



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N.
623/DF**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica e forma federativa, nos termos da Lei 8.906/1994, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, representado neste ato por seu Presidente, por intermédio de seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório anexo e endereço para comunicações no SAUS, Quadra 5, Lote 1, Bloco M, Brasília/DF, CEP 70.070-939, e endereço eletrônico pc@oab.org.br, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, requerer sua habilitação no feito na condição de

AMICUS CURIAE

nos termos do art. 138 da Lei 13.105/2015, uma vez que a questão discutida nos presentes autos mantém vínculo com a defesa dos direitos humanos e da ordem constitucional, finalidade institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, conforme disposto no art. 44, I, da Lei 8.906/1994, nos termos e fundamentos a seguir expostos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

I - SÍNTESE DO FEITO E INTERESSE DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL:

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Procuradoria-Geral da República contra o Decreto n. 9.806/2019, que alterou o Decreto n. 99.274/90, para dispor sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Segundo narra a Requerente, o Decreto impugnado promoveu diversas alterações nas regras do conselho, destacando as seguintes:

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

Na inicial, fundamenta que a norma, a partir das alterações promovidas, viola os preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios da participação popular direta (art. 1º, §único) e proibição do retrocesso institucional (art.1º, caput e inciso III, art. 5º, XXXVI e §1º; e art. 60, §4º, IV), no direito à igualdade (art. 5º I) e direito à proteção do meio ambiente (art. 225). Ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade do Decreto na íntegra.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A presente ADI trata, portanto, de questão que afeta diretamente a política ambiental do Estado, na medida em que o CONAMA é o órgão que possui como função precípua adotar medidas de natureza consultiva e deliberativa acerca do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo responsável por diversas funções que impactam diretamente o meio ambiente.

Além disso, a ação trata sobre o equilíbrio das forças institucionais e as possibilidades de atuação dos conselhos deliberativos enquanto instâncias decisórias que consagram os princípios democráticos da participação popular e da cidadania.

Ambas temáticas são de extrema relevância para a sociedade e ensejam a atuação do Conselho Federal da OAB, notadamente em decorrência de sua finalidade institucional de zelar pela ordem jurídica e a justiça social, conforme se denota do art. 44 da Lei n. 8.906/94:

Art. 44 – A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, serviço público dotado de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade:

I – defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.

II - promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil.

Assim, diante da ampla repercussão da temática, que afeta a toda a sociedade, e do notável interesse aos advogados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no exercício de sua finalidade de defesa da ordem jurídica e de representação da advocacia, com suporte em sua representatividade e em sua capacidade de colaborar com o debate do tema (art. 138 do CPC e, por aplicação analógica, o art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999), vem requerer a sua admissão no feito na condição de *amicus curiae*.

II – DAS RAZÕES DA INTERVENÇÃO E DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

O Presidente da República, na linha de sucessivas medidas de reorganização administrativa que têm sido tomadas e sob o pretexto de “desburocratizar” e simplificar estruturas da Administração Pública, editou decretos visando a extinção e/ou esvaziamento de diversos Conselhos.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A presente arguição trata do Decreto n. 9.806/19, que, ao dispor sobre a composição e funcionamento Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, promoveu alteração significativa na sua estrutura, reduzindo a participação social, retirando assentos de Estados e Municípios, bem como de entidades e órgãos que pela sua natureza e atuação podem contribuir muito para o aprimoramento da questão ambiental, cuja relevância é enorme para a sociedade.

As alterações normativas não se compatibilizam com a ordem jurídica constitucional, notadamente com os fundamentos da República Federativa insculpidos no art. 1º, I e II, quais sejam a soberania popular e a cidadania, bem como viola o parágrafo único da mesma norma, que consagra o preceito segundo o qual “todo o poder emana do povo”.

Também resta igualmente violado o art. 225 da Carta Magna, que trata do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, impondo ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Diante disso, a norma ora impugnada representa, caso mantida no ordenamento, verdadeiro retrocesso democrático e violação a direitos fundamentais, além de manifestação de um constitucionalismo abusivo, promovendo a quebra do equilíbrio representativo e o desvirtuamento do princípio da separação dos poderes, nos termos do vêm decidindo essa E. Corte Constitucional.

O que se verifica é que o Decreto fere mandamentos da Carta Magna, **mitigando o princípio da soberania popular, reduzindo indevidamente a participação popular** e criando barreiras de acesso a locais e espaços de debate e deliberações que, por sua própria natureza, devem ser plurais. Não bastasse isso, essas alterações ocorreram no âmbito de atuação de órgãos ambientais, ou seja, órgãos cuja atuação exige a necessária comunhão de esforços de atores diversos.

