



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 262/2019 – SDHDC/PGR
Sistema Único n.º 289668/2019

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONAMA. DECRETO Nº 9.806/19. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO E FORMA DE ESCOLHA DOS MEMBROS DO COLEGIADO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA. PROIBIÇÃO AO RETROCESSO INSTITUCIONAL.

1. A redução do número de assentos destinados à sociedade civil em conselho deliberativo, gerando desequilíbrio representativo profundo, a ponto de desvirtuar a função do órgão colegiado, gera grave lesão aos preceitos fundamentais da igualdade e da participação popular direta.
2. O desequilíbrio entre representantes de interesses exclusivamente ambientais e aqueles que representam outros múltiplos interesses prejudica a função do CONAMA de elaboração de políticas de proteção ao meio ambiente pela coletividade, impondo lesão ao preceito fundamental da proteção ao meio ambiente equilibrado.

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento no art. 102, §1º da Constituição da República, no art. 6º, III da Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei n.º 9.882/1999, propõe pedido de

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL,
com pedido de medida cautelar,

Gabinete da Procuradora-Geral da República
Brasília/DF

em face do **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019**, que alterou o Decreto nº 99.274/90, instituindo novas regras de representação e indicação dos membros que compõem o Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Acompanha esta petição cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.882/1999) bem como de outros documentos relevantes à compreensão da questão.

I - OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor da norma questionada nesta ação:

Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019

Art. 1º O Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º.....

.....

III - o Presidente do Ibama;

IV - um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas Pastas:

- a) Casa Civil da Presidência da República;
- b) Ministério da Economia;
- c) Ministério da Infraestrutura;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério de Minas e Energia;
- f) Ministério do Desenvolvimento Regional; e
- g) Secretaria de Governo da Presidência da República;

V - um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual;

VI - dois representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados;

VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas-Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama; e

VIII - dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais:

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

§ 2º Os representantes a que se referem os incisos IV a VIII do caput e os seus respectivos suplentes, assim como o suplente do Presidente do Ibama serão designados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 8º Os representantes a que se referem os incisos V, VI e VIII do caput terão mandato de um ano e serão escolhidos de forma sequencial conforme lista estabelecida por sorteio.

§ 9º Cada entidade ou órgão integrante do Plenário do Conama deverá indicar, além do membro titular, um membro suplente para representá-lo em suas ausências e seus impedimentos.

§ 10. Os representantes a que se refere o inciso VII do caput terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato.

§ 11. O Distrito Federal será incluído no sorteio do representante dos Governos estaduais da região Centro-Oeste." (NR)

"Art. 6º

§ 3º O Presidente do Conama será substituído, em suas ausências e seus impedimentos, pelo Secretário-Executivo do Conama.

§ 5º Os representantes de que trata o inciso VII do caput do art. 5º poderão ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do Ministério do Meio Ambiente." (NR)

"Art. 6º-C O Conama poderá realizar reuniões regionais, de caráter não deliberativo, com a participação de representantes dos Estados, do Distrito Federal e das capitais dos Estados das respectivas regiões." (NR)

Art. 2º No prazo de trinta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, edital do Ministério do Meio Ambiente convocará representantes dos Estados, do Distrito Federal, das capitais dos Estados e das entidades ambientalistas e empresariais a que se referem os incisos VII e VIII do caput do art. 5º para comparecer à reunião extraordinária, na qual serão realizados os sorteios de que tratam os § 8º e § 10 do art. 5º.

Parágrafo único. O edital a que se refere o caput detalhará as regras de realização dos sorteios.

Art. 3º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Decreto nº 99.274, de 1990:

I - o inciso II do art. 4º;

II - os incisos IX e X do caput e os § 1º e § 3º a § 7º do art. 5º;

III - o § 1º do art. 6º; IV - o art. 6º-A;

V - o art. 6º-B;

VI - o inciso III do caput do art. 7º;

VII - o § 2º do art. 8º; e

VIII - o art. 43.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de maio de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

O objeto da presente ação é combater as violações a preceitos fundamentais geradas pelo Decreto em tela, invalidando-o *in totum*.

II – PRELIMINARMENTE, DO CABIMENTO DA ADPF: A LESÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS E A SUBSIDIARIEDADE DO INSTRUMENTO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do Poder Público, quando não houver outro meio apto a saná-la (princípio da subsidiariedade).

Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

Em relação à lesão ou ameaça a preceito fundamental, a norma impugnada **reduziu o número de assentos no CONAMA destinados às entidades da sociedade civil que atuam na área ambiental**, o que resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão. Os representantes dessas entidades passam a ter **mandato de um ano, sendo vedada a recondução**, e serão escolhidos por meio de **sorteio**, não mais por votação.

Essas alterações no funcionamento do CONAMA **causam lesão** aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CF); da proibição do retrocesso institucional (que decorre dos direitos insculpidos no art. 1º, *caput* e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV); no direito à igualdade (art. 5º, inciso I); e no direito à proteção do meio ambiente (art. 225).

