

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 340, DE 2019

Susta os efeitos do Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019, que altera o Decreto n. 99.274, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA

Autor: Deputado **IVAN VALENTE**

Relatora: Deputada **JOENIA WAPICHANA**

I – RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 340 de 2019, de autoria do Deputado Ivan Valente - PSOL/SP, que susta os efeitos do Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que altera o Decreto nº 99.274, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama.

O referido decreto reduziu em 77% a composição do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente). O número de integrantes passou de 100 para 23. Foi enfraquecida a representação da sociedade civil: eram 22 assentos para o segmento e ficaram 4 apenas.

Foram retirados do conselho representações indígenas, científica (que era indicada pela SBPC, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e sanitária. Importantes órgãos gestores da política nacional de meio ambiente, como o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e a ANA (Agência Nacional de Águas) foram, simplesmente, excluídos.

Igualmente, a participação de Estados e Municípios foi reduzida da seguinte forma: de um representante de cada Governo Estadual para um representante de cada região geográfica (portanto, de vinte e sete para cinco conselheiros); e de oito para dois representantes dos Governos Municipais.

O critério para a escolha de conselheiros deixou de ser eleição, para virar sorteio. O Decreto estabelece, ainda, que os representantes das regiões geográficas, dos governos municipais e das entidades empresariais serão escolhidos de forma sequencial em lista estabelecida por sorteio. Segundo a norma, os quatro

representantes de entidades ambientalistas “terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato”.

II – VOTO DA RELATORA

O CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, foi concebido em 1984 pelo ambientalista Paulo Nogueira Neto, patrono e precursor da política ambiental no Brasil. A composição do colegiado foi resultado de construção democrática e do protagonismo das entidades que representam, com legitimidade e pluralidade, dentre movimentos ambientalistas e representantes de todas as esferas da federação.

Segundo o art. 8º da Lei nº 6.938, de 1981, o CONAMA possui cinco competências, a saber:

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; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem 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. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990);

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

IV - (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

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.

O potencial lesivo ao meio ambiente é direto, de modo que não se trata de “ato genérico”, mas sim de ato concreto gerador do dano. Apesar do instrumento normativo e genérico utilizado para alcançar seu objetivo – Decreto regulamentador –, o ato do Poder Executivo produziu efeito concreto incompatível com o dever de proteção ambiental.

O referido decreto é nulo de pleno direito, por causar lesão ao meio ambiente e violar os princípios da participação popular, da vedação ao retrocesso, do pacto federativo e constituir clara hipótese de desvio de finalidade.

A lesividade ao meio ambiente está demonstrada na medida em que a participação de setores da sociedade confere pluralidade essencial à garantia da preservação do meio ambiente, por mais qualificado que seja o quadro técnico das pessoas indicadas pelo Governo para compor o referido conselho.

Veja-se que as alterações implementadas pelo Poder Executivo não são meros ajustes pontuais na composição do CONAMA. Trata-se da abolição de fato da participação popular no conselho, uma vez que tais entidades não terão quórum numérico para deliberar. As restrições possuem um claro viés autoritário: o que a União propõe é a imposição da política ambiental, sem o debate necessário, colocando em risco as políticas ambientais de todo o país.

A participação popular na proteção do meio ambiente, ou princípio da participação comunitária, está prevista expressamente no Princípio nº 10 da “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92” (“ECO-92, ou Rio-92”), que assim dispõe:

*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 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.*

Vale destacar que a declaração citada acima tem *status* de norma no Direito brasileiro, pois foi assinada pelo Brasil no Rio de Janeiro durante a ECO/92, aprovada

pelo Decreto-Legislativo nº 2 de, de 3 de fevereiro de 1994, ratificada em 28 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

No ordenamento jurídico pátrio, o referido princípio tem fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que instituiu no país um regime de democracia semi-direta e, como fundamento específico em matéria de meio ambiente, o art. 225, *caput*, que impôs expressamente à sociedade o dever de atuar no sentido de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como *“bem de uso comum do povo”*.

Isso porque o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, conforme determina o texto constitucional, um direito de todos, sem exceção. Não é direito do Estado, do Governo, ou de grupos de interesse específico. Nesse sentido, a participação popular na formulação de políticas públicas deve ser garantida por todos os meios legais.

Nesse contexto, a criação do CONAMA é um dos instrumentos de participação popular recepcionados pela Constituição Federal de 1988, que materializa o compromisso assumido pelo Brasil na Declaração do Rio sobre o meio ambiente. Por sua vez, o Decreto impugnado tem como efeito prático a abolição da participação popular no CONAMA e na definição de políticas públicas ambientais nacionais.

O quadro é de gravidade evidente, somado a risco de danos irreparáveis ao meio ambiente. Por mais qualificado que seja o quadro técnico das pessoas indicadas pelo Governo para compor o referido conselho, a participação de setores da sociedade confere pluralidade essencial à garantia da preservação do meio ambiente.

Conforme apontado anteriormente, o CONAMA tem a competência 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 atuação, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Portanto, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, competente para estabelecer normas vinculantes aos Estados da federação (art. 8º, I) e requisitar de órgãos estaduais e municipais informações para apreciação de estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios (art. 8º, II). Tem-se, claramente, a formação de órgão federativo vertical, com participação e atribuições divididas entre os entes federativos.

