



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 623/DF

Arguente: Procuradoria-Geral da República

**WWF-BRASIL**, associação civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, inscrita no CNPJ sob nº 26.990.192/0001-14, com sede na CLS Quadra 114, Bloco D, Loja 35, Asa Sul, na cidade de Brasília, Distrito Federal (**doc. 01**); **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**, associação civil sem fins econômicos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, inscrita no CNPJ sob o nº 00.081.906/0002-69, com sede na Av. Higienópolis, 901, sala 30, São Paulo/SP (**doc. 02**), Associação Transparência e Integridade – **TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 26.219.946/001-37, com sede na Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445, São Paulo – SP, CEP: 05415-030 (**doc. 03**), **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA – OC**, associação civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins partidários ou econômicos, inscrita no CNPJ sob o nº 30.097.990/001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, nº 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, Município de Piracicaba, São Paulo (**doc. 04**), **REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA (RMA)**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 01.721.361/0001-90, com sede na SCLN, 210, bloco C, Brasília/DF (**doc. 05**), Associação Direitos Humanos em Rede – **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no

CNPJ/MF sob o nº. 04.706.954/0001-75, com sede na Avenida Paulista, 575, 19º andar, São Paulo – SP (**doc. 06**), vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil (“CPC”) e no artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 9.869/1999, requerer ingresso na qualidade de

### AMICI CURIAE

nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADI nº 623, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, o que fazem pelos motivos de fato e de Direito a seguir expostos.

#### I – LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES PARA ATUAR COMO *AMICI CURIAE*

1. A figura do *amicus curiae*, introduzida em nosso ordenamento pela Lei Federal nº 9.869/1999, abre a possibilidade de participação em processos de controle concentrado de constitucionalidade para entidades capazes de contribuir para o deslinde da controvérsia.

2. Por se tratar de instrumento de fortalecimento da democracia, responsável por ampliar o acesso à jurisdição constitucional, diversificar os pontos de vista representados nos autos e, conseqüentemente, contribuir com o aprofundamento da cognição jurisdicional, esse Supremo Tribunal Federal tem valorizado a presença de *Amici Curiae* nos julgamentos que realiza<sup>1</sup>.

3. Como elucidada a eminente Ministra Rosa Weber:

“Conforme o art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999 e o art. 6º, §2º, da Lei 9.882/99, admite-se, nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, o ingresso de outros órgãos ou entidades, na qualidade de *amicus curiae*, sempre que a matéria seja de significativa relevância e os requerentes ostentem representatividade adequada. Na medida em que tendente a pluralizar e

---

<sup>1</sup> Por exemplo: “(...)1. A interação dialogal entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, **decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito**. 2. Conforme os arts. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999 e 138 do CPC/15, *os critérios para admissão de entidades como amicus curiae são a relevância da matéria, especificidade do tema ou repercussão social da controvérsia, assim como a representatividade adequada do pretendente (...)*” (sem grifos no original) - Supremo Tribunal Federal. ADI 4858 AgR, Tribunal Pleno, votação unânime, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 24/03/2017, DJe – 066, publicado em 03/04/2017.

incrementar a deliberação com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional, a intervenção do *amicus curiae* acentua o respaldo social e democrático da jurisdição constitucional exercida por este Supremo Tribunal Federal.” (STF, ADO 59/DF, Min. Rel. Rosa Weber, DJE 04/08/2020, p.1.)

4. De acordo com a jurisprudência dessa Suprema Corte<sup>2</sup>, fundada no artigo 138 do Código de Processo Civil e no parágrafo 2º do artigo 7º da Lei federal nº 9.868/1999, há dois requisitos para a admissão de *amicus curiae* em processos de controle abstrato de constitucionalidade: **a relevância da matéria** e **a representatividade adequada do postulante**.

5. A matéria é *relevante* quando a questão jurídica controversa extrapola os interesses subjetivos das partes, repercutindo em amplo segmento econômico, político ou social, em direitos difusos ou coletivos ou, ao menos, numa vasta gama de direitos individuais homogêneos.

6. No caso concreto, o Arguente provoca a jurisdição constitucional desse Supremo Tribunal Federal para ver declarada a inconstitucionalidade do **Decreto nº 9.806/2019**, que violou preceitos fundamentais da Constituição Federal, ao alterar profundamente a composição e o funcionamento do **Conselho Nacional do Meio Ambiente**, órgão que desempenha papel essencial no Sistema Nacional do Meio Ambiente e que exerce funções primordiais para a efetivação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estabelece a Política Nacional do meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981.

7. De fato, a presente ADPF coloca em debate a constitucionalidade do atual modelo de gestão ambiental brasileiro, que deixou de ter caráter democrático e participativo, para adquirir características autoritárias, com grave concentração de poder no Executivo Federal, em detrimento da sociedade e dos demais entes federativos. Discute-se também, diante das alterações promovidas pelo **Decreto nº 9.806/2019**, a aptidão da citada instituição para cumprir seu *múnus* constitucional de defender e preservar o meio ambiente, em dimensão nacional. Evidente, portanto, a *relevância da matéria*.

---

<sup>2</sup> Ob. cit.

8. O segundo pressuposto é a **representatividade adequada**, que estará presente sempre que houver nexos de pertinência entre, de um lado, as finalidades institucionais da entidade interessada e, de outro, o objeto da ação.

9. As organizações da sociedade civil signatárias possuem como objeto central de atuação, há décadas, matérias relacionadas à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e têm longa tradição na promoção do desenvolvimento sustentável e da democracia do país, razão pela qual têm interesse no julgamento da ação e podem colaborar com o processo decisório, aportando dados, informações e argumentos. Isso lhes confere legitimidade para ingressar no feito na qualidade de *Amici Curiae*.

10. O **WWF-Brasil** é uma organização da sociedade civil brasileira, constituída como associação civil sem fins lucrativos. A entidade desenvolve projetos em todo o território nacional e integra, autonomamente, a *Rede WWF – Fundo Mundial para a Natureza*, a maior rede independente de organizações ambientalistas do mundo, com atuação em mais de 100 países e criada em 1961.

11. A missão institucional do **WWF-Brasil**, prevista no artigo 3º do seu estatuto social, é “*contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, para o benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações*” (**doc. 02**).

12. Desde o início de sua atuação, a organização – em parceria com o governo federal, governos estaduais, empresas, instituições acadêmicas e outras organizações não governamentais – vem desempenhando com afinco esse mister. Apenas em 2019, setenta e dois projetos foram desenvolvidos, em nove frentes de atuação: *conservação de ecossistemas, espécies e biodiversidade, paisagens sustentáveis, recursos hídricos, mudanças climáticas, restauração florestal, áreas protegidas, produção responsável e consumo responsável*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.wwf.org.br/informacoes/biblioteca/relatorioanual/?76509/Relatorio-Anual-2019> (último acesso em 19.06.2020)

13. Essas frentes envolvem, aliás, a participação em colegiados e processos decisórios sobre políticas ambientais<sup>4</sup>. Dentre vários, exemplo, em 2019, a organização foi admitida como *Amicus Curiae* na ADI nº 6.157, cujo objeto é a Lei Federal nº 13.887/2020, que alterou a Lei da Vegetação Nativa.

14. Nesse sentido, o **Instituto Socioambiental – ISA** é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1994, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público pelo Ministério da Justiça, nos termos da Lei n.º 9.790/1999, cuja finalidade institucional e efetiva atuação é, de acordo com o artigo 2.º de seu estatuto social, dentre outras, “estimular o desenvolvimento socioeconômico através da garantia do acesso e gestão democráticos e ecologicamente sustentável dos recursos naturais, com a manutenção da diversidade cultural e biológica, para as presentes e futuras gerações” (alínea ‘b’); “promover a defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos” (alínea ‘a’); e “promover, realizar e divulgar pesquisas e estudos, organizar documentação e desenvolver projetos aplicados a defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos direitos humanos e dos povos, especialmente de povos indígenas e populações tradicionais” (alínea ‘c’). Ainda, o ISA poderá, no cumprimento de seus objetivos, por si ou em cooperação com terceiros, “promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais com a finalidade de defender bens e direitos sociais, coletivos ou difusos, especialmente os relativos ao meio ambiente e patrimônio cultural” (artigo 2.º, parágrafo único, alínea ‘f’). Já foi admitido como *amicus curiae* em outras ações de controle concentrado relativas a temas socioambientais, como, entre outras, nas ADIs n.º 4901, n.º 4902 e n.º 4903, que versavam sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa). Possui, ainda, escritórios fixos em distintos locais da Amazônia Legal, atuando sempre em parceria com organizações locais, como em Boa Vista (RR), Manaus (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Canarana (MT) e Altamira (PA). É nacional e internacionalmente reconhecida como uma das mais atuantes e qualificadas organizações nos temas do desmatamento da Amazônia,

---

<sup>4</sup> Confira, por exemplo:

<https://www.wwf.org.br/informacoes/?uNewsID=71882> (último acesso em 02.10.2019). Veja também: [https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias\\_meio\\_ambiente\\_e\\_natureza/?60342/APA-e-Parna-Cavernas-do-Peruau-elegem-WWF-Brasil-para-compor-conselho](https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?60342/APA-e-Parna-Cavernas-do-Peruau-elegem-WWF-Brasil-para-compor-conselho) (último acesso: 10.12.2020).

mudanças climáticas, economia da floresta e proteção dos direitos dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais.

15. A **Transparência Internacional – Brasil** possui como missão estatutária *enfrentar a corrupção e promover a integridade, transparência e “accountability”, construindo um mundo em que governos, setor privado, sociedade civil e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção* (art. 3º do estatuto social – **doc. 03**). Para alcançar esse objetivo, trabalha no apoio e mobilização da sociedade civil, na produção de conhecimento e na conscientização e comprometimento de empresas e governos com as melhores práticas globais de transparência e integridade, entre outras atividades.

16. Em razão disso, a **Transparência Internacional – Brasil** tem como objetivos primordiais: promover a integridade, transparência e práticas de “accountability” na Administração Pública e nas empresas; monitorar o controle sobre a corrupção; apoiar a atuação de instituições e a adoção de mecanismos que busquem combater práticas de corrupção; promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e demais valores universais; proteger e defender o patrimônio público e social, no âmbito judicial.

17. Por identificar uma nefasta relação entre corrupção e degradação ambiental, que ameaça seriamente a capacidade do Brasil de atingir um desenvolvimento sustentável, a **Transparência Internacional – Brasil** possui um *Programa de Integridade Socioambiental (PISA)*, que busca contribuir com a agenda ambiental agregando conhecimento sobre esquemas de corrupção que afetam amplamente os desafios socioambientais, principalmente em áreas sensíveis como o licenciamento ambiental, registro de terras, indústria extrativa, grandes obras de infraestrutura e o financiamento climático. O PISA toma também como referência o histórico de atuação da TI nesta área, em âmbito global, desde a promoção da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas até o Programa de Integridade em Financiamento Climático. As metas são, de um lado, a melhoria dos marcos regulatórios, procedimentos e capacidade institucional de órgãos públicos e, de outro, a mudança de comportamento dos agentes privados. Para gerar uma mudança efetiva e sustentável, o programa busca identificar as reformas necessárias e assegurar amplo apoio do setor público e outras partes envolvidas (empresas, comunidades, imprensa, entre outros) na implementação dessas mudanças.

Parte importante disso passa pela garantia dos direitos de acesso à informação e, sobretudo, participação na gestão pública.

18. O **Observatório do Clima** constitui uma rede de organizações da sociedade civil que atua para o progresso do diálogo, das políticas públicas e dos processos de tomada de decisão sobre mudanças climáticas no País e globalmente. Conforme o artigo 3.º, § 1.º, de seu estatuto social, tem entre seus objetivos promover a discussão sobre a questão das mudanças climáticas no contexto brasileiro. É integrado por algumas das mais representativas organizações de defesa do meio ambiente no País, a saber: 350.org; Amigos da Terra - Amazônia Brasileira; ANGÁ - Associação para Gestão Ambiental do Triângulo Mineiro; APREC - Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros; Apremavi - Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida; Arapyau; Avina; BVrio; Clima Info; COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; ECOAR para Cidadania; Engajamundo; FBDS - Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável; FGV - Fundação Getúlio Vargas; Fundação O Boticário; FVA - Fundação Vitória Amazônica; GAMBÁ – Grupo Ambientalista da Bahia; Greenpeace; GTA - Grupo de Trabalho Amazônico; Hospitais Saudáveis; ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade; ICV - Instituto Centro de Vida; IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor; IDESAM - Instituto de Desenvolvimento da Amazônia; IDS - Instituto Democracia e Sustentabilidade; IEI Brasil - International Energy Initiative; IEMA - Instituto de Energia e Meio Ambiente; Instituto 5 Elementos; Instituto Alana; Instituto Escolhas; IIEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil; Imaflora - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola; Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia; INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos; Iniciativa Verde; Instituto Ecológica/Sustainable Carbon; Instituto Polis; IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas; ISA - Instituto Socioambiental; ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza; ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento; Justiça Eco - Observatório de Justiça e Conservação; Maternatura; OELA - Oficina Escola de Luteria da Amazônia; Saúde e Alegria; SBDIMA - Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente; SNE – Sociedade Nordestina de Ecologia; SOS Amazônia; SOS Mata Atlântica; SOS Pantanal; SPVS - Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental; TNC - The Nature Conservancy; Transparência Internacional; Uma Gotinha no Oceano; WRI – World Resources International; e WWF - World Wide Fund. Foi admitido

recentemente como *amicus curiae* nos autos da ADO n.º 59, em trâmite perante esse e. Supremo Tribunal Federal.

19. Criada em 1992, durante a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*<sup>5</sup>, a **Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica (RMA)** é uma associação civil sem fins lucrativos que tem por objetivo a “defesa, preservação, conservação e recuperação da Mata Atlântica através da promoção do intercâmbio de informações, da mobilização, da ação política coordenada e do apoio mútuo entre as ONGs” (**doc. 04**).

20. Entre suas finalidades específicas, destaca-se: “(...) elaborar, propor e participar da discussão de propostas de legislação ambiental nos âmbitos federal, estadual e municipal; (...) fazer uso dos meios judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira e nos acordos internacionais ratificados no Brasil, para responsabilizar administrativa, civil, ou penalmente pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que causarem danos ou ameaça de danos ao meio ambiente, seja agredindo, destruindo, poluindo, exterminando ou fazendo uso de outra forma ou meio de comprometimento do equilíbrio ecológico” (**doc. 04**).

21. A **RMA** congrega 121 (cento e vinte uma) entidades ambientalistas, que trabalham pela conservação da Mata Atlântica em 15 (quinze) dos 17 (dezesete) Estados Federados abrangidos pelo bioma<sup>6</sup>. Além de desempenhar papel fundamental no combate ao desmatamento e à destruição dos remanescentes ainda existentes, a atuação da organização contribuiu para a aprovação da Lei da Mata Atlântica pelo Congresso Nacional, em 2006, e para a formulação de diversas Resoluções do CONAMA sobre a Mata Atlântica<sup>7</sup>.

22. A **RMA** também já foi admitida como *amicus curiae* em ADIs relativas a temas ambientais, como as já citadas ADIs nº 4901, 4902 e 4903.

23. A **Conectas Direitos Humanos** é uma associação civil sem fins lucrativos e sem fins econômicos, fundada em setembro de 2001, com o escopo de fortalecer e promover o respeito aos direitos humanos no Brasil e no hemisfério Sul, dedicando-se,

---

<sup>5</sup> Confira em: <http://rma.org.br/institucional/historia/> (último acesso em 27.06.2020).

<sup>6</sup> Confira em: [http://rma.org.br/institucional/participantes/?sorts\[data\]=1](http://rma.org.br/institucional/participantes/?sorts[data]=1) (último acesso em 27.06.2020).

<sup>7</sup> Confira em: <http://rma.org.br/institucional/a-rede/> (último acesso em 27.06.2020).

para tanto, à formação de pessoas, à advocacia estratégica e à promoção do diálogo entre sociedade civil, universidades e agências internacionais.

24. Seus fins institucionais estão explícitos no Estatuto da associação, como demonstra o inciso VI do artigo 3º e o parágrafo 1º, item “d”, *in verbis*:

Artigo 3º - A ASSOCIAÇÃO será regida nos termos da Lei 9.790/99 e terá por finalidade promover, apoiar, monitorar e avaliar projetos em direitos humanos em nível nacional e internacional, em especial:

(...)

VI – promoção e defesa dos direitos humanos em âmbito judicial.

Parágrafo 1º - A ASSOCIAÇÃO pode, para consecução de seus objetivos institucionais, utilizar todos os meios permitidos na lei, especialmente para:

(...)

g) Promover ações judiciais visando à efetivação dos direitos humanos.

25. Na esfera internacional, a entidade possui **status consultivo** no Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (desde 2006) e status observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (desde 2009), além de uma atuação consolidada no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e junto aos procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

26. Nessa linha de atuação em espaços de participação social, a **Conectas** contribuiu para a criação de um grupo permanente de monitoramento da política externa formado pela sociedade civil e instituições estatais: o *Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa*. O coletivo surgiu diante da necessidade de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira relacionada aos direitos humanos. Nacionalmente, também integra e participa ativamente de conselhos da sociedade civil que monitoram a aplicação de políticas públicas de direitos humanos, como o *Conselho Nacional de Direitos Humanos* e o *Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*.

27. Sua expertise com direitos humanos facilita o diálogo entre o direito nacional e internacional e é reconhecida dentro e fora da academia: cerca de 20 mil pessoas estão inscritas no *site* da organização e mais de 210 mil a acompanham em suas redes sociais.

