

Parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente

PROCESSO: SMA nº 15.681/2012

INTERESSADO: CONSEMA – CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

ASSUNTO: Processo de requerimento de esclarecimentos sobre atos administrativos ou normativos – fundação de conselho representante de entidades ambientalistas no CONSEMA versus nomeação para assumir secretaria de meio ambiente de município.

Parecer CJ/SMA nº 099/2013

MEIO AMBIENTE. Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA. Consulta. Conselheiro representante das entidades ambientalistas nomeado Secretário Municipal de Meio Ambiente. Impossibilidade de manter-se como representante junto ao Colegiado. Violação da divisão paritária de assentos. Conflito de interesses. Princípio da moralidade. Necessidade de nova eleição.

1. Trazem os autos consulta formulada pelo Sr. Secretário Executivo do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA –, por meio do Despacho Especial CONSEMA nº 065/2012, sobre a possibilidade de um Secretário Municipal, recém-nomeado, manter-se como representante das entidades ambientalistas junto ao Colegiado – fl. 40.

2. Reproduzo o Despacho Especial CONSEMA nº 065/2012, como parte do presente relatório:

Visto.

2. Juntadas cópias da Lei 13.507/2009, do Decreto 55.087/2009, do Regimento Interno do CONSEMA e dos Decretos de 17-8-2012 (Cf. fls. 04-39).

3. O conselheiro Marcos Lopes Couto, eleito regularmente e designado para representar as entidades ambientalistas no CONSEMA, informa ter sido nomeado secretário municipal de meio ambiente do Município de Caraguatatuba (Cf. fls. 03) e consulta se a assunção dessa nova função no Executivo municipal o impediria de continuar como conselheiro do CONSEMA representando as entidades ambientalistas cadastradas na Secretaria do Meio Ambiente.

4. Encaminhe-se à d. consultoria jurídica da Casa, por meio da Chefia de Gabinete, para manifestação.

É o breve relatório. Opino.

3. Enfrentando diretamente a questão posta à análise, parece haver **claro impedimento a que o Sr. Marcos Lopes Couto, atual Secretário Municipal do Meio Ambiente de Caraguatatuba, permaneça no CONSEMA na qualidade de representante das entidades ambientalistas.**

4. Entretanto, a solução para este impasse não encontra resposta direta na legislação de regência, o que impõe a utilização de técnicas de hermenêutica para enfrentá-la, sobretudo por meio da busca do elemento finalístico das normas incidentes na matéria.

5. Pois bem, a Lei Estadual nº 13.507/2009, ao disciplinar o CONSEMA, estabelece sua composição básica e a forma de condução dos representantes das entidades ambientalistas, nos seguintes termos:

(...)

*Artigo 7º – O Plenário do CONSEMA **terá composição paritária** entre órgãos e entidades governamentais e não governamentais do Estado e será integrado, na forma estabelecida em regulamento, por 36 (trinta e seis) membros e seus respectivos suplentes, na seguinte conformidade:*

I – O Secretário do Meio Ambiente, que o presidirá;

II – 17 (dezessete) representantes de órgãos e entidades governamentais;

III – 18 (dezoito) representantes de entidades não governamentais, sendo seis eleitos por entidades ambientalistas.

Parágrafo único – Somente poderão eleger representantes as entidades ambientalistas constituídas há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil, desde que comprovem atuação efetiva na defesa ou preservação do meio ambiente, com regular cadastro junto à Secretaria do Meio Ambiente.

6. E o Decreto Estadual nº 55.087/2009, ao regulamentar a lei, dispõe:

*Artigo 12 – O Plenário do CONSEMA **terá composição paritária** entre órgãos e entidades governamentais do Estado de São Paulo e não governamentais, com sede neste Estado, e será integrado por 36 (trinta e seis) membros e seus respectivos suplentes, na seguinte conformidade:*

I – O Secretário do Meio Ambiente, que o presidirá;

II – 17 (dezessete) representantes de órgãos e entidades governamentais, sendo:

(...)

III – 18 (dezoito) representantes de entidades não governamentais, sendo:

(...)

m) 6 (seis) representantes eleitos pelas entidades ambientalistas.