Não sem razão o conselho foi instituído com composição significativa dos entes federados, contendo representantes de cada Estado e do Distrito Federal, bem como oito representantes dos municípios (total de trinta e cinco representantes). Contudo, a nova composição reduz também a participação desses entes, em clara violação ao pacto federativo.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, VI, a competência comum da União, Estados e Municípios para legislar sobre proteção do

meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. Segundo a lição de José Afonso da Silva, a competência comum é a que admite atuação conjunta de mais de uma entidade federativa, “sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra[6]”.

De acordo com a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal. A forma federativa de Estado é cláusula pétrea, na forma do art. 60, §4º, da Carta Magna. Nesse sentido, o pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

A repartição de competências constitucionais é característica indissociável do sistema federativo. Contudo, segundo a formação determinada pelo decreto, os entes federativos terão participação proporcionalmente inferior inclusive às entidades empresariais. Não bastasse isso, a participação dos entes federados é qualitativamente inferior: enquanto os assentos das confederações econômicas são permanentes, os entes regionais e municipais terão que revezar sua participação, submetidos a sorteios anuais. O desprestígio é evidente.

Caso a nova formação do CONAMA seja levada a efeito, estados e municípios estarão sujeitos a parâmetros normativos dos quais não participaram. Evidentemente, a formulação de normas vinculantes em nível federal só pode ocorrer nas hipóteses definidas pela Constituição. No presente caso, a lide concerne à competência para formulação das políticas de preservação do meio ambiente, que é comum aos entes federados, na forma do art. 23, VI, da Constituição.

Desse modo, a alteração imposta pelo Poder Executivo viola o pacto federativo, na medida em que reduz de maneira desarrazoada a participação dos representantes dos estados e municípios (de trinta e cinco para sete), em descumprimento ao disposto nos arts. 1º, *caput*, e 23, VI, da CF.

Vale dizer que a referida disposição constitucional, que se aponta como argumento na presente ação, foi refletida no teor da Lei n. 6.938, de 1981. Desse modo, tem-se que a violação ao pacto federativo se dá também por descumprimento de preceito legal – passível de controle pela ação popular –, como decorrência do mandamento constitucional.

Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, o princípio de vedação ao retrocesso pode ser assim definido:

(...) o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se

revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.

No âmbito do MS 24.875, o Min. Celso de Mello declarou:

*Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, **impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pela instância governamental.***

O princípio da vedação ao retrocesso tem aplicação consolidada na seara ambiental. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente”.

No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso.

Naquela ocasião, manifestou-se em seu voto o Min. Celso de Mello:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

*Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, **inclusive em matéria ambiental**, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...).*

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa

*pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, **exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.***

Por ocasião do julgamento do MS 33.474 (DF), o Ministro Barroso, relator do caso, apontou de maneira salutar que “a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte”.

No presente caso, o retrocesso na formulação de políticas ambientais é evidente: desfigura-se o único *locus* coletivo de debate público no âmbito do Sistema Nacional de Política Ambiental sem que nem sequer seja apontada a motivação do ato. Tem-se a revogação de política pública de sucesso sem que seja acompanhada de alternativa substitutiva ou equivalente. Isso porque não há outra conclusão possível para quais sejam os motivos do Poder Executivo: o desmonte das políticas ambientais no Brasil.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio, órgão ambiental do governo brasileiro, criado pela lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, também deixará de ter assento no CONAMA. O instituto tem a finalidade de executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza no âmbito federal, executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, dentre outras competências fundamentais para execução do disposto no art. 225 da Constituição Federal.

A rotatividade aleatória dos membros, imposta pelos §§ 2º, 10 e 11 do novo art. 5º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, é outro retrocesso significativo. Em última análise, a medida inviabiliza a participação de todos os representantes que não sejam indicados pelo Governo Federal.

Os precedentes do Supremo Tribunal Federal e os ensinamentos doutrinários são unânimes no sentido da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, exceto no caso de formulação de políticas compensatórias. Desse modo, consoante amplamente demonstrado, o referido Decreto, ao alterar e esvaziar as funções do CONAMA, viola o princípio da vedação retrocesso, porquanto caracteriza redução desproporcional e injustificada de direitos arduamente conquistados pela coletividade.

Os fatos e argumentos narrados no presente recurso demonstram a plausibilidade do Projeto de Decreto Legislativo 340 de 2019. É dever constitucional desta Casa Legislativa e de todos nós, parlamentares eleitos para representar a sociedade e para defender os mais nobres e fundamentais interesses públicos, a anulação do *Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019.*

As razões apresentadas pelo autor da proposição, bem como as expostas neste relatório, não deixam nenhuma margem de dúvidas quanto à inconstitucionalidade do Decreto. Temos o dever histórico de anular esse ato para que o governo tenha a oportunidade de fazer nova regulamentação do CONAMA, preservando sua finalidade, pluralidade, caráter nacional e sentido democrático, características essenciais que sempre caracterizaram-no como um dos mais importantes e atuantes conselhos da República.

Diante de todo o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do PDL 340/2019 e rejeição dos apensados.

Sala de Comissão, em de de 2019.

DEPUTADA JOENIA WAPICHANA
Relatora