

## **EM TORNO DA REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONAMA E DO PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA**

Ricardo Antonio Lucas Camargo<sup>1</sup>

Um dos assuntos que mais chamaram a atenção no segundo ano do Governo Bolsonaro foi a famosa reunião dos Ministros de Estado com o Presidente da República em 2020, na qual emergiu a famosa expressão do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, acerca de “passar a boiada”, como metáfora para a derrubada das restrições ambientais à atividade econômica, aproveitando o contexto de preocupação com a COVID19. Ao mesmo tempo, promovia-se, então, uma reestruturação no CONAMA, reduzindo-se a participação das entidades e órgãos que não estivessem sob o comando da Presidência da República, assestando-se, pois, um golpe na própria ideia da gestão participativa das questões ambientais

---

<sup>1</sup> Ricardo Antonio Lucas Camargo é professor nos cursos de Graduação e Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Professor Visitante da Università degli Studi di Firenze – ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP.

Quando se tem o exercício de um poder normativo, como é o caso da definição da composição de um Conselho, normalmente se teria presente o que Canotilho denominou – fora do âmbito da prática de atos administrativos concretos, não parece adequada a expressão “discricionarietà”, voltada antes a situações individuais, em que comparece o binômio “conveniência” e “oportunidade”, embora sempre bitolada por uma moldura legislativa – “liberdade de conformação do legislador”, quando, em 1982, trouxe à discussão a temática da “Constituição dirigente”, por ele tida, hoje, como superada, mercê das alterações operadas na Constituição portuguesa de 1976.

Quando se atribui uma competência em termos amplos, entende-se presente uma larga margem de escolha para imprimir tais ou quais rumos ao setor da realidade a que se reporta aquela competência. Contudo, há uma diferença básica entre as situações jurídicas ativas a que se dá o nome de “direito subjetivo” e “competência”: a primeira toca à realização de uma conduta que renderá um bem-estar ao respectivo titular, enquanto a segunda diz respeito a prerrogativas que serão indispensáveis ao desempenho de tarefas correlatas.

A liberdade de conformação de quem edita atos normativos e a discricionarietà de quem pratica atos administrativos não existem para benefício de quem é investido no poder, mas sim para o desempenho de tarefas, atribuições, não traduzem, pois, manifestação de direito subjetivo, mas sim de competência.

Quando o poder a que corresponde a competência é utilizado para fins estranhos àqueles para o que ele serve, configura-se o desvio, e tal conceito pode ser encontrado em autores vetustos, como o institucionalista Maurice Hauriou, falecido em 1929, e o tomista Gaston Morin, que em 1920 escreveu “A revolta dos fatos contra o Código”, e indicou no desvio de poder um dos sintomas de tal “revolta”. Se o único efeito do ato de autoridade for o benefício pessoal daquele que nela esteja investido, ou o de um grupo de determinadas

pessoas que por ela seja bem quisto, fugindo à finalidade que justifica a atribuição dos poderes, há, inequivocamente, desvio de poder.

Esta redução do Conama foi mais um dos capítulos da destruição do arcabouço ambiental existente no nosso ordenamento. Por quê? Porque se tem uma visão acerca da tutela do ambiente, como um obstáculo ao desenvolvimento. Uma visão que o Brasil sustentou, é verdade, em 1972. E que foi preciso um desastre em Cubatão para que fosse editada a Lei 6938, de 1981. Quer dizer, o Brasil acordou por causa do desastre de Cubatão, pois, até então, falar em meio ambiente era sabotar o desenvolvimento pátrio, mesmo com o Diogo de Figueiredo Moreira Neto limpando o terreno, porque era um autor conservador que, entretanto, trouxe à baila o tema ecológico.

Quando se vai olhar para uma situação destas, de redução do Conama, e mais, redução do Conama com um objetivo bastante específico, que é o de flexibilizar, fragilizar e isto não é algo inferido, isto é algo que é explicitado, que é declarado, declarado expressamente, fragilizar todos os vínculos ambientais, então temos configurado efetivamente um exercício do poder fora das atribuições normais. E, portanto, tem-se sim uma hipótese em que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reconhecer, em acórdão relatado pelo Min. Celso de Mello – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 1.063 -, o desvio de poder no próprio exercício da função normativa.

Aviso que, particularmente, sou um dos grandes adversários do ativismo judicial, eu não acho que o juiz deva sair do seu quadro de julgador. Mas quando se trata de examinar validade de diplomas e, quando se vê que todos os elementos, todos os sintomas de fato mostram a presença do desvio, não adianta ignorar a existência do problema, porque ele existe, quer dele se tome conhecimento ou não.