Embora a Constituição e a Lei n.º 9.882/1999 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a “qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos 'princípios sensíveis' (art. 34, VII)” (ADPF 388, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2016).

Quanto ao ato ser imputado ao Poder Público, o presente Decreto foi editado pelo Presidente da República, tendo clara índole normativa. No caso, o decreto impugnado possui

a finalidade de alterar “o Decreto nº [99.274](#), de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama”.

Os decretos têm por função disciplinar a execução da lei, ou seja, explicitar o modo pelo qual a administração operacionalizará o cumprimento da norma legal. O Decreto impugnado altera o funcionamento do CONAMA, de forma a reduzir significativamente a representação da sociedade civil, afetando a participação popular direta na elaboração de políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Em relação ao requisito da **subsidiariedade**, a doutrina indica que a análise deste requisito decorre de enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva:

Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

Assim, a Lei 9.882 exige como condição de possibilidade da ADPF, o esgotamento de todos os meios para o saneamento do ato lesivo (§1º do art. 4º). Conforme posição firmada pelo STF na ADPF n. 33, os meios a serem esgotados para que se admita a ADPF são aqueles do controle concentrado. **A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação**¹.

No caso, a **natureza objetiva da arguição** é indispensável para sanar, de uma vez, as graves lesões a preceitos fundamentais decorrentes do completo esvaziamento da participação popular e democrática nas decisões acerca de políticas ambientais, colocando assim em risco a integridade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A presente arguição assegura a integridade da ordem constitucional, de “forma ampla, geral e imediata”. Nesse sentido, o STF já decidiu que:

Cláusula da subsidiariedade ou do exaurimento das instâncias. Inexistência de outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental de **forma ampla, geral e imediata. Caráter objetivo do instituto a revelar como meio eficaz aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante**. Compreensão do princípio no contexto da ordem constitucional global. Atenuação do significado literal do princípio da subsidiariedade quando o prosseguimento de ações nas vias ordinárias não se mostra apto para afastar a lesão a preceito fundamental (ADPF 33 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004 – negrito não constante do original).

¹ CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet e STRECK, Lenio Luiz. Coordenação Científica. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1499.

Quanto ao alcance da presente arguição, são impugnados o artigo 1º, no que diz respeito às alterações no art. 5º. Incisos IV e VII e § 10, do Decreto nº 99.274/90; o artigo 2º, *caput* e parágrafo único; e o art. 3º, quanto à revogação dos artigos 5º, § 1º e 8º, § 2º, do Decreto nº 99.274/90. Os demais dispositivos são acessórios e por arrastamento devem ser também invalidados. Vale ressaltar que o art. 3º da Lei nº 9.882/1999 não impede, na via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a discussão da constitucionalidade de lei ou ato normativo em sua inteireza, desde que seja fundamentada a insurgência, hipótese na qual se insere o caso ora examinado.

III – DO MÉRITO

III.1 – A NOVA COMPOSIÇÃO DO CONAMA E O DESEQUILÍBRIO DE FORÇAS NA REPRESENTAÇÃO DOS SETORES DE INTERESSES

As informações deste tópico foram retiradas da representação apresentada pela **Procuradoria Regional da República da 3ª Região à Procuradoria-Geral da República**, que deu origem ao Procedimento Administrativo 1.00.000.013778/2019-41.

O **Conselho Nacional do Meio Ambiente foi criado pela Lei nº 6.938/81**, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se de longo e tradicional órgão consultivo e deliberativo que compõe o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo sua função “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 6º, inciso II, da Lei n 6.938/81). Suas competências encontram-se enumeradas no artigo 8º da referida lei:

Art. 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional

III – (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009);

IV – (VETADO);

V – determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Em resumo, o CONAMA tem a função de subsidiar a Presidência da República no âmbito da regulamentação em matéria ambiental, principalmente por meio de resoluções de alcance nacional que estabelecem diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões ambientais a serem seguidos pelos demais órgãos encarregados da proteção ambiental, além de determinar a realização de estudos ambientais e a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público.

Trata-se, assim, de **órgão essencial** à proteção do meio ambiente, uma vez que estabelece diretrizes de política ambiental por meio de processo participativo, que envolve amplo debate e exame, não somente sobre aspectos técnicos, mas também sobre as consequências sociais e sanitárias dessas políticas.

O CONAMA cumpre, portanto, em conjunto com os demais órgãos do SISNAMA, obrigação imposta à coletividade, juntamente com o Estado, de **defender** o meio ambiente, garantindo sua preservação para as gerações futuras, conforme preceitua o art. 225, da Constituição Federal. Vê-se que foi adotado, assim, em relação ao meio ambiente, bem como em outras áreas, o modelo de gestão colegiada, que permite a participação efetiva da coletividade na elaboração das políticas ambientais.