De início, importante destacar que o CONAMA é um órgão criado pela Lei n. 6.398/81, que também cuidou de estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente e instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O art. 8º da referida Lei assim dispõe:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

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



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

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

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

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

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

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

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama.

O Decreto n. 99.274/1990, por sua vez, cuidou de regulamentar a Lei n. 6.398/81, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Entre as disposições, encontram-se as regras de composição do CONAMA. Nos termos do art. 4º, o Conselho é formado por Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.

E conforme já exposto, a norma ora impugnada, o Decreto 9.806/19, alterou o Decreto 99.724/90. Antes da alteração, o plenário do CONAMA era um colegiado com alta representatividade de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil.

Além do Ministro de Meio Ambiente, que o preside, também compunham o Plenário: o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; 01 representante do IBAMA; 01 representante da Agência Nacional de Águas (ANA); 01 representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; 01 representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; 08 representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo; 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil; 08 representantes de



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

entidades empresariais; e 01 membro honorário indicado pelo Plenário.

Também integravam o Plenário, os chamados Conselheiros Convidados, que não possuíam direito a voto: 01 representante do Ministério Público Federal; 01 representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; 01 representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

O número de cadeiras variava conforme a composição ministerial do governo, já que cada ministério e secretaria tinha direito a um representante. O Conama chegou a ter 108 conselheiros titulares. Agora apenas os ministérios da Economia (ME), Infraestrutura (MI), Agricultura MAPA), Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento Regional (MDR), Casa Civil e secretaria de governo da presidência da República mantêm representantes.

Depois da alteração perpetrada pelo Decreto n. 9.806/2019, o Plenário do CONAMA passou a ser a seguinte composição:

- I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente;
- II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;
- III - o Presidente do Ibama;
- IV - um representante dos seguintes Ministérios, indicados pelos titulares das respectivas Pastas:
 - a) Casa Civil da Presidência da República;
 - b) Ministério da Economia;
 - c) Ministério da Infraestrutura;
 - d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - e) Ministério de Minas e Energia;
 - f) Ministério do Desenvolvimento Regional;
 - g) Secretaria de Governo da Presidência da República;
- V - um representante de cada região geográfica do País indicado pelo governo estadual;
- VI - dois representantes de Governos municipais, dentre as capitais dos Estados;
- VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas -CNEA, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama;
- VIII - dois representantes indicados pelas seguintes entidades empresariais:
 - a) Confederação Nacional da Indústria;
 - b) Confederação Nacional do Comércio;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- c) Confederação Nacional de Serviços; [SEP]
- d) Confederação Nacional da Agricultura; [SEP]
- e) Confederação Nacional do Transporte.

Conforme se verifica, os Estados e Municípios perderam representação, pois se antes havia uma cadeira para cada um dos 26 Estados e uma para o Distrito Federal, agora são apenas 5 cadeiras, sendo um representante para cada região geográfica. No âmbito municipal, a redução foi de 8 representantes para somente 2.

A sociedade civil, que antes era representada por 23 membros, entre ambientalistas, representantes dos trabalhadores rurais, dos povos indígenas, dos povos tradicionais, dos policiais militares e corpos de bombeiros e da academia, passou a contar com apenas 4 membros. Também foi excluída a representação regional, sendo permitida somente a participação de entidades de âmbito nacional. Ainda, merece destaque que a norma impugnada modificou o método de escolha dos membros da sociedade civil, que passou a ser por sorteio e com mandato de apenas um ano, sendo vedada a recondução.

Com efeito, o Decreto ocasiona uma redução de mais de 75% na composição do colegiado. A mudança drástica impactará consideravelmente a atuação e condução dos trabalhos do CONAMA, que é o órgão responsável por assessorar o Governo e propor, de forma técnica e a partir de estudos, qual deve ser o direcionamento das políticas governamentais de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir da correta exploração dos recursos naturais.

Nessa linha, é imprescindível que o espaço deliberativo responsável por planejar e estruturar a Política Nacional do Meio Ambiente seja o mais técnico e diverso possível, tornando-o capaz de criar uma política que analise o problema a partir de uma perspectiva interdisciplinar e crie soluções que contemplem todas áreas e questões envolvidas.