28. Outro elemento que respalda sua legitimidade é a edição periódica da **Revista Sur** (Revista Internacional de Direitos Humanos), renomada publicação editada pela requerente há mais de 18 anos, de livre acesso e que alcança mais de 20 mil pessoas, em mais de 100 países. Desde sua criação, foram publicados mais de 350 artigos de 50 países, sendo que 75% das autorias são do Sul Global. No Brasil, a publicação está ranqueada pelo sistema Qualis/CAPES no melhor extrato dos periódicos científicos do país (A1).

29. Em termos de litígio, a Conectas o promove em âmbito nacional e internacional com o objetivo de alterar as práticas institucionais e sociais que desencadeiam sistemáticas violações de direitos humanos. Como reflexo de sua atuação, a requerente é hoje a organização não governamental com maior número de *amici curiae* perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>8</sup>

30. A atuação da organização é pautada em três eixos principais, dois dos quais diretamente relacionados ao debate em tela: desenvolvimento e direitos socioambientais, fortalecimento do espaço democrático e o enfrentamento à violência institucional.

31. Já explanada parágrafos atrás sua incidência para o fortalecimento de espaços democráticos, vale salientar ainda a atuação da Conectas no plano dos direitos socioambientais, por meio do programa de Desenvolvimento e Direitos Socioambientais. O programa busca a responsabilização do Estado e das empresas por violações de direitos humanos e ambientais, atuando nas seguintes frentes de trabalho: (i) impactos da indústria extrativista, em que acompanha e denuncia os impactos de grandes empreendimentos que afetam a vida de comunidades tradicionais e o meio ambiente de forma drástica e permanente; (ii) combate à escravidão contemporânea, com incidência na pauta legislativa e executiva para fortalecer as políticas públicas de combate ao trabalho análogo ao escravo; (iii) financiamento do desenvolvimento, com monitoramento e estímulo às políticas de direitos humanos praticadas por instituições financeiras de desenvolvimento; e (iv) clima, meio ambiente e direitos humanos, em que se busca adequar os processos políticos, econômicos e sociais aos parâmetros normativos nacionais e internacionais.

---

<sup>8</sup> Folha de São Paulo. Por: Pedro Fernando Nery e Débora Ferreira. **Como se relacionam os influenciadores do Supremo.** Publicada em: 18.03.2018. Disponível em: <<https://folha.com/jk2bc6gu>>.

32. Não resta dúvida, portanto, que as organizações da sociedade civil signatárias têm a representatividade adequada para participar do presente feito na qualidade de *Amici Curiae*, como também podem oferecer, em função da experiência acumulada e conhecimento produzido, um conjunto de informações e argumentos úteis para o deslinde da controvérsia.

33. Desta maneira, presentes os requisitos legais necessários, o **WWF-Brasil**, o **ISA**, a **Transparência Internacional – Brasil**, o **Observatório do Clima**, a **RMA** e a **Conectas Diretos Humanos** requerem seu ingresso na presente ação como *Amici Curiae*.

### **I.1 Da possibilidade de intervenção de *Amici Curiae* em ações já em pauta de julgamento.**

34. Os critérios de admissibilidade de intervenção de *amicus curiae* estão presentes no artigo 7º da Lei nº 9.868 de 1999, que regula essa modalidade de intervenção de terceiros em ação direta de inconstitucionalidade. Entretanto, em função do veto presidencial no parágrafo primeiro, criou-se uma lacuna sobre o tema do tempo adequado de apresentação do pedido de habilitação. Questões como a possibilidade de intervenção após o término de prazo de informação ou após a ação estar pautada para julgamento, como é a situação presente, tornaram-se controversas.

35. Nesse contexto, relevante a posição do excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes:

“Constitui, todavia, inovação significativa no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade a autorização para que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admita a manifestação de outros órgãos ou entidades (art. 7º, § 2º). Positiva-se, assim, a figura do *amicus curiae* no processo de controle de constitucionalidade, ensejando a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões. Trata-se de providência que confere caráter pluralista e democrático (CF/88, art. 1º, parágrafo único) ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade. Em vista do veto presidencial oposto ao § 1º do art. 7º, surge a indagação sobre qual o momento para o exercício do direito de manifestação por parte do *amicus curiae*. No que concerne ao prazo para o exercício do direito de manifestação (art. 7º), parece que tal postulação há de se fazer dentro do lapso temporal fixado para apresentação das informações

por parte das autoridades responsáveis pela edição do ato. É possível, porém, cogitar de hipóteses de admissão de *amicus curiae* fora do prazo das informações na ADI (art. 9º, § 1º), especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa”<sup>9</sup> (grifos de transcrição).

36. Nos termos de tal posição doutrinária, é possível que a intervenção de terceiros, como *amicus curiae*, seja admitida após o término do prazo de informações, por exemplo, especialmente diante de sua extrema relevância social e da valiosa contribuição que podem oferecer.

37. Vale ainda destacar a existência de precedentes que permitiram a intervenção de terceiros, na qualidade de *amicus curiae*, mesmo quando o processo estava incluído na pauta ou quando o julgamento já tinha se iniciado, nomeadamente: ADI 2.548 Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADI 2.777, Rel. Min. Cezar Peluso. Este último, ressaltou-se, chegou a admitir a sustentação oral do *amicus curiae* quando já iniciado o julgamento, antes do voto do Ministro relator.

38. Em julgados contemporâneos, notamos também a mesma tendência de admitir a intervenção de terceiros, como *amicus curiae*, quando o processo já está em pauta de julgamento ou está com julgamento em curso, a exemplo: ADI 3.446, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5.359, Rel. Min. Edson Fachin; HC 143.641, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, RE 635.659, Rel. Min. Gilmar Mendes, e ADI 4.395, Rel. Min. Gilmar Mendes.

39. O eminente Ministro Alexandre de Moraes, no mesmo sentido, também já acatou a intervenção de *amicus curiae* em ações já pautadas, dentre as quais, por exemplo, a ADPF 663 e a ADI 5938, com o destaque de trecho desta decisão:

“A CNS alega que seu requerimento é tempestivo, embora apresentado já iminência da sessão de julgamento do referendo da medida cautelar concedida por esta Relatoria, incluído no calendário de julgamentos do Tribunal Pleno na sessão de 29/5/2019. A despeito disso, argumenta pelo interesse e capacidade em contribuir técnica e juridicamente com o debate da questão constitucional, com o objetivo de demonstrar que a alteração trazida pela Reforma Excepcionalmente, em que pese já ter ocorrido a liberação do caso para pauta do Tribunal Pleno desde 18/12/2018, entendo ser cabível a análise do presente pedido de ingresso como *amicus curiae*. Na Jurisdição

---

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. pg. 1289-1290.

Constitucional brasileira, o relator poderá admitir a manifestação de órgãos ou entidades, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda, a repercussão geral da controvérsia e a representatividade dos postulantes. Juntamente com as audiências públicas, este instituto é instrumento de democratização e maior legitimação da atuação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em sede de jurisdição constitucional, tanto concentrada (ADPF 54/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADI 4.357/ED, Rel. Min. LUIZ FUX), quanto difusa (RE 631.053/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; RE 566.349/MG, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), na medida em que concretiza maior abertura e pluralidade nas discussões, ensejando a colaboração com pareceres, dados e informações importantes sobre a questão controvertida, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão da SUPREMA CORTE. Na presente hipótese, a Requerente preenche os requisitos essenciais, tendo demonstrado poder contribuir de forma relevante para a discussão da questão constitucional em causa. Embora o requerimento tenha sido apresentado em momento posterior ao procedimentalmente oportuno, na linha da Jurisprudência da CORTE (ADI 4.071-AgR, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Tribunal Pleno, DJe de 16/10/2009; e ADI 4.067-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2010), tenho que essa circunstância merece ser relevada no presente caso, em vista da utilidade das informações fáticas e técnicas a serem trazidas pela Requerente, em prol da qualificação e pluralização do debate da questão constitucional suscitada. Trata-se de exceção admitida por essa CORTE (ADI 4.395, decisão monocrática, DJe de 19/10/2015, e ADI 2.548, decisão monocrática, DJ de 24/10/2005, Rel. Min. GILMAR MENDES). Assim sendo, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, DEFIRO O PEDIDO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade”.

40. Igualmente, a excelentíssima Ministra Rosa Weber, relatora da presente ADPF, admitiu, em outras oportunidades, a intervenção de *amicus curiae* em recursos extraordinários já pautados, tais como o RE 603.624 e o RE 760.931, destacando-se o seguinte fundamento: “*Nada obstante a regra definida da intempestividade, o Plenário igualmente fixou entendimento pelo afastamento desta regra, devidamente justificado, quando presentes os critérios de relevância da controvérsia, representação qualificada do requerente e possibilidade de efetivo incremento argumentativo do processo*” (RE 603.624).

41. Por fim, no caso do instituto processual do *amicus curiae*, há de se atentar para sua importância como ferramenta de formação de um debate plural, contribuindo para uma decisão judicial amplamente respaldada e qualificada no conhecimento técnico, algo sempre essencial, especialmente em discussão de controle normativo constitucional que trata de direitos fundamentais com amplo impacto na sociedade, como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de natureza difusa, pertencente a toda a coletividade brasileira.

42. Diante disso, compreende-se que não se pode mitigar a eficácia de instituto processual de tamanha importância democrática diante de discricionariedade resultante de uma lacuna normativa, sob risco de mitigar a participação da sociedade civil organizada, que é assegurada legalmente. Acerca da anterior argumentação, concorda Cassio Scarpinella Bueno<sup>10</sup>:

“Que do veto lançado ao §, 1 do art. 7º da Lei n. 9.868/99 decorre uma ‘lacuna’ a ser colmatada pelo intérprete, não há razão alguma para discordar. O que ocorre, no entanto, é que a colmatação da lacuna na espécie não pode conspirar contra os valores que caracterizam o dispositivo em estudo (§ 2º do artigo 7º), e, superiormente, contra a função exercida, naquela sede, pelo Supremo Tribunal Federal. Não se pode à guisa de colmatar uma lacuna, apequenar a função exercida pelo Supremo Tribunal Federal, no controle concentrado de constitucionalidade, negando um debate plural o mais completo possível para municiar os juízes daquela corte com toda a informação disponível para o proferimento de uma decisão ótima e que, necessariamente, leve em conta os valores dispersos pela sociedade”.

43. Desta maneira, diante da excepcional importância da presente ADPF, bem como da notória especialidade das organizações em questão, resta evidente que há motivos suficientes para se permitir o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, dos intervenientes que aqui se manifestam com a possibilidade de sustentação oral e apresentação de memoriais.

## **II – BREVE HISTÓRICO DOS FATOS QUE RESULTARAM NA PROPOSITURA DA ADPF Nº 623/DF: A RESTRIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONAMA FAZ PARTE DE UM CONJUNTO DE VIOLAÇÕES SISTEMÁTICAS A DIREITOS FUNDAMENTAIS**

44. A profunda restrição da participação social no **Conselho Nacional do Meio Ambiente**, consumada pelo **Decreto nº 9.806/2019**, integra um conjunto de violações sistemáticas aos direitos fundamentais de associação e de participação política, perpetradas pela Administração Pública Federal, a partir de janeiro de 2019. Integra também um plexo de reiterados descumprimentos do dever constitucional do Poder

---

<sup>10</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático* - 3. ed. rev. e atual - São Paulo : Saraiva, 2012. pg. 173

Público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

45. Lembre-se, de início, que um dos primeiros atos praticados pelo atual chefe do Poder Executivo Federal, no exercício de seu mandato, foi o de permitir a interferência estatal no funcionamento de organizações da sociedade civil, para controlar sua atuação. Com efeito, o artigo 5º, inciso II, da Medida Provisória – MP nº 870/2019, outorgava à Secretaria de Governo da Presidência da República competência para *supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades de organizações não governamentais no território nacional*. Confira:

Medida Provisória nº 870/2019 - Art. 5º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete: (...) II - supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional;

46. O dispositivo, dotado de eficácia imediata, foi fortemente criticado pela sociedade civil organizada<sup>11</sup> e por instituições acadêmicas<sup>12</sup>, por violação frontal à Constituição Federal, especialmente à liberdade associativa, que é elemento central da vida democrática.

47. Em decorrência da participação da sociedade civil no processo legislativo da MP nº 870/2019, o Congresso Nacional alterou a redação do citado dispositivo, afastando o inconstitucional cerceamento das liberdades civis que havia sido estabelecido pelo

---

<sup>11</sup> Confira, por exemplo, a *carta* enviada ao então Ministro-Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, assinada por sessenta e cinco organizações da sociedade civil. Disponível em: <https://www.pactopelademocracia.org.br/blog/carta-ao-ministro> (último acesso: 22.11.2020). Veja, também, a *campanha* do *Pacto Pela Democracia*, coletiva que congrega mais de 150 organizações comprometidas com a Constituição Federal e a ordem democrática. Disponível em: <https://www.sociedadelivre.pactopelademocracia.org.br/> (último acesso: 22.11.2020). Confira, ainda: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/via-medida-provisoria-bolsonaro-cria-monitoramento-de-ongs-e-organizacoes-internacionais.shtml> (último acesso: 22.11.2020).

<sup>12</sup> Confira, por exemplo, a *nota técnica* “Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do Governo Federal com Organizações da Sociedade Civil”, elaborada pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27413/Contribuic%CC%A7o%CC%83es%20para%20o%20aperfeic%CC%A7oamento%20da%20MP%20870%20-%20v%2020190428.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (último acesso: 22.11.2020).

Poder Executivo<sup>13</sup>, conforme passou a constar do artigo 5º, inciso XI, da Lei nº 13.844/2019, com redação dada pela Lei nº 13.901/2019<sup>14</sup>.

48. Aliás, nessa mesma MP nº 870, tentou-se extinguir, formalmente, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA<sup>15</sup>, órgão de assessoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>16</sup>. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO/ONU, o CONSEA desempenhou papel fundamental para o êxito, nas décadas passadas, das políticas de combate à fome no país<sup>17</sup>. Em boa medida, isso se devia à ampla participação social no colegiado, composto por um terço de representantes do Governo Federal e dois terços de representantes da sociedade civil<sup>18</sup>.

49. A extinção formal do CONSEA decorria do artigo 85, inciso III, da citada MP, que revogava dispositivos constantes da Lei nº 11.346/2006, que instituíam o Conselho. Na conversão da Medida Provisória em Lei, o Congresso Nacional rejeitou a revogação dos mencionados dispositivos da Lei nº 11.346/2006<sup>19</sup>. Com isso, de um ponto

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, confira: <https://gife.org.br/mp-870-2019-pressao-da-sociedade-civil-garante-retirada-de-inciso-que-permitia-monitorar-a-atividade-de-organizacoes-nao-governamentais/> (último acesso: 22.11.2020); <https://www.conectas.org/noticias/mp-do-controle-das-ongs-sofre-derrota-no-congresso> (último acesso: 22.11.2020); <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisadores-ganham-premio-internacional-impacto-pesquisa-politica-publica> (último acesso: 22.11.2020).

<sup>14</sup> A MP nº 870/2019 foi convertida na *Lei nº 13.844/2019*, após sanção, com vetos parciais, do Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 10/2019. Entre os dispositivos do PLV vetados pelo Presidente da República estava o inciso II do artigo 5º, na redação dada pelo Congresso Nacional. Pouco depois, no entanto, o Presidente reproduziu a redação do citado dispositivo vetado no inciso XI do artigo 5º da MP nº 886/2019, que foi adotada para alterar a mencionada *Lei nº 13.844/2019*. A MP nº 886/2019 foi convertida na Lei nº 13.901/2019, que incluiu o inciso XI no artigo 5º da Lei nº 13.884/2019, com a seguinte redação: “Art. 5º: À Secretaria de Governo da Presidência da República compete: (...) XI - coordenar a interlocução do Governo federal com as organizações internacionais e organizações da sociedade civil que atuem no território nacional, acompanhar as ações e os resultados da política de parcerias do Governo federal com estas organizações e promover boas práticas para efetivação da legislação aplicável”. Mensagem de Veto parcial ao PLV nº 10/2019 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm) (último acesso: 22.11.2020). MP nº 886/2019 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv886.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv886.htm#art1) (último acesso: 22.11.2020).

<sup>15</sup> Nos termos do art. 85, III, da MP nº 870/2019.

<sup>16</sup> De acordo com o art. 11, II, da Lei nº 11.346/2006.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/#:~:text=Direitos%20Humanos-Extinto%20pelo%20governo%2C%20Consea%20%20C3%A9%20essencial%20para,%C3%A0%20fome%2C%20diz%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas&text=Criado%20em%201993%2C%20pelo%20ent%C3%A3o,2003%2C%20no%20primeiro%20governo%20Lula.> (último acesso: 26.11.2020). Nesse mesmo sentido, confira: <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/notas-tecnicas/nota-tecnica-4-2019-pfdc-mpf> (último acesso: 26.11.2020).

<sup>18</sup> Nos termos do art. 11, parágrafo 2º, da Lei nº 11.346/2006.

<sup>19</sup> Nos termos da Lei nº 13.844/2019, incluindo alterações posteriores.

de vista estritamente formal, o Parlamento evitou a extinção legal desse importante Conselho, mantendo a sua previsão normativa.

50. Apesar disso, no entanto, o Poder Executivo Federal não adotou qualquer medida para o funcionamento do colegiado. Pelo contrário, o órgão encontra-se absolutamente inoperante. As últimas reuniões plenárias foram realizadas em 2018<sup>20</sup> e não foram escolhidos novos conselheiros após o esgotamento do mandato dos selecionados para a gestão 2017-2018<sup>21</sup>. Esses fatos, dentre outros, mostram que à despeito da existência do CONSEA no campo normativo, o Poder Executivo Federal o extinguiu na prática.

51. Nesse contexto, a Medida Provisória nº 870/2019 renunciava o interesse da atual Administração Pública Federal em reprimir, indevidamente, a atuação das organizações da sociedade civil e de cercear a participação social nas decisões públicas.