Nesse ponto, é necessário destacar a importância, para a plena consecução da competência do colegiado, de que suas regras de composição atendam aos princípios fundamentais de **democracia participativa**.

Nesse contexto, o **Decreto nº 99.274**, de 6 de junho de 1990 – que regulamenta a Lei nº 6.938/81 –, dispõe em seus artigos 4º a 6º acerca da estrutura e funcionamento do CONAMA. Conforme se extrai da Representação que serviu de subsídio a esta ação, desde sua criação, o colegiado ambiental foi caracterizado por um desequilíbrio no quesito da representatividade dos diversos setores sociais que o compõem.

No entanto, esse déficit representativo foi agravado com a edição do Decreto 9.806/19, principalmente em decorrência das seguintes alterações:

- (i) houve redução **de 11 para 4 representantes de entidades ambientalistas** com assento no Conselho;
- (ii) o **mandato** das entidades ambientalistas foi **reduzido de 2 anos para 1 ano**, passando a ser vedada a recondução;
- (iii) o método de escolha das entidades representantes desse setor, por meio de processo eleitoral dentre as organizações cadastradas perante o Ministério do Meio Ambiente, foi substituído por **método de sorteio**;
- (iv) passaram a ser elegíveis para o assento no Conselho apenas **entidades ambientalistas ditas de “âmbito nacional”**;
- (v) órgãos de ligação estreita com o meio ambiente, como o **Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio)** e a **Agência Nacional de Águas (ANA)**, bem como o **Ministério da Saúde** e **entidades ligadas à questão indígena**, perderam seus assentos no Conselho;
- (vi) os **Estados**, que tinham direito a indicar um representante cada, agora possuem **apenas cinco assentos**, sendo um para cada região geográfica; e
- (vii) foram **reduzidos os assentos dos Municípios de oito para apenas duas vagas**, devendo ser sempre de capitais (o que desconsidera os Municípios do interior);
- (viii) foram **extintos os cargos de conselheiros sem direito a voto**, que eram ocupados por representantes do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos estaduais e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

Como resultado dessas mudanças, o caráter democrático participativo do CONAMA foi praticamente esvaziado, sendo que o órgão está sob risco de perder sua razão de ser enquanto fórum encarregado da elaboração de políticas ambientais. Em especial, há uma gritante disparidade entre “o número de conselheiros que representam estritamente o propósito de defesa e preservação ambiental e o número de representantes dos múltiplos interesses par-

ciais (notadamente os de natureza político-governamental, econômica, etc.), detendo estas a esmagadora maioria de assentos do colegiado”².

A composição do CONAMA, até a edição do Decreto 9.806/19, compreendia representantes de cinco categorias de interesse multissetorial: governo federal, governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais e entidades de trabalhadores e da sociedade civil³.

O quadro comparativo a seguir representa as principais mudanças na configuração representativa do CONAMA:

Categoria	Configuração antes do decreto	Configuração depois do decreto
Governo federal	<u>28 representantes</u> - o Presidente e o Secretário-Executivo do CONAMA; - um de cada um dos ministérios, secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares (no total de 23 representantes); - um do IBAMA; - um do ICMBio; - um da ANA.	<u>10 representantes</u> - o Presidente e o Secretário-Executivo do CONAMA; - o Presidente do IBAMA; - um de cada um dos seguintes ministérios: Casa Civil; Economia; Infraestrutura; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; Desenvolvimento Regional; e Secretaria de Governo.
Governos estaduais	<u>27 representantes</u> - um de cada um dos governos estaduais e um do Distrito Federal.	<u>5 representantes</u> - um de cada região geográfica do país indicado pelo governo estadual.
Governos municipais	<u>8 representantes</u> - um de cada região geográfica do país; - um da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA); - dois de entidades municipalistas de âmbito nacional.	<u>2 representantes</u> - escolhidos dentre as capitais dos Estados.
Entidades empresariais⁴	<u>8 representantes</u> - três indicados pela CNI; - um representante indicado pela	<u>2 representantes</u> - indicados em conjunto pela CNI, CNC, CNS, CNA e CNT.

² Cf. p. 8, da Representação (PA/PGR nº 1.00.000.013778/2019-41).

³ Art. 3º e art. 34, *caput*, do Regimento Interno do Conama (Anexo da Portaria MMA nº 452/11).

⁴ Siglas das entidades empresariais: CNI (Confederação Nacional da Indústria); CNA (Confederação Nacional da Agricultura); CNC (Confederação Nacional do Comércio); CNT (Confederação Nacional do Transporte); CNS (Confederação Nacional de Serviços).