§ 1º – Somente poderão eleger representantes as entidades ambientalistas constituídas há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil, desde que comprovem atuação efetiva na defesa ou preservação do meio ambiente, com regular cadastro junto à Secretaria do Meio Ambiente.

§ 2º – Os cadastros de entidades ambientalistas e de entidades sindicais dos trabalhadores do Estado de São Paulo serão organizados e administrados pela Coordenadoria de Educação Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente.

(...)

7. A legislação paulista seguiu o modelo federal, utilizado para o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. O Colegiado nacional possui composição paritária, com a divisão de seus assentos entre representantes de órgãos e entidades governamentais de um lado e representantes de entidades não governamentais de outro – Decreto Federal nº 99.274/1990.

8. Como aponta Paulo Affonso Leme Machado:

A ideia do órgão colegiado, como já foi dito, merece elogios. Parte do pressuposto que a decisão não será monocrática e sem discussão. Entretanto, só com a participação de pessoas e entidades situadas fora dos quadros oficiais é que se vitaliza um órgão colegiado administrativo. Doutra forma será a monótona repetição de uma mesma linha político-administrativa, numa afinação que desconhece outros pontos de vista, com prejuízos contínuos para os interesses do ambiente e da saúde humana. É evidente que o poder de decisão sempre permanecerá com aqueles que estejam ocupando os postos estatais, mas não se deixará de, pelo menos, ouvir e ponderar conceitos independentes, que poderão ser diferentes ou os mesmos, o que, então, confirmaria a adequação da política ambiental oficial¹.

9. Em verdade, estas normas materializam um princípio do Direito Ambiental, reconhecido por alguns como **princípio da participação** ou **princípio democrático**.

O princípio democrático assegura aos cidadãos o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizados de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardando o sigilo industrial².

9.1. Este princípio fundamenta a existência de diversos instrumentos colocados à disposição da sociedade civil em geral, como, por exemplo, a ação civil pública, a ação popular, a recente lei de acesso a informação (Lei Federal nº 12.527/2011), dentre outros. Porém, uma das principais decorrências é o “direito

1 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 172.

2 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: 2010, p. 26.

de opinar sobre as políticas públicas”³, integrando órgãos colegiados, como é o caso do CONSEMA.

10. Por outro lado, as normas vigentes não vedam expressamente que um representante de entidade ambientalista assuma cargo na Administração Direta – de qualquer ente da Federação. A Deliberação CONSEMA nº 06/1996 disciplina impedimentos de conselheiros para atuar em processos administrativos específicos, mas nada diz sobre as condições de permanência na função em casos de incompatibilidade.

11. Contudo, duas razões basilares nos levam a afirmar que há, na situação colocada em exame, impossibilidade de um Secretário Municipal, recém-nomeado, manter-se como representante das entidades ambientalistas junto ao CONSEMA.

12. Em primeiro lugar, acabaria por concretizar-se clara deturpação da lógica **paritária** de representação junto ao CONSEMA. Embora o interessado tenha assento como representante das entidades ambientalistas (cota não governamental), seria impossível aferir sua isenção em situações concretas, diante do cargo público ocupado. Restaria caracterizado claro conflito de interesses, pois as matérias tratadas são de relevância sensível para os Municípios paulistas.

12.1. A importância da participação de Municípios junto a órgãos colegiados como este é imensa, sobretudo por envolver interesses diretamente relacionados à municipalidade. Tanto é assim que possuem representação junto ao CONSEMA – um representante da Associação Paulista de Municípios (artigo 12, inciso II, alínea c, do Decreto Estadual nº 55.087/2009) – e junto ao CONAMA – oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo (artigo 5º, inciso VII, do Decreto Federal nº 99.274/1990).

12.2. Manter o Sr. Marcos Lopes Couto no Conselho, significaria, na prática, que os Municípios passariam a ter dois representantes (contrariando a determinação normativa) e, principalmente, que estaria quebrada a divisão igualitária efetuada pela lei (entidades governamentais ficariam com maioria, ainda que indiretamente).

13. Em segundo lugar, caracterizado o conflito de interesses, como restou demonstrado, é imperativo do **princípio da moralidade**, amparado em dispositivo constitucional expreso (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), o desligamento do Sr. Marcos Lopes Couto. Todos os agentes da Administração (en-

3 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12ª ed. Rio de Janeiro: 2010, p. 26.

tendidos de forma ampla, de modo a abarcar representantes em conselhos de políticas públicas) devem “*atuar na conformidade de princípios éticos*”⁴. Necessitam, portanto, não só “*averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto*”⁵.