52. Essa intenção se confirmou com a edição do Decreto nº 9.759/2019, que visava a extinção de praticamente todos os órgãos colegiados federais, incluindo aqueles relacionados a temas ambientais. Decretos subsequentes recriaram parte dos conselhos extintos, porém com redução de vagas destinadas à sociedade civil ou até mesmo a exclusão total de seus representantes. Cite-se, como exemplos, o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, que tiveram a participação da sociedade reduzida, ao serem recriados pelo Decreto nº 10.143/2019 e pelo Decreto nº 10.062/2019, respectivamente. Já no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a representação da sociedade foi excluída, na sua recriação pelo Decreto nº 10.224/2020 – tema objeto da ADPF nº 760, sob a relatoria da eminente Ministra Cármen Lúcia.

53. O Conselho Orientador do Fundo Amazônia – cujos recursos têm a finalidade de custear ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento – jamais foi recriado, apesar das taxas de desmatamento baterem recordes históricos, no bioma. Consolidada pelo PRODES/INPE, a taxa de 2019 ficou em 10.129 km<sup>2</sup>, 34% a mais que 2018. Foi o maior índice desde 2008 e também a terceira maior alta percentual da história.

---

<sup>20</sup> Confira em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias> (último acesso: 27.11.2020).

<sup>21</sup> Confira em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conselheiros-da-sociedade-civil/conselheiros-da-sociedade-civil-1> (último acesso: 27.11.2020).

Em 2020, o cenário foi ainda pior, com uma área desmatada de 11.088 km<sup>2</sup>, quase três vezes a meta climática de redução do desmatamento para 2020, que é de 3.925 km<sup>2</sup>, segundo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

54. Lembre-se que o citado Decreto nº 9.759/2019, em flagrante afronta à ordem democrática, ao princípio da separação dos poderes e ao princípio da reserva legal, determinava a extinção, inclusive, de colegiados criados por lei, o que foi considerado inconstitucional por esse Supremo Tribunal Federal (ADI 6121, relator: Ministro Marco Aurélio - DJE 28/11/2019).

55. Nesse contexto de cerceamento de liberdades civis e de restrições sistemáticas à participação social nos espaços públicos de tomada de decisão é que foi editado o **Decreto nº 9.806/2019**, que alterou o Decreto nº 99.274/1990 para **modificar drasticamente a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente**, em grave **prejuízo à ordem constitucional**, sobretudo ao **princípio da participação**.

56. Em resumo, tal **modificação**: (i.) causou profundo e irreparável **desequilíbrio representativo no plenário do colegiado, concentrando poder decisório, de forma desproporcional, no Executivo Federal**, em detrimento das entidades não-empresariais da sociedade civil e dos Estados Federados; (ii.) **possibilitou o alijamento das entidades não-empresariais de etapas importantes do processo deliberativo**, por viabilizar sua exclusão de instâncias auxiliares do plenário, suas Câmaras Técnicas; e (iii.) **fulminou a natureza democrática do Conselho**, por acabar com a eleição para a escolha dos representantes das entidades ambientalistas. Essas alterações, que violam preceitos fundamentais da Constituição, serão pormenorizadamente analisadas na seção seguinte (*II.1 – Análise das alterações promovidas pelo Decreto nº 9.806/2019: concentração de poder e desequilíbrio representativo*).

57. Recorde-se que antes de promover essas transformações no CONAMA, a atual gestão do Poder Executivo Federal havia presidido duas reuniões plenárias do Conselho, a 59ª Reunião Extraordinária, realizada em 20.03.2019, e a 132ª Reunião Ordinária, realizada em 24.04.2019<sup>22</sup>. A primeira delas foi marcada, nas palavras da

---

<sup>22</sup> Informações disponíveis em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/reun.cfm?MudaMes=Avanca&UltimaData=2019/03/26> (último acesso: 26.11.2020).

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC, por uma “**série de violações a prerrogativas legais e constitucionais**”, que incluem **constrangimento por seguranças armados, agressões físicas e restrição de locomoção**<sup>23</sup>. Em decorrência do lamentável episódio, inédito na história do Conselho e amplamente noticiado pela imprensa<sup>24</sup>, o Ministério Público Federal requereu providências do presidente do colegiado<sup>25</sup>.

58. Diante desse grave quadro, a **Procuradoria-Geral da República** ajuizou a *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 623*, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade do **Decreto nº 9.806/2019**, com concessão de medida cautelar, por violação ao princípio da democracia participativa, ao princípio da igualdade, ao princípio da participação popular direta, ao princípio da vedação à retrocessos institucionais, ao direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a normas internacionais, como o Pacto de San José da Costa Rica e a Declaração do Rio de 1992.

59. Requisitados a prestar informações, o Ministério do Meio Ambiente e a Presidência da República alegaram, em resumo, que a alteração na composição do CONAMA insere-se na órbita de discricionariedade do Presidente da República, com respaldo no princípio da separação dos poderes, e que não teriam ocorrido as violações aos princípios e direitos constitucionais alegadas pela PGR.

60. Por sua vez, em sua manifestação, a Advocacia-Geral da União, em resumo, suscitou preliminar de não cabimento da ADPF, por ausência de violação direta à Constituição, alegando, no mérito, que as alterações promovidas no **CONAMA** estariam em consonância com os princípios da separação de poderes, da legalidade, da eficiência administrativa e do pluralismo político.

61. Em que pesem os argumentos sustentados pelo Poder Executivo Federal, a verdade é que o **Decreto nº 9.806/2019** violou frontalmente o texto constitucional,

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2019/abril/pfdc-pede-providencias-ao-ministerio-do-meio-ambiente-para-assegurar-participacao-social-no-conama/> (último acesso: 26.11.2020).

<sup>24</sup> Veja, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/na-1a-reuniao-de-conselho-nacional-ambiental-salles-ignora-regimento-e-barra-suplentes.shtml> ou <http://www.diretodocidadao.com.br/2019/03/21/conselheiros-relatam-constrangimentos-e-agressao-em-reuniao-do-conama/> (último acesso: 26.11.2020).

<sup>25</sup> Confira: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/representacoes/representacao-prr-3a-regiao-4-2019> e <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/oficios/oficio-109-2019-pfdc-mpf> (último acesso: 26.11.2020).

especialmente, o princípio democrático, o princípio da participação, o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o princípio da eficiência e o princípio da vedação ao retrocesso, conforme se demonstrará.

### ***II.1 – Análise das alterações promovidas pelo Decreto nº 9.806/2019: concentração de poder e desequilíbrio representativo.***

62. O profundo e irreparável **desequilíbrio representativo** no plenário do CONAMA fica evidente a partir da análise das alterações que o **Decreto nº 9.806/2019 promoveu no artigo 5º, incisos III a X, do Decreto nº 99.274/1990**. Antes dessas alterações, o poder decisório do colegiado era dividido com certa proporção entre Governo Federal, Governos subnacionais e sociedade civil, cada classe detendo cerca de um terço dos assentos do colegiado. Apesar disso, o CONAMA já não era considerado um colegiado paritário, uma vez que o Poder Público ocupava dois terços do Conselho, enquanto a sociedade civil, apenas um. Entretanto, dada a pluralidade de interesses, sobretudo nos diversos níveis federativos, a composição anterior ao **Decreto nº 9.806/2019** garantia equilíbrio representativo mínimo.

63. Com efeito, as 93 cadeiras<sup>26</sup> do plenário do Conselho eram divididas da seguinte forma:

- a. O Poder Executivo Federal detinha 28 assentos, acumulando 30% dos votos<sup>27</sup>;
- b. Os Governos Estaduais e do Distrito Federal, somados, detinham 27 assentos, acumulando 29% dos votos<sup>28</sup>;
- c. Os Governos Municipais, somados, detinham 8 assentos, acumulando 8,6% dos votos<sup>29</sup>;

---

<sup>26</sup> Considerando a composição do CONAMA no ano de 2019, até a edição do **Decreto nº 9.806/2019**. A esse respeito, confira as listas de presença das duas reuniões plenárias realizadas no período, que atestam a veracidade e precisão dos números indicados. Lista de presença da 132ª Reunião Ordinária, disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1907/FrequenciaConselheiros2019\\_132.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1907/FrequenciaConselheiros2019_132.pdf) (último acesso: 26.11.2020). Lista de presença da 59ª Reunião Extraordinária, disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1911/FrequenciaConselheiros2019\\_59.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1911/FrequenciaConselheiros2019_59.pdf) (último acesso: 26.11.2020).

<sup>27</sup> Art. 5º, I, II, III, IV e V do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.924/2001 e pelo Decreto nº 6.792/2009.

<sup>28</sup> Art. 5º, VI, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.924/2001.

<sup>29</sup> Art. 5º, VII, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.924/2001.

- d. As entidades não-empresariais da sociedade civil – que incluíam, além de organizações ambientalistas, representantes de povos indígenas, representantes de populações tradicionais, representantes da comunidade científica, representantes de trabalhadores rurais e urbanos, dentre outros – detinham 22 assentos, acumulando cerca de 24% dos votos<sup>30</sup>;
- e. As entidades empresariais detinham 8 assentos, acumulando 8,6% dos votos<sup>31</sup>.

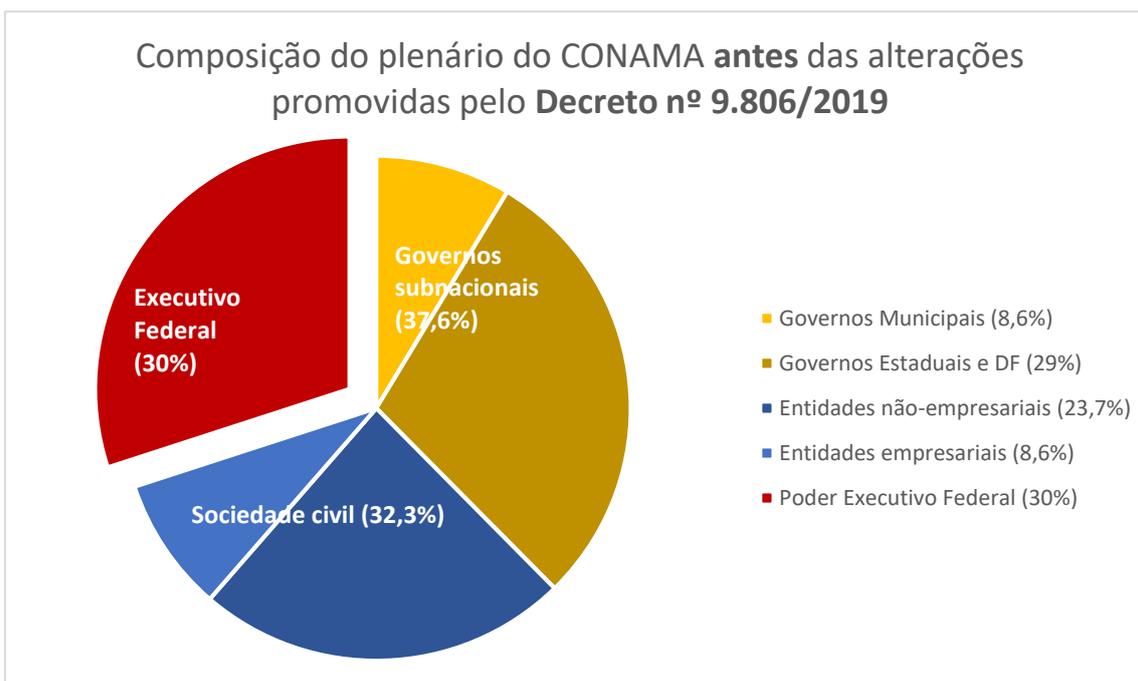
64. Assim, enquanto o **Poder Executivo Federal** detinha **30%** dos votos, os **Governos Estaduais e Municipais**, somados, detinham **37,6%** dos votos, e a **sociedade civil**, somadas as organizações empresariais e não-empresariais, detinha **32,3%** dos votos. Além disso, os povos indígenas, as populações tradicionais, a comunidade científica e os trabalhadores rurais e urbanos, além de entidades ambientalistas, possuíam representação específica, com assentos próprios no grupo das entidades não-empresariais. Isso garantia que a diversidade social brasileira fosse minimamente representada no **Conselho**, possibilitando que diversos pontos de vista se fizessem presentes nas discussões.

65. Esse razoável equilíbrio de forças resultava no estímulo ao diálogo, na imprescindibilidade da consideração dos pontos de vista diferentes e na necessidade de acomodação dos interesses conflitantes para a tomada de decisão. Havia, em consequência disso, um incentivo institucional para que as deliberações do CONAMA fossem tecnicamente embasadas e socialmente legítimas. O gráfico abaixo ilustra essa composição:

---

<sup>30</sup> Art. 5º, VIII, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.924/2001.

<sup>31</sup> Art. 5º, IX, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.924/2001.



66. Com o advento do **Decreto nº 9.806/2019**, no entanto, essa composição foi profundamente alterada, com o **aumento da representatividade do Poder Executivo Federal em detrimento da representatividade de entidades não-empresariais e de Estados Federados**. Além da redução do poder de voto das entidades não-empresariais, **os povos indígenas, as populações tradicionais, a comunidade científica e os trabalhadores rurais e urbanos perderam o direito de serem diretamente representados no CONAMA, por não mais disporem de cadeiras específicas**.

67. De modo geral, o **Decreto nº 9.806/2019** reduziu em 75% o número de cadeiras no plenário do Conselho, que passaram de 93 para 23. A composição do colegiado passou a ser a seguinte:

- a. O número de assentos do **Poder Executivo Federal** passou de 28 para 10<sup>32</sup>; isso representou uma redução de 64% do número total de representantes do Poder Executivo Federal no CONAMA; essa redução, no entanto, se deu em **proporção inferior** à redução do número total de cadeiras do plenário do colegiado (redução de 75%); assim, apesar da redução no número de representantes, o Poder Executivo Federal ampliou o seu poder decisório no

<sup>32</sup> Art. 5º, I a IV do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 9.806/2019.

Conselho, passando a deter 43% dos votos (diante de 30% dos votos antes da edição do Decreto nº 9.806/2019);

- b. O número de assentos dos **Governos Estaduais e do Distrito Federal**, somados, passou de 27 para 5<sup>33</sup>; isso representou uma redução de 81% do número total de representantes dos Estados Federados<sup>34</sup> no CONAMA; note-se que essa redução se deu em **proporção superior** à redução do número total de cadeiras do plenário do colegiado (redução de 75%); assim, os Estados Federados tiveram sensível redução em sua participação no Conselho, passando a deter 21% dos votos (diante de 29% dos votos, antes da edição do Decreto nº 9.806/2019); além disso, se antes todos os Estados eram representados individualmente, agora a maioria dos Estados não se encontra representada;
- c. O número de assentos das **entidades não-empresariais da sociedade civil** passou de 22 para 4<sup>35</sup>; isso representou uma redução de 82% do número total de representantes das entidades não-empresariais no CONAMA; note-se que essa redução também se deu em **proporção superior** à redução do número total de cadeiras do plenário do colegiado (redução de 75%); assim, as entidades não-empresariais tiveram profunda redução em sua participação no Conselho, passando a deter cerca de 17% dos votos (diante de cerca de 24% dos votos, antes da edição do Decreto nº 9.806/2019); destaque-se, mais uma vez, que os povos indígenas, as populações tradicionais, a comunidade científica e os trabalhadores rurais e urbanos perderam representatividade específica no colegiado;
- d. O número de assentos destinados aos **Governos Municipais**<sup>36</sup>, assim como o número de assentos destinados às **entidades empresariais**<sup>37</sup>, passou, em ambos os casos, de 8 para 2; isso representou uma redução de 75% do número total de representantes desses segmentos no CONAMA; uma redução, portanto, na mesma proporção da redução do número total de cadeiras do plenário do colegiado (redução de 75%); assim, os Governos Municipais e as

---

<sup>33</sup> Art. 5º, V, c.c Art. 5º, par. 11º, ambos do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 9.806/2019.

<sup>34</sup> Incluindo o Distrito Federal.

<sup>35</sup> Art. 5º, VII, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 9.806/2019.

<sup>36</sup> Art. 5º, VI, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 9.806/2019.

<sup>37</sup> Art. 5º, VIII, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 9.806/2019.

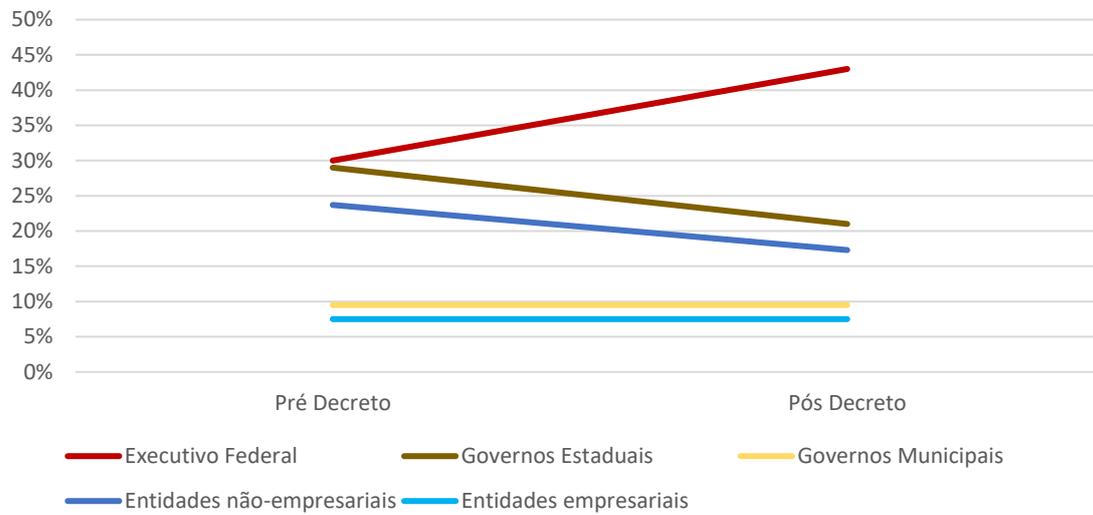
entidades empresariais mantiveram, proporcionalmente, a sua participação no Conselho, respondendo, cada qual, por cerca de 9% dos votos.