	CNA; - dois indicados pela CNC; - um indicado pela CNT; - um indicado pelo Setor Florestal.	
Entidades de trabalhadores e da sociedade civil	<u>22 representantes</u> - dois de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do país (no total de 10 representantes); - um de entidade ambientalista de âmbito nacional; -três de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; - um de entidade profissional, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela ABES ⁵ ; - um de trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana; - um dos trabalhadores da área rural, indicado pela CONTAG ⁶ ; - um das populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo CNPT/IBAMA ⁷ ; - um da comunidade indígena, indicado pela FUNAI; - um da comunidade científica, indicado pela SBPC ⁸ ; - um do CNCG ⁹ ; - um da FBCN ¹⁰ .	<u>4 representantes</u> - todos de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há no mínimo um ano, no CNEA ¹¹ .

Além dessas cinco categorias, cujos membros representantes contavam cada um com direito a um voto, também compunham o Plenário do CONAMA (i) um membro honorá-

5 Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.

6 Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

7 Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – IBAMA.

8 Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

9 Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Políticas Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

10 Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza.

11 Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas.

rio, indicado pelo Plenário e (ii) três conselheiros sem direito a voto, sendo um representante do Ministério Público Federal, um representante dos Ministérios Públicos estaduais e um representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Essas vagas também deixaram de existir com a edição do Decreto nº 9.806/19.

Como se vê, as mudanças afetaram de forma mais substancial a forma de representação do **grupo da sociedade civil**, cujos assentos sofreram redução de mais de 80% (de 22 para 4 vagas). Além dessa drástica redução, houve ainda uma profunda alteração na pluralidade representativa: representantes dos trabalhadores, da comunidade indígena, de populações tradicionais e da comunidade científica tiveram seus assentos extintos. São grupos que são, em geral, diretamente afetados pelas políticas ambientais, cujo interesse na proteção ao meio ambiente merece especial atenção. As entidades da sociedade civil também perderam assento nas Câmaras Técnicas, com a revogação, pelo Decreto nº 9.806/19, do artigo 8º, § 2º, do Decreto nº 99.274/90.

Houve, ainda, redução na representatividade de governos locais – estaduais e municipais (agora representados apenas pelas capitais de Estados) –, o que dificulta que demandas localizadas, relacionadas a questões ambientais específicas a determinadas regiões, possam ser levadas à discussão do Conselho.

Assim, ainda que tenha havido redução de assentos em todas as categorias de interesse multissetorial, o **desequilíbrio** na composição do CONAMA, existente desde o início de seus trabalhos, foi aprofundado a tal ponto que seu caráter de fórum de participação popular direta nos assuntos ambientais praticamente desapareceu, conforme se depreende da tabela abaixo, que ilustra as alterações na representatividade dos grupos:

Setores de interesse multissetorial	Antes do Decreto		Depois do Decreto	
	Assentos	Percentual	Assentos	Percentual
1. Governo Federal	28	30,1%	10	43,47%
2. Governos Estaduais	27	29,03%	5	21,73%
3. Governos Municipais	8	8,6%	2	8,69%

Total “Bloco governamental”	63	67,74%	17	73,91%
4. Entidades Empresariais	8	8,6%	2	8,69%
5. Sociedade Civil	22	23,65%	4	17,39%
TOTAL	93	100%	23	100%

Na nova configuração, o governo federal sozinho detém 43,47% – quase metade – dos assentos votantes, o que significa que possui condições extremamente favoráveis de formar maioria nas votações. A sociedade civil, por sua vez, com apenas 17,39% dos assentos votantes, se viu relegada a uma reduzidíssima minoria, o que possivelmente se traduzirá na impossibilidade de fazer valer seus interesses.

Assim, as alterações trazidas pelo Decreto impugnado, além de violarem o preceito fundamental **da igualdade**, ferem frontalmente o **princípio da participação popular direta**, prejudicando substancialmente a formulação de políticas que tenham como objetivo a proteção do **direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, todos estes *preceitos fundamentais* da República brasileira.

III.2 – O ESVAZIAMENTO DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONAMA E A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Como se sabe, o Estado brasileiro é regido pelo princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF), o que garante aos cidadãos um conjunto de faculdades que lhes habilitam a participar direta ou indiretamente na formação da vontade popular.

Como explicita André de Carvalho Ramos, o direito à democracia envolve, portanto, os direitos individuais “(i) de votar e (ii) ser votado nos casos dos cargos e funções eletivas, (iii) de fiscalizar a ação do poder, (iv) de representar para provocar a ação do poder, (v) de participar do procedimento de tomada de decisão por parte do poder e (vi) de aceder aos cargos em órgãos públicos”¹².

¹² CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 887.

Verifica-se, portanto, que os direitos políticos não se limitam à participação popular indireta por meio da eleição de representantes. Como ressaltado pelo Ministro Marco Aurélio, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, na decisão que suspendeu os efeitos do Decreto 9.759/19 (que extinguiu diversos conselhos nacionais deliberativos), “resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade”.

Portanto, a participação popular direta é dimensão essencial do exercício da democracia, tanto na função fiscalizatória, como na tarefa de elaboração de políticas públicas. Isso porque o modelo de democracia adotado pela Constituição Federal de 1988 é misto – *democracia semidireta* –, em que se combina representação política com institutos de participação popular direta. Essas premissas devem orientar o alcance do princípio democrático em todas as suas dimensões:

A articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular direta, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.)¹³.