O prejuízo com a mudança normativa trazida pelo Decreto presidencial é flagrante e obviamente se propaga para muito além do âmbito exclusivo do CONAMA. Isso porque uma política ambiental mal formulada e mal conduzida afeta a todos os cidadãos, tornando-se um **problema social e econômico** com impactos significativos para a saúde e bem estar da coletividade, conforme os fundamentos jurídicos a seguir expostos.

II. a) Da Ofensa ao Princípio da Soberania Popular e Cidadania - Art. 1º, I E II, da CF/1988



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Como narrado, sob o pretexto de extinguir cargos e supostamente enxugar a estrutura administrativa como forma de redução da burocracia, o Presidente da República editou o Decreto n. 9.806/19, que alterou a composição ocasionando um esvaziamento literal e simbólico dos Conselhos e prejudicando sua função deliberativa.

A presente ADI se fundamenta, portanto, no prejuízo que o Decreto n. 9.806/19 representa para toda a sociedade, pois, ao mitigar o seu direito de participar do Conselho, viola dois fundamentos da República Federativa brasileira: a soberania popular e a cidadania, consagrados pelo art. 1º, I e II da Constituição Federal.

Tanto a soberania quanto a cidadania são conceitos complexos cujas construções remontam ao surgimento do próprio Estado em sua concepção moderna, sendo o entendimento de ambos fundamental para que se compreenda a distribuição e dinâmicas das forças políticas e de poder nas sociedades atuais. Esse Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre a soberania nos seguintes termos:

“O art. 1º da Constituição assenta como um dos Fundamentos do Estado Brasileiro a sua soberania – que significa o poder político supremo dentro do território [...]. **A soberania, dicotomizada em interna e externa, tem na primeira a exteriorização da vontade popular (art. 14 da CRFB) através dos representantes do povo no parlamento e no governo.**”

(Rcl 11243, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 04-10-2011 PUBLIC 05-10-2011)

A cidadania, por sua vez, é a aptidão do indivíduo nascido em determinado local de ser um componente da estrutura de poder ali estabelecida, em um arranjo que reconhece cada indivíduo do corpo social como sujeito de direito e de deveres.

A soberania e a cidadania estão, assim, diretamente relacionadas entre si, sendo a primeira a ideia de que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988) que, por meio de um contrato social, legitima a criação do Estado, abrindo mão de algumas liberdades em nome do estabelecimento de direitos e garantias, o que lhes confere o status de cidadão.

O art. 14 da Constituição também tratou do tema ao afirmar que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos”.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Contudo, o exercício da soberania popular e cidadania está longe de se consubstanciar no mero direito de votar. Mais do que eleger periodicamente seus representantes, deve ser conferido ao povo coletivamente o poder de controlar e fiscalizar as decisões tomadas pelos Governantes, e a cada cidadão de forma individual mecanismos para exercer influência na tomada de decisões, nos termos da lei.

Por essa razão, a Carta Magna resguarda entre os direitos fundamentais, a liberdade de pensamento e manifestação (art. 5º, IV e IX), bem como prevê instrumentos diretos de participação, como plebiscito, referendo, iniciativa popular (art. 14, I, II e III) e outros que viabilizam uma participação social na construção e implementação de políticas públicas, como os conselhos, órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil.

Referidos mandamentos constitucionais têm importância central para o Estado Democrático de Direito e não podem ser esvaziados pelo Presidente da República no exercício de suas competências, como ocorreu por meio da edição do Decreto n. 9.926/19, que fere frontalmente os aspectos nucleares da democracia participativa e deliberativa.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”, possui como uma de suas características justamente ser uma carta política que valoriza e concretiza **o elemento social da gestão pública**, prevendo a participação da comunidade de forma direta na formulação e implementação de diversos serviços públicos, sendo os Conselhos uma grande ferramenta de concretização da gestão democrática e participativa preconizada pelo Constituinte.

De fato, são inúmeras as previsões constitucionais que garantem a inclusão da sociedade civil no debate político, merecendo destaque a participação:

- a) obrigatória dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (art. 8º, VI)¹
- b) dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10)²
- c) dos usuários de serviços públicos na Administração Pública Direta e

¹ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...] VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

² BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Indireta (art. 37, §3º)³

d) dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política agrícola (art. 187)⁴

e) dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único, VII)⁵

f) da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 198, III)⁶

g) da população na formulação de assistência social e no controle das ações em todos os níveis (art. 204)⁷

h) da comunidade na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI)⁸

i) da sociedade na gestão e promoção das políticas públicas de cultura (art. 216-A)⁹

³ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

⁴ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da

lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

⁵ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

⁶ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade.