68. A tabela abaixo sintetiza esses dados. Destaque-se, especialmente, a desproporção na redução das cadeiras do plenário do CONAMA, com grave prejuízo da representatividade das entidades não-empresariais e dos Estados Federados, e injustificado aumento na representatividade do Poder Executivo Federal. Confira:

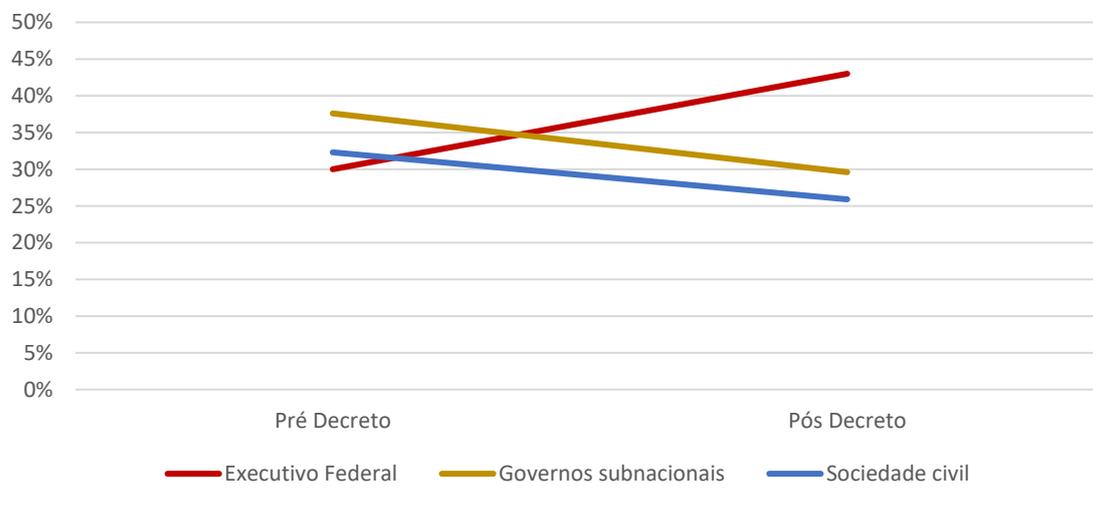
Tabela 1 – Análise da redução de cadeiras no plenário do CONAMA, por segmento:								
Critério:	Antes do Decreto		Com o Decreto		Análise comparativa			
	Cadeiras	Votos	Cadeira	Votos	Diferença de votos em relação ao período anterior	Diferença de votos em relação ao Executivo Federal:	Proporção da redução de cadeiras	Proporção da ampliação de cadeiras em relação à média
Segmento:								
Poder Executivo Federal	28	<b>30%</b>	10	<b>43%</b>	<b>+ 13%</b>	-	<b>64%</b>	<b>+ 11%</b>
Governos Estaduais	27	<b>29%</b>	5	<b>21%</b>	<b>- 8%</b>	<b>- 21%</b>	<b>81%</b>	<b>- 6%</b>
Não-empresariais	22	<b>23,7%</b>	4	<b>17,3%</b>	<b>- 6,4%</b>	<b>- 19,4%</b>	<b>82%</b>	<b>- 7%</b>
Governos Municipais	8	<b>8,6%</b>	2	8,6%	0	<b>-13%</b>	75%	0
Empresariais	8	<b>8,6%</b>	2	8,6%	0	<b>-13%</b>	75%	0
Total	93	100%	23	100%	0	N/A	75%	0

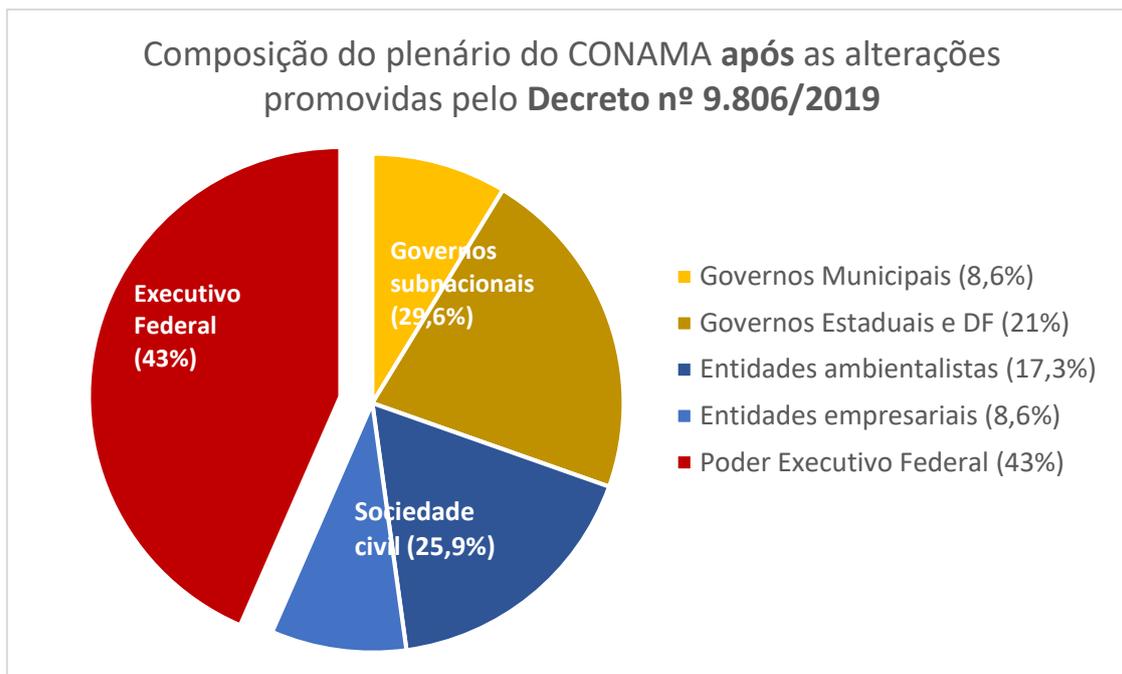
69. Houve, com isso, uma verdadeira transferência de poder das entidades não-empresariais e dos Estados Federados para o Poder Executivo Federal, o que, em um colegiado que já não era paritário, resultou na sub-representação da sociedade civil. Os gráficos abaixo demonstram a desproporção das citadas alterações, com acúmulo de poder no Executivo Federal, em prejuízo da participação social e do equilíbrio representativo:

### Alteração no poder de voto, após o Decreto nº 9.806/2019, por segmentos representados



### Alteração no poder de voto, após o Decreto nº 9.806/2019, por grandes agrupações





70. Conclui-se, assim, que as alterações promovidas pelo **Decreto nº 9.806/2019** acarretaram transferência direta dos assentos antes destinados às entidades não-empresariais e aos Estados Federados para o Poder Executivo Federal, **resultando em concentração de poder decisório no Executivo Federal**. Além disso, a redução do espaço de participação das entidades não-empresariais se deu com **especial prejuízo da representação de povos indígenas, populações tradicionais, comunidade científica e trabalhadores rurais e urbanos, que deixaram de se fazer presentes no plenário do CONAMA**. Diante desse quadro, resta demonstrado o profundo e irreparável desequilíbrio representativo promovido pelo citado Decreto na composição do plenário do **Conselho Nacional do Meio Ambiente**.

71. Aliás, esse desequilíbrio torna-se ainda mais grave ao se tomar em conta as regras de deliberação do colegiado. De acordo com o artigo 6º, parágrafo 2º, do Decreto nº 99.274/1990, as sessões do plenário do CONAMA dependem da presença da “metade mais um” de seus membros, e a tomada de decisão depende da maioria simples dos presentes<sup>38</sup>. Desse modo, as sessões podem ser instaladas com a presença de 13

<sup>38</sup>Art. 6º - § 2o O Plenário do CONAMA reunir-se-á em sessão pública, com a presença de pelo menos a metade mais um dos seus membros e deliberará por maioria simples dos membros presentes no Plenário, cabendo ao Presidente da sessão, além do voto pessoal, o de qualidade.

membros<sup>39</sup>, ou seja, apenas 3 membros além do que dispõe o Poder Executivo Federal, que detém 10 cadeiras. As decisões, por sua vez, podem ser tomadas quando houver concordância entre 7 membros (maioria dos presentes). Assim, **um acordo restrito aos membros do Executivo Federal, ainda que parcial, sem qualquer articulação com outros grupos, poderia ser suficiente para a deliberação do Conselho.**

72. E nem mesmo a presença de todos os membros do colegiado nas reuniões alteraria significativamente esse quadro, afinal, o nível de interação exigido para que o Poder Executivo aprove seus interesses é mínimo. Basta lograr o apoio de 2 conselheiros para que o Executivo adquira maioria, qualquer que seja o número de presentes na seção. **Isto é, com meros 2 votos adicionais aos 10 votos de que já dispõe, a Administração Pública Federal tem força para tomar qualquer decisão que lhe interessar.**

73. Ainda nesse ponto, importante destacar que todos os membros do colegiado que não pertencem ao Poder Executivo Federal (isto é, governos subnacionais e sociedade civil) são selecionados por sorteio, **e não mais por eleição – como sempre ocorreu na história do CONAMA –**, por força do **artigo 5º, parágrafos 8º, 10 e 11, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 6.792/2009**. Nessa composição de forças, a regra do sorteio apenas confere ao Executivo a certeza de que alcançará o apoio necessário para dominar o processo decisório, adquirindo poderes para deliberar sem precisar levar em consideração eventuais pontos de vista diferentes.

74. Assim, o Poder Executivo Federal adquiriu poderes quase imperiais sobre o plenário do CONAMA.

## **II.2 Alijamento do processo de discussão e deliberação e o fim da eleição para entidades ambientalistas**

75. Além de reduzir a representatividade social no plenário do CONAMA, o **Decreto nº 9.806/2019** também prejudicou a qualidade da participação das entidades não-empresariais no processo deliberativo do Conselho, por duas razões. Primeiro, pela

---

<sup>39</sup> O quórum para instalação das sessões é definido pelo primeiro número inteiro subsequente ao número que se forma pela divisão por dois do número total de membros do colegiado, mais um; ou seja, o primeiro número inteiro subsequente ao resultado da operação: (número total de membros do colegiado : 2) + 1. No caso, considerando o colegiado formado por 23 cadeiras, o quórum será o primeiro número inteiro subsequente ao resultado da seguinte equação (23 : 2) + 1. Daí o número 13.

**revogação do artigo 8º, parágrafo 2º, do Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 6.792/2009, que garantia, nas Câmaras Técnicas, a “participação das diferentes categorias de interesses multissetorial representadas no plenário”.**

76. As Câmaras Técnicas são instâncias auxiliares do plenário, responsáveis por **elaborar e encaminhar ao Plenário** propostas de diretrizes, normas técnicas e padrões ambientais para a preservação e para a conservação ambiental. São, em resumo, os principais espaços de discussão no CONAMA, desempenhando a missão fundamental de dar embasamento para o processo deliberativo do colegiado.

77. Como se verá mais adiante, as Câmaras Técnicas eram marcadas por ampla participação multissetorial, garantindo a diversidade dos pontos de vista em suas discussões e, por consequência, alto padrão de qualidade às propostas elaboradas. Com a revogação da regra que garantia a representação multissetorial, as Câmaras Técnicas podem, a qualquer momento, adquirir composição inadequada, com baixa expertise e escassez de pontos de vista, o que pode comprometer, gravemente, sua missão de dar embasamento ao processo deliberativo.

78. Além disso, a composição muito reduzida das câmaras, somada à participação de apenas uma minoria de secretarias estaduais (que normalmente são representadas por técnicos da área) e à participação por sorteio das entidades da sociedade civil (que afasta a escolha pela experiência), gera dificuldades claras para assegurar que a análise nessas câmaras seja realmente técnica. Caminha-se para influência política mais forte do Poder Executivo

79. Em segundo lugar, o **Decreto nº 9.806/2019** também prejudicou a qualidade da participação social no plenário do CONAMA, pois, além das alterações de proporção setorial já expostas, substituiu o método de escolha das entidades ambientalistas, **acabando com a eleição entre pares e estabelecendo o sorteio**. Antes do citado Decreto, os representantes ambientalistas eram eleitos, nos termos do artigo 5º, parágrafo 6º, do Decreto nº 99.274/1990, na redação dada pelo Decreto nº 3.942/2001<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Art. 5º Integram o Plenário do Conama: (...) VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:

a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;

80. Com a edição do **Decreto nº 9.806/2019**, a **definição** dos representantes ambientalistas **passou a se basear exclusivamente na sorte**. Ao invés de eleição entre pares, o critério de seleção tornou-se o sorteio<sup>41</sup>. Com isso, as entidades não-empresariais não podem sequer escolher quem representará seus pontos de vista no órgão. Ao fulminar a natureza democrática da representação ambientalista no CONAMA, o citado Decreto também reduziu a legitimidade social do colegiado.

81. Os graves prejuízos decorrentes desse método ficaram evidentes desde o primeiro sorteio realizado, em julho de 2019. As entidades escolhidas sequer sabiam que participariam da seleção, ficaram sabendo do resultado pela “imprensa” e se declararam “surpresas” com o resultado. Algumas delas não tinham o menor interesse em compor o colegiado, outras não tinham condições técnicas e jurídicas para cumprir a missão<sup>42</sup>. Nesse contexto, é evidente a inadequação do sorteio como método de escolha dos representantes da sociedade civil no CONAMA.

82. Por tudo isso, há de se concluir que o **Decreto nº 9.806/2019** é, de fato, um lance de ilusionismo. Por um lado, manteve a aparência de que a sociedade civil organizada dispõe de representação adequada no CONAMA, por dispor de meras 4 cadeiras no plenário. Mas, em realidade, retirou todas as possibilidades de as organizações não-empresariais participarem, de modo efetivos, das discussões e das tomadas de decisão. Por outro, concedeu ao Poder Executivo Federal o absoluto controle sobre as votações do colegiado, mas não deixou de fazer parecer que o poder decisório está dividido, por manter a presença quase figurativa de Governos subnacionais e de entidades da sociedade civil no plenário. A verdade, porém, é que nem a sociedade civil organizada dispõe de representação adequada, nem o poder decisório está dividido de forma razoável. O que houve foi uma desproporcional concentração de poder, que outorgou ao Executivo Federal o comando despótico do colegiado.

---

§ 6º - Os representantes referidos no inciso VIII, alíneas "a" e "b", **serão eleitos** pelas entidades inscritas, há pelo menos um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas-CNEA, na respectiva região, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA.

<sup>41</sup> Art. 5º Integram o Plenário do Conama: (...) VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas - Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama; (...)

§ 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.

<sup>42</sup> Confira em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ongs-sorteadas-para-conama-nao-sabiam-que-participariam-de-selecao-23818140> (último acesso: 11.12.2020).

83. Esse quadro, além de violar o princípio democrático e da participação, abalou a capacidade técnica e a legitimidade social do CONAMA, o que coloca o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em risco. É o que se passa a demonstrar.

### **III – O PODER NORMATIVO DO CONAMA E A ESSENCIALIDADE DE SUAS DELIBERAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE TODOS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

84. O Constituinte originário, ao estabelecer a Ordem Social brasileira, conferiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo à coletividade e ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nos termos do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

85. Para dar cumprimento a esse mandamento constitucional, a coletividade e o Poder Público contam com uma série de instituições. Dentre elas destaca-se o **Conselho Nacional do Meio Ambiente**, que é um órgão essencial para a estruturação do direito e das políticas ambientais brasileiras, detendo competências consultivas e deliberativas<sup>43</sup>, com **poder normativo**.

86. O **poder normativo** do Conselho já foi reconhecido por este Supremo Tribunal Federal, assim como pelo Superior Tribunal de Justiça. Confira, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013**. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. **ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA**

---

<sup>43</sup> Cf.: Lei nº 6.938/1981, art. 6º, II.

PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.” (STF, ADI 5547/DF, Min. Rel. Edson Fachin, DJE 06/10/2020, p. 1.)

**“À evidência, o legislador confiou ao CONAMA ampla e relevante função normativa em matéria de proteção ambiental, como já reconheceu a jurisprudência desta Suprema Corte: (...).**

**“Embora dotado o órgão de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que investido o CONAMA é, em face da primazia do princípio da legalidade, aquela perfeitamente especificada nas leis – atos do Parlamento – de regência. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade.”** (STF, ADPF 748/DF, Min. Rel. Rosa Weber, DJE 10/12/2020, p.6-9.)

**“Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção das reservas ecológicas, entendidas como as áreas de preservação permanentes existentes às margens dos lagos formados por hidrelétricas. Consistem elas normas de caráter geral, às quais devem estar vinculadas as normas estaduais e municipais, nos termos do artigo 24, inciso VI e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal e do artigo 6º, incisos IV e V, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.938/81”** (REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 16.4.2002, DJ 1.7.2002)<sup>44</sup>.