Nesse prisma, os conselhos nacionais surgem como importantes instrumentos de concretização do princípio da participação popular direta, na medida em que constituem “importantes canais de atuação entre instâncias governamentais e a sociedade civil organizada”¹⁴. Por meio dos conselhos, a sociedade civil participa da elaboração de políticas públicas, bem como fiscaliza e controla sua execução. São, portanto, instrumentos essenciais à concretização da participação popular no processo de tomada de decisões governamentais.

No que diz respeito à formulação de políticas de proteção ambiental, José Afonso da Silva esclarece que “ao conferir à coletividade, ou seja, a agrupamento de pessoas o

13 CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *apud* MORAES, A. *Direito constitucional*, 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 53.

14 LIMA, J. L. B. Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do CONAMA, In: *Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p. 25-40, maio/jun. 2016, p. 29.

direito-dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação do povo na administração desse bem de interesse público”¹⁵. Ou seja, **no âmbito da política ambiental, o texto constitucional previu a necessidade de participação direta do povo, como instrumento de realização do princípio da igualdade substancial.**

Enquanto preceito fundamental, esse princípio deve servir de orientação à elaboração das normas que regulamentam a participação de membros da coletividade nos órgãos consultivos e deliberativos, como é o caso do CONAMA. Para que esse tipo de órgão colegiado seja efetivo na realização de suas funções deliberativas, as suas regras de composição devem estar em consonância com o princípio da participação popular direta e igualitária. Nesse sentido é a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

O critério de escolha dos componentes do colegiado, os requisitos prévios dessa opção e composição, a duração do mandato, o processamento das votações, a frequência das reuniões e o modo de convocá-las, entre outros dados, mostram a possibilidade de eficiência de um órgão coletivo¹⁶.

Diante dessas balizas constitucionais, conclui-se que o CONAMA, como os demais conselhos nacionais de deliberação democrática, deve ter regras claras de composição, que garantam a ampla e efetiva participação da sociedade civil, **em pé de igualdade com os demais setores representados.** Isso porque, como salientado pelo Min. Marco Aurélio na ADI nº 6.121 “a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa”¹⁷.

Observa-se, no entanto, que a drástica redução do número de assentos no CONAMA destinados à sociedade civil, bem como a redução do mandato desses conselheiros, sem possibilidade de recondução, são medidas que contrariam diretamente o **princípio da participação popular direta.**

Na composição que ficou delimitada pelo Decreto impugnado, os governos federal, estaduais e municipais detêm, juntos, maioria absoluta dos votos do Conselho, o que na prática significa que caberá exclusivamente a esse bloco governamental a decisão acerca da elaboração de medidas ambientais protetivas. Nesse sentido:

Desdobra-se tal consequência na total afastabilidade do Estado de Direito Ambiental firmado pelo nosso sistema constitucional (como trataremos adiante), pois ficará totalmente

15 Parecer anexo à Representação da PRR-3 (PA/PGR 1.00.000.013778/2019-41), p. 10.

16 MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*, 21ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 193.

17 STF, Voto do Min. Marco Aurélio, ADI 6121 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, 12/06/2019.

à mercê do Estado – que detém maioria de votos – o nível da proteção que pretende dar aos direitos fundamentais relacionados ao Conama¹⁸.

Além disso, ao revogar o art. 8º, § 2º, do Decreto nº 99.274/90, a norma ora impugnada excluiu a representação das entidades ambientalistas nas Câmaras Técnicas, órgãos fracionários que também compõem o SISNAMA. Nessas Câmaras, onde na prática são formulados os principais instrumentos normativos, os cinco segmentos do Plenário do CONAMA eram representados de forma paritária, o que permitia que um segmento minoritário, como a sociedade civil, se equiparasse aos segmentos majoritários. Com a extinção das cadeiras reservadas à sociedade civil nas Câmaras Técnicas, **essa possibilidade também se extinguiu, o que aprofunda o prejuízo à sua representatividade.**

Some-se, ainda, a imposição de método de sorteio das entidades ambientais que irão representar a sociedade civil no Plenário do Conselho, **ferindo** a autonomia e auto-organização dessas entidades, que vinham decidindo sua representação por meio de eleições.

Referida medida já vem surtindo efeitos indesejados. Isso porque, conforme Edital nº 2/2019, do Ministério do Meio Ambiente, publicado no DOU em 24/07/2019, quatro entidades ambientalistas foram sorteadas para compor o Conselho. No entanto, conforme noticiado pela imprensa nacional, das entidades escolhidas, uma declarou não ter interesse na vaga e outra encontra-se atualmente inativa, o que impede sua participação no colegiado¹⁹.