13.1. Certo é que conceitos como estes – “ética”, “moral”, “honestidade” – são absolutamente abertos e passíveis das mais variadas interpretações e valorações; porém, o constituinte optou por inserir referência expressa na Constituição, atribuindo a padrões morais, inequivocamente, certa carga de normatividade. Deu concretude a estes postulados e impôs sua observância à Administração em geral.

13.2. Por certo, a aferição de sua violação dependerá de um exame individualizado, de cada caso posto a análise, a depender dos fatos e do intérprete. Entretanto, na situação em exame, a admissão de um Secretário Municipal como representante das entidades ambientalistas parece representar clara violação a padrões comuns de ética e boa gestão dos interesses públicos. O desvirtuamento da finalidade legal, por meio de artifícios como este, significa evidente afronta ao princípio da moralidade.

14. Solucionada a questão colocada, restará ao CONSEMA realizar **nova eleição, somente para o período restante**⁶, consoante orientação já firmada no Parecer CJ/SMA nº 564/2012, proferido no Processo SMA nº 5.335/2012, ao qual sugerimos consulta. Naquela orientação, em síntese, afirmamos que as eleições recaem sobre pessoas e não sobre entidades – possuem assento no CONSEMA **representantes eleitos** pelas entidades ambientalistas e não as próprias entidades. Em caso de vacância do cargo, não há possibilidade de indicação de novo membro pela entidade, mas é medida cogente a realização de novas eleições⁷.

14.1. Embora não tenhamos avançado especificamente na questão do suplente, parece que sua situação não altera a orientação então firmada. A função do suplente vem definida de forma bastante clara no Regimento Interno do Colegiado (Deliberação CONSEMA nº 05/2010) e tem um nítido viés de **substituição eventual**, em sessões plenárias⁸. As normas de regência não atribuem ao

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros: 2010, p. 119.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 23.

6 Nos termos do artigo 13, § 2º, do Decreto Estadual nº 55.087/2009.

7 Neste ponto, afastamos o disposto no artigo 14, § 5º, do Regimento Interno (Deliberação CONSEMA nº 05/2010), por entender que a regra cuida das situações nas quais há **indicação** de membros pelas entidades. No caso específico das **entidades ambientalistas** não há efetivamente uma indicação, mas uma **eleição**. A legitimidade dos representantes decorre não de ato unilateral, mas de pleito promovido entre os entes.

8 Deliberação CONSEMA nº 05/2010: “Artigo 20 – Caso o membro titular esteja impedido de comparecer à reunião plenária do Conselho, deverá, antecipadamente, comunicar isto ao seu respectivo suplente”.

suplente a assunção da titularidade em caso de vacância, pelo contrário, impõe nova designação para o período restante⁹. No caso de conselheiros indicados, esta designação será efetivada a partir de nova escolha pela entidade representada. No caso de conselheiros eleitos, para esta designação será realizada **nova eleição, cabendo ao suplente substituir o titular em eventuais sessões, até finalização do processo.**

15. É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Consultoria Jurídica, 04 de fevereiro de 2013.

LUCAS DE FARIA RODRIGUES
Procurador do Estado

9 Nos termos do artigo 14, § 2º, do Regimento Interno do CONSEMA.

PROCESSO: SMA nº 15.681/2012

**INTERESSADO: CONSEMA – CONSELHO ESTADUAL DO MEIO
AMBIENTE**

ASSUNTO: Processo de requerimento de esclarecimentos sobre atos administrativos ou normativos – fundação de conselho representante de entidades ambientalistas no CONSEMA versus nomeação para assumir secretaria de meio ambiente de município.

De acordo com o Parecer CJ/SMA nº 099/2013.

Encaminhe-se à Secretaria Executiva do CONSEMA, por meio da d. Chefia de Gabinete.

CJ/SMA, aos 09 de março de 2013.

SÍLVIA HELENA NOGUEIRA NASCIMENTO
Procuradora do Estado
Chefe da Consultoria Jurídica