87. No exercício desse **poder normativo**, o **Conselho** editou parte substancial do arcabouço normativo ambiental brasileiro. Com efeito, desde sua criação, o colegiado vinha atuando incansavelmente, com alto padrão técnico, para a tutela do meio ambiente, editando **495 Resoluções** para normatizar os mais variados temas da agenda ambiental nacional, tais como: clima, biodiversidade, poluição marinha, qualidade do ar, licenciamento ambiental, fiscalização e infração ambiental, segurança de barragens,

---

<sup>44</sup> No mesmo sentido: (STJ, REsp 1.462.208/SC, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma julgado em 11.11.2014, DJe 06.4.2015; Recurso Especial nº 994.881 – SC, Relator: Ministro Benedito Gonçalves; Recurso Especial nº 1.544.928 – SC Relator: Ministro Herman Benjamin

dentre outros. **Atualmente**, segundo o Ministério do Meio Ambiente<sup>45</sup>, **existem 244 Resoluções CONAMA em vigor**, disciplinando os seguintes assuntos:

Assunto <sup>46</sup> :	Nº de Resoluções em vigor <sup>47</sup> :
Agenda Ambiental Urbana	39
Áreas Protegidas e Unidades de Conservação	12
Atividades Potencialmente Poluidoras	9
Biodiversidade	49
Clima	2
CONAMA	22
Fiscalização e Infração Ambiental	3
Gestão Administrativa do Órgão	2
Licenciamento Ambiental	37
Plano de Manejo	5
Poluição Marinha	6
Qualidade do Ar	39
Queimadas e Combate ao Desmatamento	4
Recursos Hídricos	4
Segurança Química	19
Utilização de Produtos Florestais	4

88. As Resoluções do CONAMA são essenciais para o direito ambiental brasileiro e, mais especificamente, para a eficácia do direito constitucional de todos ao

<sup>45</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWZhZDk1M2MtZDYwNi00NWY2LWFIMTAtMThiOTg3NmRkMTBkIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9> (último acesso: 27.11.2020).

<sup>46</sup> Conforme classificação do Ministério do Meio Ambiente, disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWZhZDk1M2MtZDYwNi00NWY2LWFIMTAtMThiOTg3NmRkMTBkIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9> (último acesso: 26.11.2020).

<sup>47</sup> Algumas Resoluções disciplinam mais de um assunto, encontrando-se repetidas em algumas linhas da tabela. Por isso, a soma dos números representados nas linhas é superior ao número total de Resoluções em vigor. Essa, no entanto, é a classificação oficial do Ministério do Meio Ambiente. Retiradas as repetições, chega-se ao número de 244 Resoluções em vigor. As Resoluções citadas mais de uma vez são: resoluções 01/86, 01/88 (8 repetições), 02/91, 230/97, 242/98, 273/00, 282/2001, 348/04, 357/05, 358/05, 397/08, 404/08, 490/18, 493/19, 498/20 (3 repetições) e 496/20.

meio ambiente ecologicamente equilibrado, afinal, elas incluem a **conservação ambiental** como elemento fundante das relações jurídicas nacionais.

89. Tome-se como exemplo a **Resolução CONAMA nº 237/1997**, que estruturou o sistema de licenciamento ambiental, definindo regras essenciais para que empreendimentos e atividades com potencial poluidor ou degradador possam ser instalados e entrar em operação no território nacional mediante o respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos. É ela quem define, por exemplo: as etapas do processo de licenciamento, incluindo audiências públicas para garantir a participação social na tomada de decisão; o conceito, o conteúdo e o prazo das licenças ambientais; os tipos de estudo que devem ser elaborados e os elementos que devem ser considerados para a avaliação da viabilidade das atividades e empreendimentos; os tipos de atividades que devem ser submetidos ao licenciamento ambiental, dentre outras questões fundamentais. Não por outra razão, essa Resolução orienta a atuação de todos os órgãos ambientais do país, em todos os níveis federativos, além de disciplinar questões relevantes da relação entre agentes econômicos, Poder Público e sociedade.

90. Além da Resolução CONAMA nº 237/1997, existem outras 36 Resoluções que tratam de questões específicas do processo de licenciamento ambiental, tais como: o licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas<sup>48</sup> ou procedimentos para o licenciamento de obras de saneamento básico, de sistemas de esgotamento sanitário, de atividades de extração mineral, de atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural, de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental, de empreendimentos de carcinicultura na zona costeira, de cemitérios, de atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos, de empreendimentos agroindustriais de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, de aterros sanitários de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos, de empreendimentos de aquicultura, de habitações de interesse social, de assentamentos de reforma agrária, de aeroportos regionais, de empreendimentos ferroviários<sup>49</sup>, dentre outros. Destaque-se, especialmente, a **Resolução CONAMA nº 01/86**, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a Avaliação de Impacto Ambiental, além de

---

<sup>48</sup> Resolução CONAMA nº 10/1996

<sup>49</sup> Respectivamente, Resoluções CONAMA nº 05/88, 377/06, 10/90 e 09/90, 23/94, 279/01, 312/02, 335/09, 350/04, 385/06, 404/08, 413/09, 412/09, 458/13, 470/15, 479/2017.

definir o conceito de impacto ambiental, regulamentando o artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal. Essa Resolução também define o conteúdo mínimo que deve ser abordado nos Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, além de indicar os empreendimentos e atividades cujo licenciamento depende da elaboração de EIA e discussão do RIMA com a sociedade.

91. As Resoluções do CONAMA também asseguram o cumprimento do imperativo constitucional de conservação da Mata Atlântica. Conforme artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal, a utilização do bioma, que é considerado patrimônio nacional, deve ocorrer sob condições que assegurem a preservação de seus recursos naturais<sup>50</sup>. Para alcançar esse objetivo, ao longo de décadas, o **Conselho** editou dezenas de Resoluções, e 34 delas encontram-se em vigor<sup>51</sup>. Como explica o biólogo João

---

<sup>50</sup> Art. 225 - 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

<sup>51</sup> Resolução nº 10/93: Estabelece os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão de Mata Atlântica. Resolução nº 1, de 31/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios pioneiro, inicial e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa no Estado de São Paulo. Resolução nº 2/94: Define formações primárias e estágios sucessionais da vegetação, com finalidade de orientar os procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa no Estado do Paraná. Resolução nº 4/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado de Santa Catarina. Resolução nº 5/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado da Bahia. Resolução nº 6/94: Estabelece definições e parâmetros mensuráveis para análise de sucessão ecológica da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro. Resolução nº 25/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado do Ceará. Resolução nº 26/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado do Piauí. Resolução nº 28/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Alagoas. Resolução nº 29/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, considerando a necessidade de definir o corte, a exploração e a supressão de vegetação secundária no estágio inicial de regeneração no Estado do Espírito Santo. Resolução nº 30/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado do Mato Grosso do Sul. Resolução nº 31/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado de Pernambuco. Resolução nº 32/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado do Rio Grande do Norte. Resolução nº 33/94: Define estágios sucessionais das formações vegetais que ocorrem na região da Mata Atlântica do Estado do Rio Grande do Sul, visando viabilizar critérios, normas e procedimentos para o manejo, utilização racional e conservação da vegetação natural. Resolução nº 34/94: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica, a fim de orientar os procedimentos de licenciamento de atividades florestais no Estado de Sergipe. Resolução nº 7/96: Aprova os parâmetros básicos para análise da vegetação de restinga no Estado de São Paulo. Resolução nº 261/99: Aprova os parâmetros básicos para análise dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado de Santa

de Deus Medeiros, professor da Universidade Federal de Santa Catarina, esses atos normativos definem critérios centrais para a caracterização dos fragmentos da vegetação que são protegidos pelo ordenamento jurídico nacional (**doc. 7**):

“O CONAMA editou as resoluções que aprovam parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária para as diferentes formações vegetais da Mata Atlântica, incluindo ambientes florestais, campos de altitude e restingas. Estas resoluções são elementos imprescindíveis para a correta operação da Lei da Mata Atlântica, visto que o corte, a supressão e a exploração da vegetação do bioma far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio sucessional da regeneração. As resoluções observam um conjunto de parâmetros básicos definidos na própria lei, e servem como guia para orientar o trabalho técnico de identificação e análise da vegetação”.

92. Assim, essas Resoluções orientam o trabalho técnico de todos os órgãos do SISNAMA com atuação no bioma (que se estende por 17 Estados Federados, lembre-se) e são decisivas para impedir o desmatamento. Aliás, a eficácia do sistema jurídico de

---

Catarina. Resolução nº 388/07: Dispõe sobre a convalidação das resoluções que definem a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica para fins do disposto no art. 4 § 1 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Resolução nº 391/07: Define vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica no Estado da Paraíba. Resolução nº 392/07: Define vegetação primária e secundária de regeneração de Mata Atlântica no estado de Minas Gerais. Resolução nº 417/09: Dispõe sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de Restinga na Mata Atlântica e dá outras providências. Resolução nº 423/10: Dispõe sobre parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e dos estágios sucessionais da vegetação secundária nos Campos de Altitude associados ou abrangidos pela Mata Atlântica. Resolução nº 437/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado da Bahia, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 438/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Espírito Santo, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 439/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado da Paraíba, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 440/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado de Pernambuco, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 441/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 442/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Ceará, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 443/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado de Sergipe, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 444/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado de Alagoas, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 445/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Piauí, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 446/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009. Resolução nº 447/11: Aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Paraná, de acordo com a Resolução nº 417, de 23 de novembro de 2009.

proteção da Mata Atlântica, em que as Resoluções CONAMA desempenham papel essencial, é comprovada pela vertiginosa queda das taxas de desmatamento, após a sua entrada em vigor, nos anos 1990<sup>52</sup>.

93. Outro exemplo didático da importância do CONAMA para a eficácia do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o **Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE**. Como se detalhará mais adiante, desde os anos 1980, esse Programa tem desempenhado papel central para mitigar a poluição do ar, contribuindo diretamente para a garantia da sadia qualidade de vida das pessoas.

94. Conclui-se, por tudo isso, que o CONAMA, no exercício de **seu poder normativo**, desempenha função essencial para que o Poder Público e a coletividade cumpram o seu dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

95. Com as alterações promovidas na composição do Conselho pelo **Decreto nº 9.806/2019**, todo esse arcabouço normativo passou a estar ameaçado. Também ficou comprometida a capacidade de o CONAMA produzir normas capazes de dar soluções aos desafios ambientais contemporâneos. É o que demonstramos nas seções abaixo.

### **III.1 – A participação social garante qualidade técnica, legitimidade e eficiência decisória ao CONAMA no exercício de seu poder normativo.**

96. A participação dos diversos setores da sociedade na gestão ambiental é um pré-requisito para a elaboração e a implementação de políticas efetivas e eficientes, voltadas à promoção da sustentabilidade e dos direitos humanos. Quanto mais profunda a dimensão participativa dos processos deliberativos, melhores e mais legítimas as decisões tomadas. Por isso, é impossível dissociar o CONAMA da participação social,

---

<sup>52</sup> Cf.: INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica: período 2018-2019*. p. 32 Disponível em: [https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_Atlas\\_Mata\\_Atlantica\\_2018-2019\\_relatorio\\_tecnico\\_final-1.pdf](https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2020/06/2020_Atlas_Mata_Atlantica_2018-2019_relatorio_tecnico_final-1.pdf) (último acesso: 27.11.2020)

como fez o Decreto nº 9.806/2019, maculando gravemente a qualidade técnica, a legitimidade e a eficiência decisória para exercer seu poder normativo.

97. De acordo com a *Organização dos Estados Americanos*, a abertura para pontos de vista diversos e a inclusão de representantes de interesses distintos nos processos deliberativos permite que os tomadores de decisão acessem informações e conhecimentos que, de outra forma, não lhes estariam disponíveis. Isso resulta em decisões mais informadas, tanto no diagnóstico do problema a ser enfrentado, quanto no desenho de sua solução<sup>53</sup>. Afinal, segundo estudo do *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*, quando a participação social ocorre de forma adequada, é possível, durante o processo deliberativo, prever conflitos que poderiam resultar da decisão tomada e construir soluções antecipadas, de modo a minimizar desentendimentos futuros, diminuir a probabilidade de judicialização das relações sociais, reduzir atrasos e custos em projetos, além de ampliar o apoio e o comprometimento social com a decisão tomada<sup>54</sup>.

98. Como explica a **Transparência Internacional**, ao levar o debate para a esfera pública, **as regras de participação social diminuem a possibilidade de que as decisões públicas sejam capturadas por grupos de interesse específicos. Diminuem também os riscos de corrupção**. Cada parte interessada passa a estar submetida ao escrutínio público, sustentando suas posições com argumentos e justificativas sujeitos ao contraditório. Com isso, o interesse público tem maiores chances de prevalecer sobre os desejos particulares e os acordos escusos. Consequentemente, as questões ambientais podem ser consideradas de forma mais adequada<sup>55</sup> aos parâmetros constitucionais pela manutenção do equilíbrio ecológico.

---

<sup>53</sup> OEA. Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible. OEA/Ser.D/XXIII.1. Washington, D.C., 2001.

<sup>54</sup> Confira, por exemplo, o seguinte excerto: “Public participation in environmental decision making improves the information available to decision makers, can enhance implementation, and provides a means for avoiding or resolving disputes before they escalate. It can also build public support for the outcome, and improve compliance”. PNUMA. Environmental rule of law. First Global Report. 2019. p. 21 Disponível em: <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>>. (Último acesso: 05.12.2020).

<sup>55</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. 2020. Disponível em <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu> (Último acesso: 05.12.2020).

99. As deliberações do CONAMA, quando havia participação social minimamente adequada no processo deliberativo, são a prova viva do acerto dessas teorias. Nesse sentido, analisemos brevemente o elucidativo exemplo do **Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE**.

100. O **PROCONVE** pode ser considerado o programa ambiental, em nível nacional, com a maior longevidade, visto que mantém sua estrutura básica desde o seu lançamento pela Resolução Conama nº 018/1986. O Conselho atualizou, progressivamente, nesses mais de 30 anos, todos os limites para a emissão de gases de escapamento por veículos automotores leves e pesados, consolidando regras que são coerentes com os parâmetros internacionais nesse tema. No caso, a participação de diferentes setores sociais e empresariais foi crucial para a discussão, elaboração e aprovação da norma que está, até hoje, em vigor, e cujos acerto e eficácia são reconhecidos por todos. Não há como se cogitar que definições técnicas nessa perspectiva possam ser realizadas sem participação social e científica adequada.

101. Além do **PROCONVE**, o **CONAMA** passou a regular também exigências no âmbito do Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos similares – **PROMOT**. Os debates no órgão colegiado sobre o **PROCONVE** e o **PROMOT** têm sido pautados por alto rigor técnico e assegurado avanços importantes em termos de controle da poluição do país.

102. Para tanto, e estendendo os comentários a outras áreas como o licenciamento ambiental, é fundamental que as discussões nas Câmaras Técnicas do CONAMA tenham condições de continuar a ocorrer, tal como sempre se deu antes do advento do **Decreto nº 9.806/2019**: com um número de especialistas que tenham o conhecimento técnico necessário para formular atos normativos robustos e com conteúdo compatível com o conhecimento mais atualizado sobre os respectivos temas. Não podem as Câmaras Técnicas simplesmente se tornar instâncias para mera ratificação de decisões já tomadas pelo Poder Executivo Federal. Os debates devem ser abertos, transparentes, contar com a representação das secretarias estaduais de meio ambiente e de representantes da sociedade civil escolhidos por seus pares, e não sorteados aleatoriamente.

### III.2 – Ausência de qualidade técnica, legitimidade e eficiência decisória ao CONAMA e os consequentes riscos e danos ambientais: o exemplo da Resolução CONAMA nº 500/2020.

103. No dia 27.11.2020, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, pela primeira vez, os efeitos de Resolução aprovada pelo *novo* plenário do CONAMA na configuração estabelecida pelo **Decreto nº 9.806/2019**<sup>56</sup>. Tratou-se da **Resolução nº 500**, de 28 de setembro de 2020, que reduzia gravemente o patamar de proteção dos recursos hídricos, ao revogar três Resoluções fundamentais para o assunto.

104. Elaboradas há quase 20 anos, as Resoluções revogadas pela citada **Resolução nº 500** dispunham sobre: o licenciamento ambiental de projetos de irrigação potencialmente causadores de modificações ambientais (Resolução nº 284/2001); parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (Resolução nº 303/2002); e parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais (Resolução nº 302/2002). Como se sabe, as Áreas de Preservação Permanente desempenham funções essenciais para a preservação dos recursos hídricos.

105. Dada a extrema relevância dessas Resoluções para a proteção do meio ambiente, essa Suprema Corte entendeu, de modo unânime, que a **Resolução nº 500** implicava “*elevado risco de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade*”<sup>57</sup>.

106. Mais do que isso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a edição da **Resolução nº 500** foi resultado de uma “atuação discricionária e voluntarista da Administração”, muito distante dos deveres que a Constituição Federal estabeleceu para a coletividade e para o Poder Público, especialmente o dever de “manter política pública eficiente de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Confira:

---

<sup>56</sup> Cf.: ADPF 747, ADPF 748. Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 20.11.2020 a 27.11.2020.

<sup>57</sup> Cf.: ADPF 747, ADPF 748. Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 20.11.2020 a 27.11.2020.

“19. O Estado brasileiro tem o **dever** – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que é signatário – **de manter política pública eficiente de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Ao estabelecer parâmetros normativos definidores de áreas protegidas, o Poder Público está vinculado a fazê-lo de modo a manter a integridade dos atributos ecológicos que justificam a proteção desses espaços territoriais. **A atuação positiva do Estado decorre do direito posto, não havendo espaço, em tema de direito fundamental, para atuação discricionária e voluntarista da Administração, sob pena, inclusive, em determinados casos, de responsabilização pessoal do agente público responsável pelo ato**, a teor do art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992.

(...)

“A Resolução CONAMA nº 500/2020 tem como provável efeito prático, além da sujeição da segurança hídrica de parcelas da população a riscos desproporcionais, o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º da CF), à vida (art. 5º, caput, da CF) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, da CF), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais”<sup>58</sup>.