Mediante esse modelo de seleção, acabam por ser escolhidas **instituições com pouca representatividade perante o coletivo de entidades envolvidas no processo de elaboração de políticas públicas ambientais.** Veja-se, nesse sentido, trecho da Representação da Procuradoria Regional da República da 3ª Região:

A representação, por sua vez, não é um jogo de ganhadores e perdedores, tampouco tem como objeto um prêmio, mas sim uma relação entre as partes. Tampouco se pressupõe nela a igualdade absoluta entre os candidatos, já que a razão de ser do poder de escolha dos representados é justamente existência de diferenças substantivas entre as opções disponíveis. Ademais, se nem todas as entidades têm — por questões diversas — condições de cumprir a contento o papel de representantes no Conselho, nem por isso estarão impedidas de contribuir para a defesa das proposições do seu segmento ou mesmo de influir naquela representação, seja com o próprio voto no processo de eleições internas, seja a qualquer tempo durante o mandato da entidade conselheira, somando efetivamente esforços na obstacularização das pretensões contrárias à agenda ambientalista.

¹⁸ Representação da PRR-3 (PA/PGR 1.00.000.013778/2019-41), p. 35.

¹⁹ GRANDELLE, R. ONGs sorteadas para o Conama não sabiam que participariam de seleção, *O Globo*, publicado em 20/07/2019, disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ongs-sorteadas-para-conama-nao-sabiam-que-participariam-de-selecao-23818140>.

À vista disso é que, com o sorteio determinado pelo decreto, além dos prejuízos já apontados ao desempenho concreto do segmento das ONG's, será ainda desnaturada a essência da relação representante/representado, qual seja, a confiança que se estabelece entre uma parte e a outra por meio do voto, pois entre a entidade-conselheira “bafejada pela sorte” e as outras quase setecentas ONG's “perdedoras” não haverá qualquer ligação legítima²⁰.

Como se não bastasse, ainda foram extintos os assentos sem direito a voto reservados ao Ministério Público Federal e aos Ministérios Públicos estaduais, os quais realizavam a essencial função de fiscalização dos trabalhos do CONAMA, como forma de verificar sua adequação às normas constitucionais e legais, bem como ao interesse público.

Conclui-se, assim, que a estrutura de composição do CONAMA, conforme alterações trazidas pelo Decreto nº 9.806/19, **inviabiliza** a participação direta da sociedade na efetiva defesa do meio ambiente, uma vez que as entidades governamentais e empresariais detêm maioria dos assentos com voto, violando, assim, como atesta José Afonso da Silva, “o princípio da igualdade que dá legitimidade à organização democrática participativa”²¹.

Há, portanto, clara lesão aos preceitos fundamentais constitucionais da igualdade e da concreta participação social nas questões ambientais.

Como resultado, verifica-se um desequilíbrio de forças na defesa dos interesses postos em jogo nas deliberações do CONAMA. Apesar do Regimento Interno do CONAMA prever, no art. 34, a existência de cinco segmentos representativos e, sua composição, a verdade é que, na prática, há dois polos distintos de interesses. De um lado, as entidades ambientalistas, que perseguem objetivos exclusivos de proteção ambiental; de outro, os demais atores representados, para os quais a proteção ambiental equivale a um interesse parcial, que por vezes se contrapõe aos demais múltiplos interesses que representam.

Assim, o **desequilíbrio** representativo entre membros do Conselho que defendem exclusivamente os objetivos de proteção ambiental e os demais representantes, que militam em prol de outros interesses que não exclusivamente ambientais, além de novamente afrontar o princípio da igualdade, contraria diretamente o próprio objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente e a consecução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado para as gerações futuras, conforme preceitua o artigo 225, da Constituição Federal.

O direito ao meio ambiente possui clara dimensão objetiva, que concretiza o dever de proteção imposto ao Estado. Ao impor esse esvaziamento da representatividade

²⁰ Representação da PRR-3 (PA/PGR 1.00.000.013778/2019-41), pp. 41-42.

²¹ Parecer do Prof. José Afonso da Silva anexo à Representação da PRR-3 (PA/PGR 1.00.000.013778/2019-41), p. 16.

de membros relacionados à defesa do meio ambiente, a norma impugnada fere esse dever de proteção.

Com isso, consagra-se lesão ao preceito fundamental de proteção ao meio ambiente, indispensável na atualidade para uma vida digna.

III.3 OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO INSTITUCIONAL E DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL

Um dos princípios gerais de direito que regem a proteção dos direitos humanos é a proibição do retrocesso. Também chamada de “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite qualquer medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção existente.

Segundo André de Carvalho Ramos²², a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV²³.

Esse conjunto de dispositivos constitucionais informa a atuação do Poder Público, de forma a estabelecer um limite material à sua atuação, proibindo ações que promovam uma desconstrução ou regressão dos níveis de proteção já alcançados. Isso significa que o Estado tem o dever negativo de se abster de adotar medidas de caráter regressivo em matéria de direitos fundamentais²⁴.

22 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103.