Quando o ministro fala que vai passar a boiada, alguém poderia dizer que isto não tem um valor jurídico, porque não é uma

declaração formal. Não é uma declaração formal, mas é uma manifestação de vontade: não dá para fazer de conta que ele não disse, ele disse. E disse em uma reunião oficial, ele não disse isso em um churrasco na sua casa, ou depois de uma bebedeira no bar, em que o sujeito não responde pelo que diz. Ele disse isso na reunião oficial.

E, pior do que isto, mostrou inclusive uma compreensão absolutamente equivocada no papel da advocacia pública. E por que mostrou uma compreensão totalmente equivocada? Porque ele partiu do pressuposto de que é papel da advocacia pública buscar fundamentos para sacramentar uma decisão que já está dada anteriormente ao parecer, já que suscitou a possibilidade de um pronunciamento da Advocacia Geral da União. Não é este o papel da advocacia pública. O advogado público pode até errar na elaboração do parecer, mas ele não pode ter o seu posicionamento pré-determinado pelo consulente. Isto ele não pode fazer. E não deve fazer. Ele pode até dar um parecer errado, um parecer que decorra de uma percepção falsa do problema examinado ou de uma exegese toda peculiar dos vocábulos, que não se coadune com a adotada pela maior parte da jurisprudência ou da doutrina, mas jamais desonesto. Porque o parecer que está com a conclusão pré-determinada pelo consulente é o parecer desonesto. E no exercício da atividade consultiva, o que a Advocacia Pública faz tem o caráter de controle da legalidade das decisões que a autoridade pretenda tomar, não tem o caráter de mera remoção de incômodos à realização dessas decisões.

Então, com relação ao caso que nós temos diante dos olhos, para eu dizer que essa revogação das resoluções do Conama não teve o escopo de deixar fragilizada a proteção ambiental, eu teria que estar vivendo no mundo da Alice, do Lewis Carroll, para imaginar que o que foi dito acerca de passar a boiada não tem absolutamente nenhuma importância para o efeito de interpretar exatamente qual foi o escopo dessa alegada revogação. E o escopo ficou bem claro: demitir o Estado, de uma competência que está posta no texto constitucional.

Ao que eu me recordo, competência constitucional não cabe ao poder infraconstitucional exonerar o poder público. Isso o Rui Cirne Lima já disse, mas além de ele ter dito, no âmbito doutrinário, o Supremo Tribunal Federal disse ao julgar, tanto a liminar quanto o mérito, da ação direta de inconstitucionalidade nº 2544, do Rio Grande do Sul, que foi a ação dos sítios arqueológicos, relatada pelo Min. Sepúlveda Pertence.

Pareceria que o presente texto está muito preocupado com abstrações, etc. Não, nenhuma abstração aqui. Aqui é fato, mesmo. E fato que se enquadra juridicamente. Aqui nós não estamos pura e simplesmente dizendo: “não, é porque o sujeito tem tal ismo na cabeça, um ismo assim, um ismo assado”. Não, nada de ismo aqui. O que se tem realmente são atos concretos de destruição, que estão sendo tratados como se fossem irrelevantes. E mais, além de serem tratados como irrelevantes, estão obtendo respaldo para a respectiva concreção. Bom, a ideia de que uma região alagada, como o Pantanal estaria forrada ao incêndio se tivesse mais bois ali pastando, é realmente algo fora de qualquer parâmetro de quem conheça um pouquinho a realidade daquelas planícies inundadas. A questão da composição do CONAMA, da busca de um “parecer liberatório” da AGU para desvencilhar o poder econômico privado dos ônus ambientais e o Poder Público do dever de agir, tudo isto são desdobramentos de uma situação que já se mostrava alarmante, como se viu da validação do retrocesso na proteção florestal representado pelo Código de 2012.

A lembrança da abertura da Caixa de Pandora é recorrente, na matéria ambiental.<sup>2(\*\*)</sup>

---

<sup>2</sup> O presente comentário corresponde a uma versão revista do pronunciamento, feito oralmente, no dia 9 de outubro de 2020, em debate promovido pelo IBAP/APRODAB, sobre o tema “A atual composição do CONAMA e a passagem da boiada”, <[https://youtu.be/CZH6\\_gnEJus](https://youtu.be/CZH6_gnEJus)>, acessado em 18 jun. 2021.