⁷ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

⁸ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

⁹ BRASIL, Constituição Federal (1988). Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

- j) da sociedade no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 ADCT)¹⁰
- k) da sociedade nos Fundos Estaduais e Municipais gestores dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza (art. 82 ADCT)¹¹

As previsões constitucionais citadas evidenciam que a gestão, para ser democrática, deve ser **descentralizada**, albergando sempre que possível a participação de agentes de fora do Estado, que representem a sociedade civil e atuem de forma organizada, com capacidade real de interferir nas questões públicas.

Os conselhos possuem importância central nessa lógica, sobretudo se atenderam à conformação apontada como ideal em um regime democrático, ou seja, com uma “composição plural e paritária, permitindo a expressão da diversidade, integrando diferentes atores e interesses no processo de deliberação”¹².

Os órgãos colegiados devem abarcar o maior número de atores possíveis e preferencialmente oriundos de segmentos que são tradicionalmente excluídos do debate público, seja pelo seu caráter mais técnico de atuação, seja porque não possuem poder suficiente para movimentar e pautar a agenda política e, assim, concretizar demandas relacionadas às suas áreas de atuação e que muitas vezes são centrais a uma perspectiva de desenvolvimento comprometida com os direitos humanos¹³.

Assim, em sua competência deliberativa, os conselhos devem ser o espaço de diálogo e de integração entre o Estado e a sociedade, possibilitando que a sociedade, ali

da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

¹⁰ BRASIL, Constituição Federal (1988). ADCT Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

¹¹ BRASIL, Constituição Federal (1988). ADCT. Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

¹² TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: RUBIM, A.; FERNANDES, T.; RUBIM, I. (Orgs.) *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-50. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

¹³ CARVALHO, et al. *Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local*. ENANPAD, 23. Foz do Iguaçu, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-10.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2020.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

representada por profissionais técnicos, apresentem demandas ou exijam posturas e providências por parte dos agentes públicos, concretizando **o ideal republicano e a soberania popular**¹⁴.

A aplicação do princípio da soberania popular e da cidadania significa, portanto, aplicar a democracia na realidade e de forma prática, para além do mero exercício do direito ao voto, possibilitando aos cidadãos a oportunidade concreta de influenciar e interferir nos processos deliberativos e decisórios, da forma mais ampla e paritária possível.

Assim, os espaços democráticos de deliberação são estruturas que consolidam a cidadania e soberania popular enquanto instrumentos de proteção e garantia dos direitos fundamentais. Essa participação deve ocorrer nos mais diversos espaços dentro da gestão pública, cabendo ao Estado a função de criar ambientes e mecanismos que incentivem e propiciem o debate com a sociedade civil.

O legislador ordinário também se preocupou em incorporar essa lógica participativa na discussão das políticas públicas sobre o meio ambiente, tema da presente ADPF. Antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, ao editar a Lei 6.398/81, que tratou de regulamentar os fins e mecanismos da Política Nacional do Meio Ambiente, definiu que entre os princípios que devem reger a política ambiental, deve-se considerar o uso coletivo na manutenção do equilíbrio ecológico (art. 2º, I), bem como a promoção da “educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, **objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente**” (art. 2º, X).

Nesses termos, a legislação atualmente vigente, não obstante tenha sido editada antes da Constituição, concretiza e densifica os preceitos constitucionais que consagram a democracia participativa e deliberativa como modelo político, a exigir uma cidadania ativa que conte com mecanismos institucionais para atuar na construção de políticas públicas, bem como para exercer o devido e necessário controle social sobre as ações do Estado.

Sucedem que o Decreto n. 9.806/19 **vai de encontro a todo esse sistema constitucional e legal**, ao limitar o acesso ao CONAMA, **esvaziando sobremaneira a participação da sociedade civil**, ao retirar assento de diversas entidades ambientalistas, bem como de relevantes instituições públicas, além de diminuir consideravelmente a participação dos Estados e Municípios, desprestigiando a gestão descentralizada.

¹⁴ *Idem, ibidem.*



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Assim, não obstante a nossa Carta tenha estabelecido uma ordem jurídica-constitucional pautada pelos primados mais elevados do regime democrático e do ideal republicano, a norma impugnada contradiz o modelo normativo idealizado pelo Constituinte de 1988, impedindo que os cidadãos se apropriem desses espaços e busquem satisfazer suas necessidades de forma mais ativa e autônoma¹⁵.