23 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise, *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

24 PIOVESAN, F.; GOTTI, A. P.; MARTINS, J. S. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, In: PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

Permite-se a eventual diminuição na proteção normativa ou fática de um direito fundamental em hipóteses excepcionalíssimas, desde que seja justificada pela proteção a outro direito fundamental, devendo ser observada a proporcionalidade da medida tendente a reduzir o âmbito de proteção e que seja preservado o núcleo essencial do direito envolvido²⁵.

O Decreto 9.806/19 ora impugnado tem evidente **caráter regressivo do ponto de vista institucional**, na medida em que **esvazia significativamente**, pelas razões já expostas, o CONAMA, órgão essencial na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), ao **restringir substancialmente o espaço de representação e participação da sociedade civil na decisões acerca de políticas ambientais**. Ele reduz, assim, o âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional.

Essa faceta *institucional* da proibição do retrocesso é compatível com a jurisprudência do E. STF, que já impediu o retrocesso *político* (ADI 4.543-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 19-10-2011, Plenário), o retrocesso *civil* (RE 878694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10-5-2017), bem como o retrocesso *social* (MS 24.875, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-5-2006, Pleno)²⁶.

Por outro lado, a normatividade aqui impugnada, por vulnerar a proteção já conquistada do meio ambiente, promoveu um *retrocesso socioambiental*. O STF já reconheceu a proibição do retrocesso em matéria socioambiental (STF, ADI n. 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 15/02/2019), o qual impede que ato estatal reduza o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais já consolidado por medidas legislativas. Assim, qualquer alteração normativa que atinja o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esbarra no princípio da proibição do retrocesso ecológico.

No precedente mencionado, alterações promovidas por medida provisória posteriormente convertida em lei implicaram em diminuição substancial da proteção de ecossistemas abrangidos por determinadas unidades de conservação, o que significou ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente.

Nesse âmbito, o princípio da proibição do retrocesso ecológico encontra-se em plena consonância com o **dever de progressividade em matéria ambiental**, segundo o qual é obrigação do Estado empreender esforços e recursos para ampliar progressivamente o ambi-

²⁵ CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 106.

²⁶ Exemplos retirados da obra de André de Carvalho Ramos. CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 104-105.

to de proteção ambiental, como imperativo de um modelo de desenvolvimento sustentável que busca garantir às gerações futuras melhores condições ambientais.

III.5 – VIOLAÇÃO A NORMAS INTERNACIONAIS

O Brasil, ao menos desde a promulgação da Convenção de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção dos direitos humanos. Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres da Pessoa Humana e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador), incorporado internamente pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.321/99, prevê em seu artigo 11 o direito de todos os indivíduos a “viver em um ambiente sadio”, bem como a obrigação dos Estados de promover “a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

No que diz respeito ao direito ambiental, deve-se destacar que o Brasil sediou, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, em junho de 1992, cujo resultado foi a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro, que traz uma série de princípios de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, reconhecendo o direito ao meio ambiente saudável como um direito humano.

A mencionada Declaração destaca expressamente a importância da participação popular na definição de diretrizes e políticas ambientais:

Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter

acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Além disso, o Brasil ratificou uma série de tratados internacionais e regionais sobre meio ambiente – como a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, o Acordo-Quadro do Mercosul sobre Meio Ambiente, entre outros –, tendo contraído obrigações de proteção ao meio ambiente.

Assim, a partir da submissão, voluntária, do Brasil a atos normativos internacionais de proteção de direitos humanos e do meio ambiente, bem como à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, instalou-se a possibilidade – e necessidade – de exercício permanente de **controle de convencionalidade da normatização interna**. Dever idêntico resulta da própria Constituição brasileira, à luz do art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988²⁷.

O controle de convencionalidade ressaí desse compromisso. No campo dos direitos humanos, como ensina André de Carvalho Ramos, estabeleceu-se **sistema de duplo controle** dos atos normativos de direito interno: o controle de constitucionalidade nacional e o controle de convencionalidade internacional.

Para o citado autor:

Os direitos humanos, então, no Brasil, possuem uma dupla garantia: o controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade internacional. Qualquer ato ou norma deve ser aprovado pelos dois controles, para que sejam respeitados os direitos no Brasil. Esse duplo controle parte da constatação de uma verdadeira separação de atuações, na qual inexistiria conflito real entre as decisões porque cada Tribunal age em esferas distintas e com fundamentos diversos (grifo do original retirado)²⁸.

Da necessidade dessa dupla compatibilização abstrai-se a impossibilidade de alegações de impedimento legal como tentativa de justificar o descumprimento de decisões da Corte IDH.

No mesmo sentido, Luiz E. Fachin, Miguel G. de Godoy, Roberto Dalledone M. Filho e Luiz H. Krassuski Fortes sustentam, ao tratar da temática que:

27 “Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”.