107. Em outras palavras, esse Supremo Tribunal Federal constatou a absoluta *inadequação* técnica e jurídica da deliberação do CONAMA que resultou na edição da **Resolução nº 500**. É fundamental destacar que essa inadequação está umbilicalmente vinculada ao desequilíbrio representativo do colegiado e à concentração de poderes decisórios no Executivo Federal. **O processo de aprovação da citada Resolução foi marcado pelo açodamento, carência de debates técnicos e cerceamento de opiniões divergentes. Um exemplo perigoso e autoritário.**

108. Recorde-se, de início, que a citada **Resolução nº 500** foi aprovada na 135ª Reunião Ordinária do plenário do Conselho. Essa reunião **não contou** com a presença de todos os 23 conselheiros com direito à voto que compõem o colegiado<sup>59</sup>. Duas entidades não-empresariais, que representavam grupos ambientalistas, não participaram da reunião por haverem renunciado aos seus mandatos algumas semanas antes, sob a alegação de

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Confira na lista de presença oficial da reunião, disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1923/FrequenciaConselheiros2020\\_28Set20.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1923/FrequenciaConselheiros2020_28Set20.pdf) (último acesso: 06.12.2020).

que os *seus pontos de vista não eram sequer levados em consideração no processo decisório*<sup>60</sup>.

109. Tal fato, entretanto, nem adiou a citada 135ª Reunião Ordinária, nem justificou a nomeação tempestiva de outros representantes ambientalistas. Pelo contrário, confirmando a alegação da *desconsideração dos pontos de vista dos ambientalistas*, e reafirmando o despreço do Poder Executivo Federal pela participação social nas decisões públicas, a cúpula do CONAMA realizou a reunião como se não houvesse vacância.

110. Não foi esse fato específico, no entanto, que definiu o resultado da deliberação. A ausência dos representantes ambientalistas durante a 135ª Reunião Ordinária apenas corrobora o diagnóstico do grave cerceamento da participação social no Conselho Nacional do Meio Ambiente. O que, de fato, definiu o resultado do processo decisório foi a composição e o novo modelo do colegiado definidos pelo **Decreto nº 9.806/2019**, que outorgou poderes despóticos à Administração Pública Federal.

111. Prova irrefutável disso é a **absoluta ausência de debates técnicos para a aprovação da Resolução nº 500**, ou, dito de melhor forma, para a revogação da Resolução nº 284/2001 (licenciamento de irrigação), da Resolução nº 303/2002 (áreas de preservação permanente) e da Resolução nº 302/2002 (áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e uso do entorno). Apesar do alto conteúdo técnico dessas Resoluções, **as deliberações sobre suas revogações se deram exclusivamente em plenário, sem passar pelas Câmaras Técnicas do Conselho. E, em plenário, os representantes ambientalistas sequer tiveram aprovado seu pedido de vistas, que lhes permitiria analisar e discutir a matéria com mais rigor**<sup>61</sup>.

112. A manobra que desviou as discussões das Câmaras Técnicas foi justificada na suposta *inconstitucionalidade superveniente* da Resolução nº 284/2001<sup>62</sup> e na *ilegalidade superveniente* das Resoluções nº 302/2002 e nº 303/2002<sup>63</sup>. Esses argumentos

---

<sup>60</sup> Confira em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/603538-duas-das-4-organizacoes-da-sociedade-civil-deixaram-conama-por-ter-virado-faz-de-conta> (último acesso: 06.12.2020).

<sup>61</sup> Confira na ata da 135ª Reunião Ordinária do CONAMA, disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1923/Transcricao-135a%20RO%20CONAMA-28\\_09\\_2020.pdf](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1923/Transcricao-135a%20RO%20CONAMA-28_09_2020.pdf) (último acesso: 06.12.2020).

<sup>62</sup> Vide Parecer nº 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

<sup>63</sup> Vide Despacho nº 00249/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e Parecer nº 00059/2020/CONJUR-

beiram o *erro grosseiro*, por três razões, tal como reconhecido por esse Supremo Tribunal Federal, ao suspender os efeitos da **Resolução n° 500** e reconheceu a plena constitucionalidade e legalidade das citadas Resoluções (ADPF 474 e 478).

113. Ou seja, a inconstitucional **Resolução n° 500** foi **aprovada (i.) sem que se realizasse qualquer discussão técnica, (ii.) com base em argumentos jurídicos inconsistentes, (iii.) em profundo desprezo pelos pontos de vista diversos ao do Poder Executivo Federal, como dos ambientalistas**, tanto pela carência de representatividade em plenário, como pela negativa a um mero pedido de “vistas” para análise posterior e discussão mais detida sobre a matéria, prevalecendo o atropelo e o autoritarismo. Esses fatos sobre a **Resolução n° 500** evidenciam o desmedido enfraquecimento da participação no processo deliberativo do CONAMA, decorrente das alterações promovidas pelo **Decreto n° 9.806/2019**.

114. Evidente, por tudo isso, os prejuízos que o **Decreto n° 9.806/2019** trouxe para o CONAMA. Ao promover o cerceamento da participação social, o desequilíbrio representativo e a concentração de poder decisório na Administração Pública Federal, referido Decreto comprometeu a qualidade técnica, a sensibilidade social e a legitimidade política do CONAMA, colocando, conseqüentemente, o meio ambiente em grave e inaceitável risco.

### **III.3 – Ordem despótica versus ordem democrática: evidências da essencialidade da participação social para a defesa do meio ambiente a partir da comparação de dois processos deliberativos distintos. Resolução n° 500 x Resoluções n° 303/2002 e n° 302/2002.**

115. Os fatos narrados acima já seriam suficientes para comprovar os graves prejuízos à ordem democrática e à tutela do meio ambiente decorrentes da *novo* modelo do CONAMA, definido pelo **Decreto n° 9.806/2019**. Esses prejuízos, no entanto, se tornam ainda mais perniciosos quando se compara o processo deliberativo que resultou nas **Resoluções n° 303/2002 e n° 302/2002** com a decisão que resultou na **Resolução n° 500**.

116. Enquanto esta foi aprovada de forma **açodada, sem preparação adequada**, com base em **argumentos jurídicos inconsistentes e inconstitucionais** e com absoluto desprezo às posições divergentes, aquelas foram fruto de **processo amplamente participativo**, marcado por **rigorosos debates técnicos** e respeito à **pluralidade de opiniões**. Em resumo, as **Resoluções nº 303/2002 e nº 302/2002** nasceram de **acordo científico e social**, conquistado em **processo aberto e democrático**, marcado por **dezenas de reuniões das Câmaras Temáticas, cinco reuniões do plenário do Conselho**, além de **seminários e encontros públicos**.

117. Com efeito, as **Resoluções nº 303/2002 e nº 302/2002** foram editadas a partir de um processo de atualização da Resolução nº 04/85, que dispunha sobre as Reservas Ecológicas. Esse processo teve início na Câmara Técnica Temporária sobre o Código Florestal e na Câmara Técnica Permanente de Assuntos Jurídicos. Após isso, *Propostas de Resolução* foram submetidas ao plenário do CONAMA nas 61<sup>a</sup>, 62<sup>a</sup> e 64<sup>a</sup> Reuniões Ordinárias e nas 34<sup>a</sup> e 35<sup>a</sup> Reuniões Extraordinárias.

118. As atas das reuniões plenárias, disponíveis no site do CONAMA<sup>64</sup>, explicitam a **complexidade e profundidade técnica dos debates realizados**, contando com a **participação de diferentes segmentos da sociedade**: entidades governamentais, setores empresariais e organizações da sociedade civil.

119. A consideração dos diversos pontos de vista presentes no processo deliberativo se confirma, por exemplo, quando a primeira *Proposta de Resolução* foi apresentada ao plenário, pela primeira vez, na 61<sup>a</sup> Reunião Ordinária do CONAMA. Representantes de dez entidades<sup>65</sup> pediram *vistas* para analisar mais a fundo o tema, a qual foi deferida, após o que o assunto voltou a ser discutido nas Câmaras Técnicas e no plenário.

---

<sup>64</sup> Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/> (último acesso: 06.12.2020).

<sup>65</sup> Sendo elas: a Confederação Nacional da Indústria, o Governo do Estado do Ceará, as ONGs do Nordeste, o Ministério de Minas e Energia, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, o Comando da Marinha, o Comando do Exército, o FEMA/MT, o Conselho Nacional dos Seringueiros e as ONGs do Norte (ATA, 61, pág. 15) – disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod\\_reuniao=59](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=59) (último acesso: 06.12.2020).

120. Aliás, a 62ª Reunião Ordinária do CONAMA foi **precedida por ao menos 12 reuniões das Câmaras Técnicas**. Em razão da multiplicidade de pontos de vista colocados, foram agendadas uma série de **reuniões adicionais das Câmaras, incluindo um seminário público**. O evento foi seguido por uma **reunião aberta ao público** na parte da manhã, e **outra exclusiva para membros do Comitê Técnico Florestal**, na parte da tarde<sup>66</sup>.

121. A *Proposta de Resolução* retornou à agenda do CONAMA cinco meses depois, na 64ª Reunião Ordinária. Dessa vez dividida em dois processos: um que deu origem à *Resolução nº 303/2002*<sup>67</sup> e outro que deu origem à *Resolução nº 302/2002*<sup>68</sup>. Novamente, os debates não se exauriram, ensejando a criação de um *Grupo Negociador*, que tinha o objetivo de formular um texto para ser submetido ao plenário do Conselho.

122. Nas palavras de José Carlos Carvalho, Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente à época, seria necessária a criação de “*um grupo negociador que [pudesse] ajudar a construir um texto que, se não [significar] o consenso, pelo menos possa representar o caminho mais adequado com relação ao pensamento médio dos ilustres Conselheiros do nosso CONAMA*”<sup>69</sup>.

123. O *Grupo Negociador* se reuniu nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2001, contando com a participação de 46 conselheiros, além de representantes da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e sete membros da Câmara Técnica do Código Florestal<sup>70</sup>.

124. Na 34ª Reunião Extraordinária, as *Propostas de Resolução* foram, mais uma vez, colocadas em pauta. Ao iniciar a discussão, o então Coordenador da Câmara Técnica de Assuntos do Código Florestal, Raimundo Deusdará, à época Diretor de Florestas do

---

<sup>66</sup> ATA, 62, pág. 62. Disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod\\_reuniao=56](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=56) (último acesso: 06.12.2020).

<sup>67</sup> Processo 02000.009040/2001-31

<sup>68</sup> Processo 02000.009057/2001-99

<sup>69</sup> ATA, 65, pág. 56. Disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod\\_reuniao=262](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=262) (último acesso: 06.12.2020).

<sup>70</sup> ATA, 34, p. 11. Disponível em: [http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod\\_reuniao=248](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=248) (último acesso em: 06.12.2020).

Ministério do Meio Ambiente, destacou a ampla participação social e alto rigor técnico na formulação da proposta:

“foram realizadas cerca de trinta reuniões, que tiveram lugar em Brasília, Goiânia e Curitiba, sendo que centenas de pessoas participaram do processo, representantes da academia, dos estados, dos municípios, de órgãos federais e de organizações da sociedade civil”<sup>71</sup>.

125. Pela quarta vez a votação foi adiada, agora em razão das divergências entre as versões aprovadas pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e as versões enviadas para a apreciação dos conselheiros<sup>72</sup>.

126. Finalmente, durante a 35ª Reunião Extraordinária, as *Propostas de Resolução* foram submetidas à votação. A Resolução 303 foi aprovada, com apenas um voto contrário e uma abstenção, enquanto a Resolução 302 foi aprovada com 54 votos favoráveis e apenas um voto contrário<sup>73</sup>.

127. **A reconstrução desse histórico evidencia a forma democrática pela qual o poder normativo do CONAMA vinha sendo exercido até o advento do Decreto nº 9.806.** Mostra também a relação entre participação social, qualidade técnica do processo decisório e legitimidade da decisão tomada, dada a aprovação quase unânime dos atos normativos, em um contexto de alta pluralidade de pontos de vista.

128. Comparativamente, tal histórico traz à luz o **caráter anti-democrático do processo deliberativo que resultou na Resolução nº 500:** para revogar essas relevantíssimas Resoluções, produzidas por amplo acordo social e embasamento técnico, **bastou uma reunião do plenário, convocada em cima da hora, sem debate prévio, sem a oitiva de qualquer Câmara Técnica, sem audiências públicas, seminários ou reuniões abertas, de modo a prevalecer apenas a vontade do agora “senhor do plenário”, o Poder Executivo Federal.**

129. Resta claro, assim, que a atual composição do CONAMA fragiliza o seu processo deliberativo, mina a sua capacidade técnica e elimina sua legitimidade. À mercê

---

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> Ibidem

<sup>73</sup> ATA, 35. pp. 11 e 56. Disponível em:

[http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod\\_reuniao=261](http://www2.mma.gov.br/port/conama/reunalt.cfm?cod_reuniao=261) (último acesso: 06.12.2020).

das vontades de um único grupo, o colegiado não é capaz de exercer o seu poder normativo de acordo com os ditames constitucionais.

#### **IV – INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.806/2019: VIOLAÇÃO FRONTAL AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.**

130. A participação direta da sociedade na formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas públicas é um **direito constitucional expresso**, que estrutura toda a ordem social brasileira, **principalmente em sua dimensão ambiental**. Esse direito, pertencente à toda sociedade civil, está registrado nas *disposições gerais* do Título *Da Ordem Social* da Constituição Federal, sob o parágrafo único do artigo 193<sup>74</sup>. Confira:

“Art. 193 - Parágrafo único. O Estado exercerá a função de **planejamento das políticas sociais, assegurada**, na forma da lei, **a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação** dessas políticas”.

131. Note que por tratar de *disposição geral*, esse dispositivo se aplica a todos os Capítulos que integram o mencionado Título *Da Ordem Social* da Constituição Federal, inclusive o Capítulo VI, que trata *Do Meio Ambiente*. Assim, a sociedade civil tem o irrefutável direito de participar da formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas ambientais. Pela mesma razão, o Poder Público tem o dever de incluir, de forma efetiva, a sociedade civil nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de política ambientais. Trata-se de comando **expresso** da Constituição.

132. Em consequência desses direitos e deveres, o texto constitucional limita, inegavelmente, a discricionariedade da Administração Pública para estruturar os órgãos responsáveis por formular, monitorar, controlar e avaliar políticas públicas. Ao instituir tais órgãos, a Administração é obrigada, pela Constituição, a garantir espaços de diálogo efetivo com a sociedade, conferindo voz às entidades não-estatais que representam interesses públicos. **Deixar de assegurar espaços ou mecanismos adequados para a efetiva participação social configura violação frontal ao texto constitucional,**

---

<sup>74</sup> Com redação dada pela Emenda Constitucional 108 de 2020.

**especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem jurídico pertencente a toda a coletividade.**

133. Foi o que aconteceu, por exemplo, quando o Poder Executivo Federal, por meio do Decreto nº 10.003/2019, alterou as regras de composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA. Por frustrarem a participação das entidades da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas e por concentrarem poderes no Chefe do Executivo, tais alterações foram consideradas inconstitucionais, em sede cautelar, por violação frontal ao texto constitucional – no caso, aos dispositivos especificamente dedicados à participação social na formulação de políticas públicas para infância e juventude. Confira a decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, nos autos da ADPF 622:

“DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO Nº 10.003/2019. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL CRIANÇA DA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. CAUTELAR DEFERIDA. PARCIALMENTE

“1. **Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais.**

“2. **A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, essa competência encontra limites na Constituição e nas leis e deve respeitá-las.**

“3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, **a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição**. Tais regras colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e §7º, e art. 204, II, CF).

“4. Destituição imotivada dos membros do Conanda, no curso dos seus mandatos. Ato que impediu o adequado funcionamento do Conselho, por falta de membros. Comportamento que, se admitido, possibilitaria o comprometimento das funções exercidas pelo órgão, dentre as quais se encontra o controle de execução de políticas públicas.

“5. Defiro parcialmente a cautelar.” (STF, ADPF 622/DF, Min. Rel. Roberto Barroso, DJE 31/01/2020, p.1-2.)

134. As limitações impostas pela Constituição Federal à discricionariedade dos administradores públicos para estruturar órgãos responsáveis por formular, monitorar, controlar e avaliar políticas públicas também foram reconhecidas durante o julgamento

da ADI nº 6.121. Nesse caso, esse Supremo Tribunal Federal atestou a inconstitucionalidade de dispositivos do já citado Decreto nº 9.759/2009 que extinguiriam colegiados da Administração Pública Federal cuja existência era prevista em lei.

135. Em seu voto, a eminente Ministra Rosa Weber identificou na participação social o **fundamento da cidadania e o elemento estruturante dos processos decisórios da democracia constitucional brasileira**. Mais do que isso, a Ministra afirmou que a efetiva participação nos assuntos públicos, por meio de colegiados que franqueiem real acesso à tomada de decisão, é uma **obrigação estabelecida pela Constituição Federal ao Poder Público, cujo descumprimento rompe a ordem democrática e configura uma “ordem jurídica com perfil concentrado e autoritário”**. Confira:

“34. Com efeito, **em uma democracia constitucional, conformada pelo ideal de compartilhamento de poder** e responsabilidade entre as mais diversas instituições, **entre os Poderes da República e os atores sociais, a participação social é fundamento da cidadania e, por conseguinte, elemento estruturante dos processos decisórios formalizados pelos Poderes.**

“35. **A ideia de colegiados nos órgãos públicos que compõem a estrutura da administração pública é basilar para o efetivo e real desenvolvimento do controle social das políticas públicas, que afetam toda a comunidade.** Desse modo, **a prevalecer o desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados que democratizem o acesso à tomada de decisões do poder público, bem como à real participação dos cidadãos no controle dos processos públicos, temos que concluir pela prevalência de uma ordem jurídica com perfil concentrado e autoritário.**

“Ou seja, **a participação no planejamento e nas decisões sobre ações públicas, no nosso ordenamento jurídico, é constitucionalmente obrigatória em função da relação direta que existe entre democracia e garantia de direitos, concretizando-se na ocupação de espaços deliberativos tais como os conselhos.** Desse modo, a existência de instâncias colegiadas representativas dos diversos segmentos sociais é **um elemento configurador da legitimidade necessária ao Poder Público.**

(...)