Os processos decisórios em contextos democráticos possuem muitos desafios, inerentes ao próprio sistema político, que exigem constante reflexão e aperfeiçoamento. Os conselhos funcionam como importantes ferramentas nesse sentido, na medida em que aproximam a gestão pública de uma concepção democrática e inclusiva.

Na contramão dessa lógica, o Presidente da República, ao editar por decreto os dispositivos impugnados, que viola a Constituição em seus preceitos mais estruturantes e fundamentais, cria novos obstáculos ao aperfeiçoamento da gestão pública democrática, impedindo que haja representatividade social no ciclo das políticas públicas, que são instrumentos para a concretização de direitos.

Importante destacar que essa Suprema Corte foi instada a se manifestar sobre o Decreto n. 9.759/19, também de iniciativa do Presidente da República, na ADI n. 6.121, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. O referido decreto, que, nos termos de sua ementa, “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” teve sua constitucionalidade questionada no que toca à possibilidade de extinção de diversos órgãos colegiados da Administração Pública, inclusive conselhos como o CONAMA.

O pleno desse E. STF, por ocasião da apreciação da cautelar requerida, deliberou por, acompanhando o voto do relator, conceder a liminar e suspender os dispositivos do Decreto presidencial para impedir a extinção dos órgãos que contem com previsão em lei por decisão unilateral do chefe do Executivo.

Não obstante o fundamento central ter sido a violação à separação dos poderes em face da extinção de órgãos cujas existências se amparavam em lei em sentido formal, houve importante construção argumentativa no sentido de que o Decreto n. 9.759/19, em sua tentativa de mitigar a importância e a competência dos conselhos como instrumento de deliberação coletiva, violava o ideal republicano e democrático, por ferir o

¹⁵ ERTEL, Roberta de Moura. Como o STF deve decidir a extinção dos Conselhos proposta por Bolsonaro?. *Justificando*. 15/08/2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/08/15/como-o-stf-deve-decidir-a-extincao-dos-conselhos-proposta-por-bolsonaro/>> Acesso em 27 jan. 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

fundamento da soberania popular, nos mesmos termos das razões que fundamentam a intervenção e pedido de procedência da presente ADPF.

Cabe destacar o seguinte trecho do voto do eminente relator, *in verbis*:

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros – ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais; antes, deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, **a igual participação política dos membros da comunidade**. Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático **deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada das decisões** com as quais presidida a vida comunitária: cuida-se de condição da própria existência da democracia.

[...]

A conclusão é linear: **a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa**. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade.

(grifo nosso)

Assim, verifica-se que os fundamentos de alta relevância apontados no bojo da ADI n. 6.121 se aplicam igualmente à análise do Decreto n. 9.806/19, que retirou assentos de entidades ambientalistas e de instituições públicas com relevante atuação na pauta ambiental, sem qualquer justificativa para tanto. Tal medida **contrariou a própria finalidade constitucional intrínseca aos Conselhos**, que consiste justamente em integrar Estado e sociedade no debate, em uma gestão pública descentralizada e horizontal na medida do possível, consagrando a cidadania e a soberania popular enquanto fundamentos da República.

II. b) Da ofensa ao art. 225 da CF/88– Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e Princípio da Participação Popular

O CONAMA possui papel central e estratégico na definição da política ambiental, possuindo diversas funções institucionais que impactam diretamente na manutenção do equilíbrio ecológico e na conservação da flora brasileira.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A pauta ambiental tem assumido importância cada vez maior no Brasil e no mundo, aumentando o nível de cobrança para que os Estados adotem posturas que minimizem os impactos das atividades econômicas, buscando preservar ao máximo as florestas nativas e as riquezas naturais. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225, *in verbis*:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Para além da previsão constitucional, é de suma importância destacar na presente ação o princípio da participação popular ambiental, um dos três pilares do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992. A referida declaração foi elaborada no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e estabeleceu fundamentos do direito ambiental global, nos seguintes termos:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

O princípio da participação é a concretização do ideal democrático da soberania popular em um viés ambiental, com a intenção justamente de aplicar na gestão ambiental noções de governança democrática de espaços e recursos naturais. Isso porque a complexidade e importância das questões que envolvem o meio ambiente torna cada vez mais necessário que a tomada de decisões envolva diversos atores, entre agentes estatais e privados, nacionais e internacionais, com diferentes enfoque e formas de atuação.