28 CARVALHO RAMOS, André. *Curso de direitos humanos*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2018, p. 530.

“Esse duplo controle exige, dessa forma, que toda norma ou ato interno sejam compatíveis com a Constituição da República e também com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos.”²⁹

Deve-se também levar em consideração o caráter *materialmente constitucional* dos tratados internacionais de direitos humanos, o que implica reconhecer a necessidade de “uma narrativa conjunta de tais direitos, ao mesmo tempo fundamentais (Constituição) e humanos (tratados e convenções na ambiência internacional), o qual enlaça os âmbitos interno e externo de concretização a partir da interpretação e aplicação, tanto da Constituição quanto dos textos normativos internacionais a qual o Estado brasileiro se vinculou” (grifo do original retirado)³⁰.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já se pronunciou por diversas vezes em casos envolvendo questões ambientais. Em mais de uma ocasião, a Corte enfatizou a necessidade de proteção ao meio ambiente como um direito inerente dos indivíduos, diretamente afeto aos direitos à vida e à saúde, todos protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de San Salvador sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. Ressaltou, também, a importância da consulta a populações afetadas por projetos de exploração de recursos naturais, em especial comunidade indígenas e populações tradicionais (como, por exemplo, no *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, sentença de 27-11-2007; e no *Caso Povo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, sentença de 27-6-2012), reafirmando a necessidade de participação popular direta nas decisões governamentais sobre assuntos ambientais.

O Brasil já foi, inclusive, alvo de decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH), no Caso das Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, em razão dos impactos socioambientais promovidos pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Na ocasião da análise de medidas cautelares, a Comissão IDH enfatizou ao Estado brasileiro a necessidade de realizar processos de consulta direta às populações afetadas pelo empreendimento, em cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo país.

²⁹FACHIN, Luiz Edson; GODOY, Miguel G.; MACHADO FILHO, Roberto D.; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. “O caráter materialmente constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” in NOVELINO, Marcelo e FELLET, André (coords). *Separação de poderes – aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 281-303, em especial p. 296.

³⁰FACHIN, Luiz Edson; GODOY, Miguel G.; MACHADO FILHO, Roberto D.; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. “O caráter materialmente constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” in NOVELINO, Marcelo e FELLET, André (coords). *Separação de poderes – aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 281-303, em especial p. 298.

As decisões destacadas acima, ainda que não sejam todas direcionadas ao Brasil, devem ser levadas em consideração na interpretação de normas internas brasileiras. Isso porque a Corte IDH **órgão internacional especializado na temática de direitos humanos**, tendo sido previsto por tratado ratificado e incorporado internamente pelo Brasil (Convenção Americana de Direitos Humanos), o qual reconheceu sua jurisdição contenciosa obrigatória, por meio do Decreto Legislativo 89/98. Sua posição é tida como a *interpretação internacionalista* dos deveres brasileiros de preservação do meio ambiente e proteção do direito à vida e a um ambiente saudável.

Nesse sentido, André de Carvalho Ramos aponta que:

“(…) **não atenderia** aos comandos dos próprios tratados **ignorar a posição dominante dos órgãos encarregados justamente da interpretação de seus dispositivos**; o mesmo ocorre no Judiciário brasileiro: não atende aos encômios da boa jurisdição o comportamento de alguns juízos que ignoram a posição consolidada do STF, o que só onera a parte prejudicada, que por certo recorrerá e ganhará naquele Tribunal”³¹

Em síntese, como visto, a **gramática de direitos** prevista na CF/88, bem com as obrigações internacionais de tratados de direitos humanos (de natureza materialmente constitucional, conforme o teor do art. 5º, § 2º, da CF/88) e de direito ambiental, impõem que o Estado brasileiro reconheça e proteja os princípios da participação popular direta na elaboração de políticas ambientais.

IV – CONCLUSÃO

IV.1 – PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar.

O *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, sobretudo, em razão da manifesta ofensa aos princípios da igualdade, da participação democrática direta e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Já o *periculum in mora* decorre do fato de que as normas impugnadas inviabilizaram o desempenho das funções do CONAMA, uma vez que reduziram substancialmente a representação da sociedade civil no órgão, impedindo a participação popular direta nos assuntos relacionados ao meio ambiente. É de se ressaltar que já foi realizado edital de sorteio dos novos membros do Conselho, de forma que o Decreto 9.806/19 já vem produzindo efeitos negativos.

31 CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 7ª ed., São Paulo: Saraiva, 2019, p. 350. Negrito não constante do original.

Em atenção aos princípios republicanos, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, assim como em louvor ao princípio da segurança jurídica e economicidade, faz-se necessária a decretação por esta Corte de medida cautelar hábil a suspender a eficácia do Decreto nº 9.806, de 11 de junho de 2019, a fim de assegurar a indenidade dos preceitos constitucionais.

IV.2 – PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requeiro:

- a) concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- b) citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º da Constituição;
- c) envio dos autos para manifestação final da Procuradoria-Geral da República.
- d) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019 por lesão aos preceitos fundamentais expostos acima.

Brasília, 16 de setembro de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República