“37. Com efeito **o controle social do poder e a participação popular nos processos decisórios configuram vetores normativos de aprimoramento da nossa democracia e do nosso estado de direito.**” (STF, ADI 6121/DF, Min. Rel. Marco Aurélio DJE 28/11/2019, voto Min. Rosa Weber p. 13-14).

136. Já o eminente Ministro Edson Fachin argumentou que, em razão da natureza pluralista da democracia brasileira, a Constituição Federal tornou **imprescindível, para “formação da vontade estatal”, a plena participação, com o estabelecimento de processos deliberativos que acolham o dissenso e a diversidade social.** Assim,

decisões administrativas que restrinjam demasiadamente os canais de participação violam o texto constitucional. Confira:

“(…) depreende-se, ao menos nesse juízo de prelibação, que a Carta Constitucional espelha uma dimensão conflitual de democracia, acolhendo o dissenso ínsito à sociedade pluralista que ela busca constituir.

Em outras palavras, a abertura à participação do povo nos canais institucionais de formação da vontade estatal não só não é vedada pela Constituição, mas encorajada, como é possível compreender-se de suas disposições acima citadas.

“Assim, não antevejo a extinção de um número inestimável de colegiados que operam dentro da estrutura governamental, e que fomentam a participação social nos assuntos de interesse de toda a população, como medida razoável e democrática, nem mesmo diante do argumento de racionalização das despesas administrativas.

(…)

“Logo, também por essa razão, pela restrição ao direito de participação popular de forma incompatível com uma hermenêutica constitucional que dá tão grande amplitude ao princípio democrático, voto pela inconstitucionalidade material do §2º do artigo 1º e do artigo 5º do Decreto nº 9.759/2019.” ((STF, ADI 6121/DF, Min. Rel. Marco Aurélio DJE 28/11/2019, voto Min. Edson Fachin p.9-10).

137. Entendimento semelhante também foi sustentado, de forma unânime, por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5016, relatada pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes. Na oportunidade, essa Corte Suprema considerou inconstitucional uma série de dispositivos da Lei estadual nº 12.377/2011, do Estado da Bahia, que cerceavam a atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, colegiados voltados a garantir a participação cidadã na gestão dos recursos hídricos. O fundamento do acórdão, nesse ponto, foi a violação ao princípio democrático, ao princípio participativo e ao princípio do retrocesso institucional. Confira:

**“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XIX). AFRONTA AO ART. 225, §1º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.**

(…)

“4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada **dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica** para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, **o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º)**. Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso de recursos hídricos, resultantes de participação popular. Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.

(...)

“É de se ressaltar que os **Comitês são instrumentos de amplificação da participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos**, corroborando o objetivo de descentralização do controle desse bem, que antes era realizado unicamente no âmbito político-administrativo.

“Na redação original da Lei 11.612/2009, era necessária a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica para que, posteriormente, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH aprovasse as medidas previstas nos arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI.

“Com a **mudança realizada pela Lei 12.377/2011**, o CONERH pode exercer as competências que lhe são conferidas sem estar vinculado às proposições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o que **acaba por restringir a participação da sociedade e, conseqüentemente, contraria o princípio democrático, previsto no art. 1º da Constituição Federal**. Ademais, a Lei 9.433/1997 visou aumentar a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI).

“Dessa forma, ao desvincular a atuação do CONERH das proposições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o Estado da Bahia está em sentido antagônico à proposta de participação social objetivada pela lei federal.” (STF, ADI 5016/BA, Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJE 29/10/2018, p.1-9)

138. Há de se reconhecer, com espeque no aludido entendimento desse Excelso Pretório, que a Constituição Federal, expressamente, reconhece à sociedade civil o direito de participar na formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais e ambientais. Desse direito decorre o dever do Poder Público de incluir, de forma efetiva, as entidades não-estatais que representam interesses públicos nos ciclos das políticas públicas. Esses direitos e deveres, somados ao princípio democrático, limitam a discricionariedade do Estado para a estruturação da Administração Pública, que deve franquear espaços efetivos de participação aos grupos sociais interessados nas políticas públicas, acolhendo o dissenso no processo deliberativo. E essa estruturação não pode cercear a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão e muito menos concentrar poderes demasiados na Administração Pública.

139. Além disso, a participação social no ciclo específico das políticas ambientais possui fundamento constitucional ainda mais explícito. Ao definir o meio ambiente como bem de uso comum, estabelecendo a titularidade difusa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever da coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o artigo 225 da Constituição Federal estabelece a imperiosidade da participação social direta – e não apenas por meio de representantes eleitos – nas decisões públicas em matéria ambiental.

140. Conforme ensinam Heline Sivini Ferreira, Andréia Mendonça Agostini e Diogo Andreola Serraglio, “como direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado *deve ser preservado por todos* e, igualmente, **todos os debates acerca de atividades e empreendimentos potencialmente causadores de impactos àquele equilíbrio devem ser trazidos às arenas democráticas de participação para o amplo debate.**”<sup>75</sup> Esse também é o sentir de Édís Milaré, para quem “a consciência do meio ambiente como bem comum proporciona **novos rumos na participação da comunidade para definir seus objetivos, implementar suas ações e alcançar seus resultados.**”<sup>76</sup>

141. Com efeito, se é dever da coletividade (além do Poder Público) defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não se pode obstar essa mesma coletividade de participar da sua gestão. Afinal, como poderia a coletividade cumprir um dever de tal relevância sem que lhe seja assegurada a efetiva participação nas decisões e processos que envolvem o meio ambiente? Impossível.

142. Todas essas disposições constitucionais foram frontalmente violadas pelo **Decreto nº 9.806/2019**, que cerceou indevidamente a participação social no CONAMA – conforme demonstrado no capítulo II, acima. Lembre-se, especificamente, que o citado Decreto: *(i.) concentrou poderes decisório, de forma absolutamente desproporcional, no Executivo Federal*, em detrimento das entidades não-empresariais da sociedade civil e dos Estados Federados, causando **profundo e irreparável desequilíbrio representativo no colegiado**; *(ii.) possibilitou o alijamento das entidades não-empresariais de etapas importantes do processo deliberativo*, por viabilizar sua exclusão de instâncias auxiliares do plenário, como as Câmaras Técnicas; e *(iii.) fulminou a natureza democrática do Conselho*, por acabar com a eleição para a escolha dos representantes das entidades ambientalistas.

143. As consequências desse cerceamento já estão sendo sentidas na prática, com a revogação de normas importantes para a defesa e proteção do meio ambiente, como

---

<sup>75</sup> FERREIRA, Heline Sivini; AGOSTINI, Andréia Mendonça; SERRAGLIO, Diogo Andreola. “Audiência pública ou audiência que se publica?” *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia; IRIGANAY, Carlos Teodoro José Huguency; LUTTI, José Eduardo Ismael. *Licenciamento, Ética e Sustentabilidade*. São Paulo: IDPV, v. 2, 2013, São Paulo/SP, p. 46.

<sup>76</sup> MILARÉ, Édís. *In*: MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 214.

ocorreu com a edição da inconstitucional *Resolução nº 500/2020*, o que coloca em inaceitável risco o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

144. Diante dessa grave restrição ao espaço civil, que fechou os canais de diálogo do Conselho Nacional do Meio Ambiente, alijando a sociedade civil do exercício do poder normativo do colegiado e, por consequência, da formulação de políticas ambientais, fica constatada a violação ao texto constitucional, especialmente ao direito de participação no ciclo de políticas públicas e ao princípio democrático. Dadas as consequências disso para a tutela do meio ambiente, configura-se também a flagrante violação ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, o **Decreto nº 9.806/2019** há de ser julgado inconstitucional, nos termos do pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República.

## **V – A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.806/2019: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO INSTITUCIONAL E AMBIENTAL**

### **V.1 Retrocesso institucional**

145. O cerceamento da participação social nas decisões públicas também é considerado inconstitucional, pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, por violação ao princípio da vedação do retrocesso institucional, o qual impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Uma vez conquistado, pela sociedade, certo patamar de diálogo e interação nos processos deliberativos de formulação de políticas públicas, não pode o Poder Público voltar atrás e esvaziá-lo. Em outras palavras, cercear a participação social na vida pública configura retrocesso vedado pela Constituição Federal.

146. Confira, nesse sentido, a argumentação do eminente Ministro Luís Roberto Barroso na já mencionada decisão cautelar proferida na ADPF 622, que restabeleceu a participação social no CONANDA:

“1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a

**concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação.** Instrumento associado, na ordem internacional, ao **retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais.**

(...)

“10. Não há que se falar em arguição de inconstitucionalidade reflexa, tal como alegado pela Advocacia Geral da União, dado que a ação não se volta a confrontar o Decreto 10.003/2019 com qualquer norma legal. Ao contrário, **a ação tem por objeto a compatibilidade do decreto com os dispositivos constitucionais que alegadamente exigem a participação direta da sociedade civil na matéria** (arts. 1º, par. único, c/c 204 e 227, §7º, CF), com o princípio da isonomia (art. 5º, I, CF), com o direito à proteção integral e prioridade absoluta de crianças e adolescentes (art. 227, CF) e **com o princípio da vedação ao retrocesso** (art. 1º, caput e III; art. 5º, XXXVI e §1º; art. 60, §4º, CF).

(...)

“12. **O constitucionalismo e as democracias ocidentais têm se deparado com um fenômeno razoavelmente novo: os retrocessos democráticos**, no mundo atual, não decorrem mais de golpes de estado com o uso das armas. Ao contrário, **as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade. Porém, em seu conjunto, expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático**[1].

(...)

“15. Embora não me pareça ser o caso de falar em risco democrático no que respeita ao Brasil, cujas instituições amadureceram ao longo das décadas e se encontram em pleno funcionamento, é sempre válido atuar com cautela e aprender com a experiência de outras nações. Nessa linha, **as cortes constitucionais e supremas cortes devem estar atentas a alterações normativas que, a pretexto de dar cumprimento à Constituição, em verdade se inserem em uma estratégia mais ampla de concentração de poderes, violação a direitos e retrocesso democrático**” (STF, ADPF 622/DF, Min. Rel. Roberto Barroso, DJE 31/01/2020, p.1-11.).

147. Confira também a argumentação do excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes no supracitado acórdão da ADI 5016, por meio do qual esse Supremo Tribunal Federal assegurou a participação social na gestão dos recursos hídricos, julgando inconstitucionais dispositivos legais que suprimiam competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica:

“4. Os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, da lei atacada **dispensam a manifestação prévia dos Comitês de Bacia Hidrográfica** para a atuação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH, **o que reduz a participação da coletividade na gestão dos recursos hídricos, contrariando o princípio democrático (CF, art. 1º)**. Da mesma maneira, o art. 21 da lei impugnada suprime condicionantes à outorga preventiva de uso

de recursos hídricos, resultantes de participação popular. **Ferimento ao princípio democrático e ao princípio da vedação do retrocesso social.**

(...)

“Cabe asseverar que os **Comitês de Bacia Hidrográfica são constituídos por segmentos sociais que acompanham mais diretamente a real situação de disponibilidade ou de escassez de água**, o que possibilita que a gestão da matéria seja mais efetiva, de forma a inviabilizar ou minorar eventuais abusos realizados pelo Poder Público. Assim, **é um claro retrocesso impedir a participação da sociedade na gestão dos recursos hídricos**”.

“Assim, a lei atacada resultou em afronta ao **princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos**. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais”. (STF, ADI 5016/BA, Min. Rel. Alexandre de Moraes, DJE 29/10/2018, p.1-10).

148. Esse também é o entendimento da doutrina constitucionalista. Observe-se, no ponto, a lição dos professores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer: *“a garantia constitucional da proibição do retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: 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 de proteção do meio 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”*<sup>77</sup>.

149. Assim, também por esse ângulo há de ser reconhecer a inconstitucionalidade do **Decreto nº 9.806/2019**; afinal, as alterações promovidas no CONAMA implicam grave **limitação ao direito fundamental de participação**, conforme as razões apresentadas acima.

150. É inegável, portanto, a violação ao princípio da vedação do retrocesso institucional pelo citado Decreto.

## V.2 Retrocesso ambiental

---

<sup>77</sup> INGO WOLFGANG SARLET, TIAGO FENSTERSEIFER, Direito Constitucional Ambiental, 5º ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017, p. 308

151. Além disso, o **Decreto nº 9.806/2019** também viola o princípio da vedação ao retrocesso em sua dimensão ambiental.

152. A participação é um elemento fundamental para a qualidade e adequação das decisões públicas em matéria ambiental, conforme amplamente demonstrado no Capítulo III desta manifestação. O escrutínio público – a partir de debates abertos e acessíveis a diversos pontos de vista, fundamentados em argumentos racionais – é fator determinante para a formulação de políticas e decisões públicas capazes de, efetivamente, defender e preservar o meio ambiente. Quanto mais adequados os mecanismos de participação nos processos deliberativos ambientais, tanto mais assegurado estará o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E quanto menos adequados esses mecanismos, maiores os riscos de que as decisões e políticas públicas comprometam o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida, esvaziando o núcleo essencial desse direito fundamental.

153. Por essas razões, o *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente* – PNUMA cunhou o conceito de *Estado de Direito Ambiental*, no qual correlaciona os primados da conservação e da sustentabilidade à elaboração e implementação de normas ambientais. Em seu primeiro relatório global sobre o tema, o PNUMA apontou a participação social como um dos elementos centrais para a implementação de normas eficazes na proteção do meio ambiente, ao lado, dentre outros, da transparência, do acesso à justiça e da existência de instituições íntegras e responsáveis<sup>78</sup>.

154. Ao comprometer a participação social no processo deliberativo do CONAMA, as alterações que o **Decreto nº 9.806/2019** promoveu no colegiado passaram a oferecer ameaça direta de dano irreversível ao próprio meio ambiente ecologicamente equilibrado. Lembre-se, no ponto, da já citada **Resolução nº 500**, editada em setembro de 2020 pelo CONAMA, por meio de processo deliberativo inconsistente e fechado à participação social<sup>79</sup>. A decisão tomada pelo colegiado, na ocasião, foi absolutamente inadequada, representando grave risco à gestão dos recursos hídricos e outros

---

<sup>78</sup> PNUMA. Environmental rule of law. First Global Report. 2019. Disponível em: <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report> (último acesso: 08.12.20).

<sup>79</sup> Cf. Capítulo III desta manifestação.

componentes do bem ambiental<sup>80</sup>. Justamente por isso, essa **Resolução** foi suspensa por esse Supremo Tribunal Federal, por violação ao direito constitucional ambiental<sup>81</sup>.

155. Esse episódio atesta a perda da capacidade técnica do Conselho Nacional do Meio Ambiente e a redução da sua legitimidade, comprovando sua atual inaptidão para formular políticas e normas que contribuam para a conservação do meio ambiente. Desse modo, além de representar retrocesso institucional, por violar o direito fundamental de participação, o **Decreto nº 9.806/2019** implica também grave retrocesso ambiental, dado o elevado e iminente risco de revogações injustificadas do arcabouço normativo de proteção do meio ambiente, atingindo o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

156. Recentemente, ao julgar a ADI 6.288, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu, de forma unânime que a flexibilização indevida das normas de direito ambiental deve ser considerada inconstitucional por violação ao princípio da vedação do retrocesso ambiental. Isto é, decisões públicas que reduzem o patamar jurídico atual de proteção ao meio ambiente implicam retrocesso e violam a Constituição Federal. No caso, considerou-se inconstitucional dispositivo normativo do estado do Ceará que dispensava do licenciamento ambiental atividades potencialmente poluidoras. Confira o voto da ilustre relatora do caso, a Ministra Rosa Weber:

**“Nessa linha, a atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta à obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Configura, ainda, inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução”.** (ADI 6288/CE, Min. Rel. Rosa Weber, DJ 03/12/2020, p. 20.)

157. Entendimento semelhante foi exposto pelo excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento da ADI nº 5592, no qual esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de aprovação prévia da autoridade sanitária e pronunciamento do órgão ambiental para a dispersão de produtos químicos por aeronaves. De acordo com o Ministro, medidas legislativas e administrativas devem sempre buscar melhorias ou

---

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Ibidem.

aprimoramentos dos direitos fundamentais socioambientais; previsões normativas que não cumprem esse requisito são inconstitucionais, por violação ao princípio da vedação do retrocesso ambiental. Confira:

“Invoco, outrossim, o princípio da vedação de retrocesso socioambiental, o qual, segundo Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, implica o dever de progressividade em “matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais”, de forma que eventuais medidas legislativas e administrativas relativas ao tema **devem sempre buscar melhorias ou aprimoramentos dos direitos fundamentais socioambientais** (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75).

**“Como se vê, a previsão legal constitui evidente violação ao dever da União de manutenção do equilíbrio ambiental e ao princípio da vedação de retrocesso socioambiental”.** (STF, ADI 5592/DF, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJE 10/03/2020, voto do Min. Ricardo Lewandowski, p. 4).

158. O princípio da vedação do retrocesso ambiental também serviu de fundamento do acórdão da ADI 4717, no qual essa Corte Suprema, sob a relatoria da eminente Ministra Carmen Lúcia, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.678/2012, por entender que a redução de diversas Unidades de Conservação Federal localizadas no bioma da Amazônia por Medida Provisória golpeia o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representando inaceitável retrocesso. Confira:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA **OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL**. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.

(...)

As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012, à exceção do acréscimo à área do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, importaram em **gravosa diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação acima referidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ao atingirem o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** (STF, ADI 4717, Min. Rel. Cármen Lúcia, DJ 15/12/2019, p. 34).

