonitoramento.

Assim, o texto correspondente ao §2º teria a seguinte redação: “Para fontes de pequeno potencial poluidor, assim definidas pelo órgão ambiental competente, poderá ser

⁶ DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 163-165. Destaque nosso.

dispensado o automonitoramento, mediante fundamentação técnica, *mantido o dever de vigilância em relação à qualidade dos recursos hídricos, nos termos da lei*”.

Por fim, *sugere-se* que o §3º do art. 42 tenha sua redação reformulada, por forma a apresentar uma norma clara e proficiente. Sugestivamente, considere-se o seguinte texto: “O envio da DCP não será obrigatório, se houver comprovação junto ao órgão competente da cessação permanente de lançamento direto ou indireto de carga poluidora em corpos de água”. Parece-nos pertinente, *data venia*, reavaliar a necessidade de manter no texto a expressão “por suas estruturas”.

4 CONCLUSÃO

Com base nestas considerações e nas sugestões apresentadas, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pugna pela alteração dos textos dos artigos 38, §2º e 42, §3º da minuta de DN Conjunta COPAM/CERH-MG, que objetiva alterar a DN Conjunta COPAM/CERH-MG n.º 01, de 05 de maio de 2008.

Belo Horizonte, 9 de novembro de 2022.

FELIPE FARIA DE OLIVEIRA
Promotor de Justiça

LUCAS SILVA E GRECO
Promotor de Justiça