Os pilares da Declaração do Rio de 1992 foram posteriormente desenvolvidos e deram origem à “Convenção de Aarhus”, também chamada de convenção sobre “acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente”, de 1998, segundo a qual:

(...) melhoria do acesso do público à informação e a sua mais ampla participação nos processos de tomada de decisões e no acesso à justiça são instrumentos essenciais para garantir a sensibilização do público para as questões ambientais e para promover uma melhor execução e aplicação da legislação ambiental. Tal contribui para reforçar e tornar mais eficazes as políticas de ambiente.

Também merecem ser citados outros instrumentos internacionais que trataram sobre a importância de efetivar a participação na tomada de decisões ambientais, como por exemplo, a Estratégia Interamericana para a Participação Pública na Tomada de Decisão sobre o Desenvolvimento Sustentável, adotada, em 2001, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e as Diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para o desenvolvimento da legislação nacional sobre o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental —Diretrizes de Bali, de 2010¹⁶.

Não obstante serem instrumentos de “*soft law*”, ou seja, com valor normativo limitado, desprovidos de caráter obrigatório, não existindo a possibilidade de sanções pelo seu descumprimento devem ser utilizados enquanto precursores da adoção de regras jurídicas

¹⁶ LEUZINGER, Mareia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n. 3, 2017 p. 134-146^[1]_{SEP}



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

obrigatórias, bem como propulsores da adoção de princípios diretores no ordenamento jurídico dos Estados¹⁷.

Ademais, no contexto brasileiro, a própria Constituição Federal, pelo supracitado art. 225, serve de parâmetro suficiente ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Estado à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Nesse ponto, cabe transcrever a fundamentação exposta no Relatório e Voto proferido no bojo do processo n. 49.0000.2020.000150-0, no âmbito do Plenário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que deliberou acerca do ingresso da entidade na presente ADPF. O Voto, de lavra do Conselheiro Bruno Reis de Figueiredo (em anexo), assim aduz:

Na lição de Mirra, com apoio em Jorge Miranda¹⁸:

Trata-se, indubitavelmente de um *dever fundamental*, o qual, apesar de não representar um mero efeito externo da previsão do direito ao meio ambiente, está a este associado. Parte-se da ideia de que, sem o cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente, atribuído ao Poder Público e à coletividade, frustra-se a efetivação de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[...]

Em tema de meio ambiente, *o dever imposto à coletividade de defender e preservar a qualidade ambiental supõe, efetivamente, como já referido, a participação dos indivíduos, dos diversos grupos sociais e dos entes e instituições representativos na tutela desse patrimônio que a todos concerne*. De fato, não há como cumprir um dever de tal magnitude sem que, ao mesmo tempo, seja permitido às pessoas, individualmente ou reunidas em grupos, tomar parte nas decisões suscetíveis de repercutir sobre o meio ambiente.

Dessa forma, *o dever fundamental de proteção do meio ambiente, estabelecido no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, ampara, em definitivo, tanto quanto o direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, a participação pública ambiental*.

De fato, se no *caput* do art. 225 da Constituição Federal se lê que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um “bem de uso comum do povo”, é o povo quem exerce a titularidade desse bem, o qual possui natureza

¹⁷ SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 16 e p.89.

¹⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 112-115. Grifou-se.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

jurídica difusa, tipificada em face do art. 81, parágrafo único, inciso I, da lei nº 8.078/1990¹⁹. Os bens difusos, embora pertençam ao gênero “interesses metaindividuais”, como os direitos coletivos, não devem ser confundidos com estes, pois a sua fluidez inviabiliza a captação exclusiva ou a apropriação individual¹⁹.

Portanto, o meio ambiente rompe com a dicotomia entre bem público e bem privado, e se posiciona como um “terceiro gênero de bem”, de natureza difusa, cujo titular é o povo²⁰. Nas palavras de **Fiorillo**²¹:

Ao estabelecer a existência de um bem que tem duas características específicas, a saber, ser de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados.

O Poder Público, como representante do povo - verdadeiro titular do bem ambiental coloca-se como gestor dos bens ambientais, como assenta **Machado**, ao se referir especificamente à água, mas em afirmação que pode ser aplicada aos demais bens ambientais:

O domínio público da água, afirmado na Lei 9.433/1997, não transforma o Poder Público Federal e estadual em proprietários da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos. Como acentua o administrativista italiano Massimo Severo Giannini, “o ente público não é proprietário, senão no sentido formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo”²²

Se, portanto, o meio ambiente é um bem que pertence à coletividade - jamais ao Poder Público - insuscetível de apropriação por quem quer que seja - inclusive pelo Poder Público - do qual o Estado é mero gestor: “*não há como afastar a participação da sociedade na sua gestão e defesa*”, pois é exatamente essa participação que assegura o “‘uso comum’ previsto na Constituição para o meio ambiente *se dê não no sentido da utilização econômica individual, livre, competitiva e predatória, aberta*

¹⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesses difusos: conceito e colocação no quadro geral dos "interesses". In: Revista de Processo, vol. 55, p. 165-179, jul./set. 1989. ^[1]_{SEP}

²⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 194.

²¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 85-86.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito de acesso à água. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 15.a



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

irresponsavelmente a todos, mas no sentido da fruição coletiva, do gozo coletivo, orientados para a preservação da qualidade ambiental propícia à vida no presente e no futuro”²³.

Com essa noção, o regime constitucional conferido ao meio ambiente surge como um aspecto a mais a “*fundamentar, autorizar e até mesmo impor a participação pública* na proteção de tão relevante bem”²⁴.

Uma dessas formas de participação da sociedade está, exatamente, nos órgãos colegiados administrativos, espaços que permitem a participação individual e de representantes de entes intermediários no desempenho de funções administrativas consultivas ou decisórias, em determinadas áreas específicas. Diversamente das demais áreas, em que a intervenção popular se dá de maneira transitória e eventual, nos órgãos colegiados ela é *permanente, organizada*, inserta que está na própria estrutura da Administração Pública²⁵.

Daí conclui **Mirra**²⁶:

Na área ambiental, o exemplo marcante de órgão colegiado participativo com atribuições administrativas é, cada vez mais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Composto, como já referido, de representantes de entes e organizações da sociedade civil, como as associações ambientalistas, ao lado de órgãos e agências governamentais e de entidades empresariais, todos com direito a voto, e do Ministério Público, este sem direito a voto, o CONAMA, nos termos do art. 6º, II da Lei n. 6.938/1981, é um órgão consultivo e deliberativo, criado com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

[...] Em que pese a já aludida *deficiência de representação do movimento ambientalista no plenário do CONAMA, notadamente em confronto com os órgãos e agências governamentais* não resta dúvida de que o colegiado em questão tem sido, ao longo dos anos, na percepção dos próprios ambientalistas, “o mais significativo fórum de debates sobre assuntos

²³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 116-117. Grifou-se.

²⁴ Idem

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação pública - legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. Grifou-se.

²⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 165-166. Grifou-se.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

relacionados ao meio ambiente no país e um importante centro de resistência às iniciativas governamentais de fragilização da legislação e de implementação de programas de alto impacto ambiental. Não por outra razão, inclusive, defende-se a priorização da discussão, no CONAMA, de políticas públicas, até mesmo com diminuição da atividade normativa, a fim de que o colegiado possa cumprir o papel de “convocador” da sociedade para a discussão dos grandes temas pertinentes à gestão ambiental e tomar-se, progressivamente, dado o seu perfil participativo, o órgão central de formulação de políticas públicas para o Brasil²⁷.

Curiosamente, o texto de Mirra data de 2011, quando a composição do CONAMA ainda constava com muito mais representantes da sociedade civil e das organizações não governamentais ambientalistas, quando a pluralidade ainda era a tônica do colegiado, quando os entes federados estavam mais fortemente presentes. Ainda assim, o professor registra a sua crítica em decorrência da pequena representatividade da sociedade civil e dos ambientalistas, e insiste na necessidade de fortalecimento desses atores, já que o CONAMA tem o mister de resistir às iniciativas de fragilização da legislação ambiental.

Nesse ponto, inclusive, faz-se necessário mencionar o registro do Prêmio Nobel de Economia Amartya Sen²⁷:

Discussões e debates políticos, permitidos pelas liberdades políticas e pelos direitos civis, também, podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Até mesmo a identificação das necessidades é influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. A discussão pública mais bem fundamentada e menos marginalizada sobre as questões ambientais pode ser não apenas benéfica ao meio ambiente, como também importante para a saúde e o funcionamento do próprio sistema democrático.

Assim, a inconstitucionalidade do ato que determinou a alteração da composição do CONAMA inviabiliza o exercício da mais ampla participação, que se configura, como visto, em um dever de toda a sociedade, e em um dos princípios do Direito Ambiental expressos no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, em leitura conjunta com o preconizado pelo art. 225.