159. Nesse contexto, considerando os enormes riscos ao arcabouço normativo ambiental derivados do **Decreto nº 9.806/2019**, do que é exemplo a **Resolução nº 500**, a ferir o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, há de se reconhecer a inconstitucionalidade do citado ato normativo também em razão da violação ao princípio constitucional de vedação do retrocesso ambiental.

## **VI – DIREITO INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO ADEQUADA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS**

160. Observamos, com preocupação, atos sucessivos do Poder Executivo Federal que eliminam ou fragilizam os espaços de participação social na Administração Pública Federal, inclusive no contexto de pandemia da Covid-19, contrariando não só direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, como também direitos e deveres explicitados na **Convenção Americana de Direitos Humanos** e no **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, dentre outras normas de direitos humanos.

161. O Estado Brasileiro aderiu ao **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, incorporado pelo Decreto nº 592/1992, que preza pelo direito à liberdade de expressão e opinião a todos (art. 19), garante o direito a reuniões pacíficas (art. 21) e assegura o direito à liberdade de associação (art. 22), bem como o **direito de participar de assuntos públicos** (art. 25).

### **Artigo 25**

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

a) de **participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos**;

b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (*grifos nossos*)

162. Neste sentido, o **Comitê de Direitos Humanos da ONU**, em seu Comentário Geral nº 25 (1996) define “a conduta dos assuntos públicos” como um “conceito amplo”, cobrindo todos os aspectos da administração, formulação e implementação de políticas em todos os níveis. Assim, reconhece a participação direta por meio de assembleias populares que têm o poder de tomar decisões sobre questões locais ou sobre assuntos de uma comunidade em particular e em órgãos estabelecidos em consulta com o governo.

163. O direito de participação pública, individualmente e em associação com outros, por meio da apresentação de críticas e propostas também é expresso no artigo 8º da Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, também conhecida como a **Declaração da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos**. O direito individual ou coletivo para proteger, promover e tornar efetivos todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a responsabilidade do Estado em efetivar tais garantias encontram previsão nos artigos 1º, 2º, 5 e 6, da mencionada declaração.

164. Ademais, as **Diretrizes para os Estados sobre a Implementação Efetiva do Direito de Participar em Assuntos Públicos**, de 2018, reconhece a necessidade de interação aberta, contínua e honesta entre autoridades públicas e todos os membros da sociedade, incluindo aqueles com maior risco de serem marginalizados ou discriminados. Nesse contexto, é crucial a colaboração com atores da sociedade civil para a identificação e articulação de lacunas, necessidades e soluções.

165. Do ponto de vista socioambiental, em um contexto global de instabilidade econômica, crescente desigualdade e grave crise socioambiental, é evidente o desenvolvimento deve se compatibilizar com a sustentabilidade ambiental. Além da degradação do meio ambiente e dos ecossistemas e da pilhagem de recursos naturais associados à atual dinâmica de produção e consumo, agravada pela concentração urbana, existem desafios globais, como as mudanças climáticas, que impactam fortemente nossa região, particularmente suas pessoas e os grupos vulneráveis.

166. Tais desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais nos desafiam a adequar a forma como organizamos nossas sociedades, tendo levado, nas últimas décadas, a comunidade internacional a buscar respostas específicas, na seara socioambiental, por meio de instrumentos como a **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** e o **Acordo de Paris**, além da negociação do acordo regional sobre acesso à informação, participação e justiça em questões ambientais na América Latina e no Caribe, o **Acordo de Escazú**. Todos esses instrumentos buscam promover sociedades pacíficas, mais justas e menos desiguais, solidárias e inclusivas, para proteger os direitos humanos e garantir a proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais.

167. Importante salientar que as normativas internacionais exigem uma visão mais inclusiva do desenvolvimento e, fundamentalmente, **a plena aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, adotada há mais de vinte e cinco anos na Conferência das Nações Unidas de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

**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. (grifos nossos)

168. O **Princípio 10 da Declaração do Rio** é baseado em três direitos interdependentes: o direito de ter acesso às informações ambientais de maneira oportuna e eficaz; o **direito de participar da tomada de decisões em questões ambientais**; e o direito de ter acesso à justiça para garantir o cumprimento das leis e direitos ambientais ou para obter reparação por danos ambientais. Garantir conjuntamente esses direitos para todos é fundamental para enfrentar a desigualdade e avançar em direção ao desenvolvimento ambientalmente sustentável.

169. Outrossim, tanto a sociedade civil organizada quanto os governos e o Direito têm reconhecido cada vez mais que o **acesso à informação**, a **participação** e a **efetividade da justiça** em questões ambientais constituem, além de direitos em si mesmos, pilares vitais para que o desenvolvimento ocorra de forma social e ambientalmente sustentável.

170. A **participação informada** é um mecanismo para integrar as preocupações da sociedade às decisões de políticas públicas que afetam o meio ambiente. A participação pública na tomada de decisões torna os governos mais capazes de responder prontamente às demandas públicas, construir consenso e garantir maior aceitação e cumprimento das decisões ambientais. Existem também evidências de que a participação pública informada nos estágios iniciais da tomada de decisão ambiental ajuda a prevenir futuros conflitos socioambientais.

171. Nesse sentido, os melhores indicadores de direitos humanos atestam a importância da participação pública. De acordo com o **guia de indicadores de direitos humanos elaborado pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU**, a participação efetiva e significativa é uma afirmação do direito de cada indivíduo e grupo de tomar parte na condução dos assuntos públicos. É também um meio de promover a inclusão social e um componente essencial dos esforços de combate à pobreza, inclusive garantindo que as políticas públicas sejam sustentáveis e pensadas para atender às necessidades expressas dos segmentos mais pobres da sociedade.

172. Desde a adoção do **Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, em 1992, os direitos de acesso à informação e participação ambiental têm sido reafirmados e estendidos por uma série de iniciativas internacionais e regionais no âmbito socioambiental. Mencionam-se abaixo os mais importantes.

173. Em 1996, foi assinada a **Declaração de Santa Cruz de la Sierra**. Na Declaração, os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) comprometeram-se a apoiar e incentivar, como pré-requisito básico para o desenvolvimento sustentável, **a ampla participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões**, incluindo políticas e programas, desde sua concepção e implementação até sua avaliação.

174. Em 1998, foi assinada **Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais (Convenção de Aarhus)**. Trata-se de um instrumento regional vinculante atendido pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), que estabelece padrões mínimos para os países que o integram. Os três pilares da Convenção,

que entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, são: acesso à informação, participação na tomada de decisões ambientais e acesso à justiça.

175. A Convenção de Aarhus constitui um importante instrumento que influencia e contribui para o aperfeiçoamento de uma cultura global de informação, de participação e de incidência da coletividade nos processos de decisão ambientalmente relevantes. Ainda que inicialmente adotada no contexto europeu, a Convenção de Aarhus está aberta à participação de outros Estados (artigo 19, § 3º), podendo então o Brasil figurar como parte.

176. Em 2000, foi estabelecida, pelos Estados membros da OEA, a **Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na Tomada de Decisões para o Desenvolvimento Sustentável**. A Estratégia incentiva os Estados americanos a adotar um conjunto de princípios, ao mesmo tempo que incentiva a participação pública transparente, efetiva e responsável na tomada de decisões e na formulação, adoção e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe.

177. Em 2002, foi estabelecido o **Plano de Implementação de Joanesburgo no âmbito da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. O parágrafo 164 do Plano de Implementação estipula que todos os países devem promover a participação pública, inclusive por meio de medidas que proporcionem acesso a informações sobre legislação, regulamentos, atividades, políticas e programas. Devem também promover a plena participação pública na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável. As mulheres devem poder participar plena e igualmente na formulação de políticas e na tomada de decisões.

178. Em 2006, a **Corte Interamericana de Direitos Humanos** adotou resolução, dando mais um passo importante no nível internacional, ao decidir que o direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental protegido por tratados de direitos humanos e deve ser defendido pelos Estados.

179. Em 2010, foi assinada a **Declaração de Santo Domingo para o Desenvolvimento Sustentável das Américas**. Na Declaração, os Estados membros da

OEA comprometeram-se a promover a participação cidadã e pública como elemento-chave da formulação de políticas de desenvolvimento sustentável.

180. Esse conjunto de acordos e direitos garante não só que os problemas ambientais que afetam desproporcionalmente pessoas e grupos vulneráveis sejam tratados, mas também que as necessidades desses grupos sejam devidamente consideradas, em linha com o compromisso consagrado, assumido nessa década, por meio da Agenda 2030 de não deixar ninguém para trás. **Os direitos de acesso e participação em questões ambientais constituem, portanto, pedra angular da relação entre os direitos humanos e o meio ambiente.**

181. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada unanimemente pelos países membros das Nações Unidas, estabelece ações programáticas para atingir o bem-estar humano, reconhecendo sua íntima ligação com valores como a qualidade ambiental e a paz. Assim, cinco dos objetivos tratam explicitamente de temas ambientais, sendo que o bem-estar baseado no meio ambiente está presente nas metas de todos os outros Objetivos da Agenda. Especificamente, o Objetivo 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, apela aos países para fornecer acesso à justiça para todos, construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, e, especialmente, **garantir que as tomadas de decisão sejam responsivas, inclusivas, participativas e representativas em todos os níveis**, garantindo o acesso público à informação e promovendo e aplicando leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

182. Nada obstante a relevância das referidas disposições internacionais, as recentes alterações impostas pela União contrariam frontalmente as obrigações assumidas internacionalmente pelo Brasil e se afasta da Agenda 2030. O que observamos é o descumprimento da meta 16.7, que objetiva garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Também merece destaque a meta 16.10, que busca assegurar o acesso do público às informações e proteger

183. Vale destacar que, por força dos Decretos nº 9.759/2019 e 9.784/2019, foi extinto o Grupo Técnico interministerial criado para elaboração de plano de ação do governo e monitoramento do progresso do Brasil em relação às Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Também em 2019, foi revogado o Decreto nº 8.892/2016,

que havia criado a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como parte da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República.

184. Tal comissão era responsável pela articulação entre os entes federativos e a sociedade civil para a implementação e fomento dos ODS no Brasil. A extinção dessa instância de governança nacional, que se insere no contexto maior de supressão do direito de participação – como narrado acima –, revelou absoluto desprezo pela palavra acordada na ONU em 2015, em conjunto com outros 192 países, para implementar a Agenda 2030 e suas metas, segundo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030).<sup>82</sup>

185. Finalmente, considerável a menção ao **Acordo de Escazú**. Fundamentado no Princípio 10 da mencionada Declaração do Rio de 1992, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe é instrumento jurídico pioneiro em matéria de proteção ambiental e direitos humanos.

186. Adotado em Escazú (Costa Rica) em 2018 e negociado pelos Estados com a participação significativa da sociedade civil e do público em geral, o Acordo confirma o valor da dimensão regional do multilateralismo para o desenvolvimento sustentável. De maneira geral, o Acordo de Escazú objetiva garantir o acesso à informação de maneira oportuna e adequada, **a participação pública efetiva nas decisões que afetam a vida e o ambiente de grupos e comunidades mais vulneráveis** e o acesso à justiça. Trata-se da garantia à participação pública em todas as decisões que afetam o meio ambiente, aprofundando a transparência na relação entre Estado, mercado e sociedade.

187. Cortes, de forma pioneira, já vêm utilizando o Acordo de Escazú como fonte interpretativa. Na Costa Rica, a Suprema Corte de Justiça entendeu que o Ministério do Meio Ambiente deveria fornecer acesso efetivo à informação em matéria ambiental a um particular, com base no Princípio nº 10 e no Acordo de Escazú (*com grifos nossos*):

III.- Del acceso a la información en materia ambiental. Previo a resolver el fondo de este amparo, conviene recordar que em materia ambiental [...]

---

<sup>82</sup> Nota de repúdio ao desmonte do sistema de governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil. Disponível em: <<https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/11/nota-de-repc39adio-ao-desmonte-do-sistema-de-governanc387a-dos-ods-no-brasil.pdf>>. Acesso em 08/10/2020.

Posteriormente, en el año 1992, se determinó en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tratándose del crecimiento humano y ambiental lo siguiente: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. **Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.** Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

[...] **La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, por su parte, en el documento denominado “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe”, señala que el acceso a la información ambiental abarca dos elementos centrales: por una parte, la generación de información sobre el ambiente y, por otra, el derecho de la ciudadanía a acceder a la información con que cuentan las autoridades públicas y, por ende, la obligación de los gobiernos de poner la información a disposición de todos de manera fácil y accesible [...] La relevancia de esta información radica en que al estar vinculada a circunstancias que pueden afectar al ambiente, son de interés para el colectivo. Esto implica para el Estado, no solo el deber de permitir el acceso de la información de que disponga, sino también la obligación de divulgarla e informar a la población sobre su actuación en torno al ambiente.** Esto significa un instrumento de rendición de cuentas de la administración pública, orientado a garantizar la **transparencia y el buen gobierno**. Por ello, las restricciones a este derecho deben ser las estrictamente necesarias para que el marco de acceso sea lo más amplio posible.”

[...] V - Principio internacional de máxima divulgación y obligación de transparencia activa. Es con base en el principio 10 de la Declaración de Río citado en las sentencias en materia ambiental parcialmente transcritas en el Considerando anterior, que se hace énfasis en la necesidad de que los ciudadanos participen activamente en los asuntos relacionados y puedan además tener acceso a la información sobre el medio ambiente, que está en poder de las autoridades públicas.<sup>83</sup>

188. Do mesmo modo, a Suprema Corte de Justiça da Nação do México entendeu haver obrigação dos Estados em garantir o acesso à justiça em matéria ambiental por meio

---

<sup>83</sup> Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución Núm. 20355 de 2018. Disponível em: <[https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/sala\\_iv\\_2018-20355\\_07\\_diciembre\\_2018\\_costa\\_rica.pdf](https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/sala_iv_2018-20355_07_diciembre_2018_costa_rica.pdf)>. Acesso em 10/12/2020.

de uma legitimação ativa e ampla, fomentando a participação cidadã no controle de políticas públicas (grifos nossos):

“[El Acuerdo de Escazú,] “en su artículo 8.3 reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de ‘una legitimación activa amplia’.”

“Correlativamente, se enfatiza el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de fomentar la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente esto, entre otras, a través de la creación de herramientas institucionales y jurídicas que tengan por objeto incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental”.<sup>84</sup>

189. Verifica-se, portanto, que a extinção e o esvaziamento dos órgãos de participação da sociedade civil contrariam os direitos de participação e controle social estabelecidos na Constituição brasileira, bem como dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

## VII – REQUERIMENTOS

190. Diante do exposto, o **WWF-Brasil**, o **Instituto Socioambiental – ISA**, a **Transparência Internacional – Brasil**, o **Observatório do Clima**, a **RMA** e **Conectas Direitos Humano requerem**:

- a. Sua admissão no feito na qualidade de *Amici Curiae*;
- b. O recebimento das contribuições ora trazidas e outras que possam surgir no curso do processo;
- c. O deferimento de sua participação, inclusive para fins de sustentação oral na Sessão de Julgamento;
- d. Para facilitar as intimações, que sejam realizadas, concomitantemente, em nome dos seguintes advogados e advogadas: (i) **Rafael Giovanelli** ([rafaelgiovanelli@wwf.org.br](mailto:rafaelgiovanelli@wwf.org.br)),

---

<sup>84</sup> Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (Amparo de Revisión núm. 307/2016). Disponível em: <<https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-suprema-corte-justicia-la-nacion-mexico-amparo-revision-num-3072016>>. Acesso em: 11/12/20.

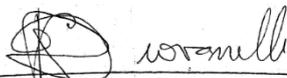
OAB/SP nº 311.597, com endereço profissional na CLS Quadra 114, Bloco D, Loja 35, Asa Sul, na cidade de Brasília, Distrito Federal; (ii) **Mauricio Guetta** (mauricioguetta@socioambiental.org), OAB/DF nº 61.111, com endereço profissional na CLN Quadra 210, Bloco C, sala 112, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal e (iii) Gabriel de Carvalho Sampaio ([litigio@conectas.org](mailto:litigio@conectas.org)), OAB/SP nº 252.259 e OAB/DF nº 55.891, com endereço profissional na Avenida Paulista, nº 575, 19º andar, São Paulo – SP.

- e. A título subsidiário, *ad cautelam*, caso não reconheça a condição de *amici curiae*, seja recepcionada a presente peça na forma de memoriais.

191. Além disso, pelas razões apresentadas acima, sugere-se a esse Supremo Tribunal a procedência dos pedidos do autor da ADPF nº 623, para se evitar lesões graves ao meio ambiente.

Termos em que,  
Pedem deferimento.

Brasília, 11 de dezembro de 2020.

  
RAFAEL GIOVANELLI  
OAB/SP nº 311.597

  
RAUL VALLE  
OAB/DF nº 58.865

AGNES ALY

FABIANA BARTHOLI

JULIA DE CARVALHO CATÃO DIAS

*Acadêmicas de Direito*

**WWF-Brasil**

**Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica**

MAURÍCIO GUETTA  
OAB/DF nº 61.111

JANAINA FERNANDA DA SILVA PAVAN  
OAB/SP 406.832

**Instituto Socioambiental**

**Transparência Internacional - Brasil**

PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO  
OAB/SP nº 164.056

RAFAEL CARLSSON G. CUSTÓDIO  
OAB/SP nº 164.056

**Observatório do Clima**

JOÃO PAULO DE GODOY  
OAB/SP nº 365.922

RODRIGO FILIPPI DORNELLES  
OAB/SP nº 329.849

GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO  
OAB/SP nº 252.259  
OAB/DF nº 55.891

GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI  
OAB/SP nº 373.777

JULIA MELLO NEIVA  
OAB/SP nº 223.763

CAMILA MIKIE NAKAHARADA

**Conectas Direitos Humanos**