A norma em ataque reduziu o número de assentos no CONAMA destinados

²⁷ SEM, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 186.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

aos Estados, aos Municípios (eliminando, inclusive, a participação de municípios do interior) e às entidades da sociedade civil que atuam na área ambiental, o que resultou em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão, bem como reduziu os mandatos para um ano, vedando a recondução, bem como alterando a forma de escolha, a qual passa a ser por sorteio e não mais por votação.

Portanto, convém ingressar como “amicus curiae” na presente arguição para impugnar o Decreto n. 9.806/2019, que está em evidente incompatibilidade com a ordem constitucional, na medida em que esvaziou de tal forma o espaço de deliberação no âmbito do CONAMA a ponto de inviabilizar a concretização da soberania popular, e especificamente o princípio da participação popular ambiental. Como resultado da mudança imposta, não é possível afirmar que o Conselho esteja adequadamente desenhado para atuar como um instrumento de democracia deliberativa e que promova uma política pública nacional de proteção ao meio ambiente inclusiva e eficiente.

Não se pode admitir que atos normativos editados pelo Poder Executivo, sob o pretexto de contenção de gastos e de redução da máquina pública, removam a participação popular do processo de construção de políticas públicas, enfraqueçam as vias de acesso da sociedade às instâncias decisórias e deteriorem os mecanismos, dentro do Estado, de abertura social e democrática. Investidas que inviabilizam os instrumentos de democratização e de pluralidade política devem ser duramente rechaçadas sob pena de desfiguração do projeto constitucional de 1988.

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto 9.806/2019, que definiu a atual composição do Conselho e reduziu, tanto em números absolutos, quanto em percentual, a participação popular, em afronta ao direito fundamental ao meio ambiente e à participação popular na toma de decisões em matéria ambiental.

III – DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO CAUTELAR POR PARTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estão presentes os pressupostos autorizadores da concessão de medida cautelar em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, de modo a justificar a suspensão imediata do Decreto 9.806/19. Conforme preconizado no art. 10 da



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

Lei 9.868/99, é possível a concessão de medida liminar quando evidenciados o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, bem como diante da irreparabilidade do dano.

No caso em apreço, o *periculum in mora* mostra-se presente, uma vez que a própria edição do ato normativo **já caracteriza uma iniciativa de desmonte do Conselho Nacional do Meio Ambiente** e acarreta graves e imediatas consequências nas discussões travadas sobre o tema que, como exposto, impacta diretamente na coletividade e, inclusive, nas futuras gerações.

De outra feita, mostra-se configurado o *fumus boni iuris* em função da evidente verossimilhança das alegações de mérito, pela demonstração de incompatibilidade entre os dispositivos impugnados e mandamentos expressos da Constituição Federal.

Como cabalmente comprovado no bojo da peça, o direito à participação social na formulação e no acompanhamento das políticas públicas sobre meio ambiente, como corolário do princípio democrático e do exercício da cidadania, foi violado, de forma flagrante e central pelo Decreto 9.806/2019, que reduziu drasticamente a representação da sociedade civil no CONAMA, retirando assentos de entidades ambientalistas e de Estados e Municípios da Federação, bem como de órgãos públicos com atuação relevante na luta pela preservação do meio ambiente.

Ressalte-se, também, que esse Excelso Pretório tem considerado a grave ofensa à ordem jurídica como argumento suficiente para o deferimento da liminar, quando evidente o bom direito, o que ocorre na presente hipótese, a exemplo do verificado na ADI 293-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 16.4.1993).

Diante dessas circunstâncias gravosas, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, além de apresentar seu pedido de habilitação no feito na condição de *amicus curiae*, fundado nas razões de intervenção apresentadas, vem também reiterar a necessidade de a Exma. Min. Relatora prontamente apreciar a medida cautelar requerida na exordial, para determinar a imediata suspensão da eficácia do Decreto 9.806/2019.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ante a relevância da matéria para sua finalidade institucional, **requer sua admissão no feito na condição de *amicus curiae***, nos termos do art. 138 da Lei 13.105/2015, e do art. 7º, § 2º, da Lei 9.668/1999, aplicado analogicamente à ADPF, para **pugnar pela imediata concessão da**



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

medida cautelar requerida e, ao final, pela procedência do pedido formulado na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto 9.806/2019.

Pede deferimento.

Brasília, 29 de janeiro de 2021.

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/RJ 95.573

Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais
OAB/DF 18.958

Lizandra Nascimento Vicente
OAB/DF 39.992

Manuela Elias Batista
OAB/DF 55.415