

28/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
- MNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. ALEGADA AFRONTA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes.

2. Nas normas impugnadas, a pretexto de reorganizar a Administração Pública federal quanto à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, frustra-se a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental.

3. A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais

ADPF 651 / DF

frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia.

4. A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas.

5. A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para a) declarar inconstitucional a norma prevista no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se quanto ao ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **receber o aditamento à petição inicial, conhecer da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto**

ADPF 651 / DF

n. 3.524/2000, e também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos, em parte, o Ministro André Mendonça, que não conhecia do aditamento da inicial, conhecendo, em parte, a arguição, não a recebendo como ação direta de inconstitucionalidade, e julgava procedente a arguição, com eficácia *ex nunc*; a Ministra Rosa Weber, que divergia parcialmente da Relatora, conhecendo do aditamento apenas quanto ao item “b” da petição, acompanhando, no mais, o voto da Relatora quanto à inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, e, ainda, por arrastamento, declarava a inconstitucionalidade da Portaria do Ministério do Meio Ambiente 240, de 21 de maio de 2020; e o Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a Relatora, dela divergindo no tocante ao aditamento, acompanhando, no ponto, o voto da Ministra Rosa Weber; e vencido integralmente o Ministro Nunes Marques, que não conhecia do aditamento da inicial, não conhecia da arguição e, vencido, julgava improcedentes os pedidos. Presidência do Ministro Luiz Fux.

Brasília, 4 de maio de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
- MNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, proposta por Rede Sustentabilidade contra o “Decreto Presidencial n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, publicado em 6 de fevereiro de 2020, que, a pretexto de regulamentar a Lei n. 7.797/89 que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA), exclui a sociedade civil do conselho deliberativo do FNMA”, pela alegada contrariedade “aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CF); da proibição do retrocesso institucional (que decorre dos direitos insculpidos no art. 1º, caput e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV); no direito à igualdade (art. 5º, inciso I); e no direito à proteção do meio ambiente (art. 225)” (fl. 6, e-doc. 1).

2. Nas normas impugnadas se estabelece:

“Decreto n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020 .

Regulamenta a Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput , incisos IV e VI, alínea a, da Constituição,

ADPF 651 / DF

e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989,

DECRETA:

Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados, nos termos do disposto no art. 3º e no art. 4º.

Art. 2º Constituem recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; e

IV - outros recursos destinados por lei.

Art. 3º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, que designará responsável pela sua gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa.

Art. 4º Compete ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, julgar os projetos com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

ADPF 651 / DF

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterà a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros.

Art. 7º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.

Art. 8º A participação no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 9º O regimento interno disporá sobre o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da

ADPF 651 / DF

administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

Art. 11. O gestor de que trata o caput do art. 3º será responsável pela celebração e pelo acompanhamento técnico-financeiro dos instrumentos de repasse de recursos para projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do disposto no art. 4º.

Art. 12. Ficam revogados:

I o Decreto n. 3.524, de 26 de junho de 2000;

II o Decreto n. 6.985, de 20 de outubro de 2009;

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”.

3. A autora alega ser “notório o esfacelamento socioambiental ocorrido desde o início de 2019, atingindo gravemente a estrutura e o funcionamento do sistema federal de meio ambiente. No plano legal, observa-se a destruição dos marcos regulatórios; as instituições ambientais estão sendo profundamente enfraquecidas e suas funções precípua desvirtuadas. Em relação ao modo de gerir as políticas públicas, verifica-se o fim da transparência e da participação social, além do abandono de políticas ambientais essenciais ao país. (...) No que tange à participação social na gestão do Ministério do Meio Ambiente, a situação não é diversa. O Executivo Federal impôs drástica redução do número de membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com perda de espaço de participação da sociedade civil e de relevantes instituições públicas. (...) Na ocasião, a Procuradoria-Geral da República propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, fundamentando-o, dentre outros pontos, na violação ao direito de participação popular direta e na proibição ao retrocesso institucional. Outros retrocessos foram cometidos ao longo de todo ano de 2019, como a retirada do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e da Agência Nacional de Águas (ANA) do Conama, bem como a exclusão das representações indígenas, científicas e sanitárias” (fl. 2,

ADPF 651 / DF

e-doc. 1).

Assinala que “o presente Decreto foi editado pelo Presidente da República, tendo clara índole normativa (...) e possui a finalidade de regulamentar a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente” (fl. 6, e-doc. 1).

Discorre sobre o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e a importância do Conselho Deliberativo e argumenta que “o FNMA é o mais antigo fundo ambiental da América Latina e era, até então, referência pelo processo transparente e democrático na seleção de projetos. Seu conselho deliberativo era composto de 17 representantes de governo e da sociedade civil, o que garantia o controle social na execução de recursos públicos destinados a projetos socioambientais em todo o território nacional. (...) Presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Conselho era composto por nove representantes de organizações governamentais e oito representantes da sociedade civil, cinco dos quais eram eleitos entre as organizações cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, sendo um representante por região geográfica, para um período de dois anos” (fl. 9, e-doc. 1).

Anota que o decreto impugnado impõe déficit representativo, por excluir o “caráter democrático participativo do Conselho Deliberativo do FNMA” (fl. 10, e-doc. 1).

Assevera que “o direito ao meio ambiente possui clara dimensão objetiva, que concretiza o dever de proteção imposto ao Estado. Ao impor esse esvaziamento da representatividade de membros relacionados à defesa do meio ambiente, a norma impugnada fere esse dever de proteção” (fl. 13, e-doc. 1).

Acrescenta que “o Decreto n. 10.224/20 ora impugnado tem evidente caráter regressivo do ponto de vista institucional, na medida em que esvazia completamente, pelas razões já expostas, o Conselho Deliberativo do Fundo

ADPF 651 / DF

Nacional do Meio Ambiente, órgão essencial na definição dos projetos a serem implementados para proteção do meio ambiente e, por conseguinte, fundamental para que se permita, aos cidadãos brasileiros, o gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF). Tenta-se, por meio do Decreto, restringir substancialmente o espaço de representação e participação da sociedade civil nas decisões acerca de políticas ambientais” (fl. 16, e-doc. 1).

Sustenta que “os recursos do FNMA deverão ser aplicados através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo, desde que não possuam, as referidas entidades, fins lucrativos (...) . Contudo, a nova composição do Fundo, para além de efetivamente extirpar toda forma de participação da sociedade civil da sua tomada de decisão, centralizou toda a importância no Governo Federal: dos aparentes 6 membros, os 6 são vinculados ao Executivo Federal. 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 quase 25% para 0%), em descumprimento ao disposto nos arts. 1º, caput, e 23, VI, da CF” (fls. 18-19, e-doc. 1).

Aponta ofensa a normas internacionais que integram o sistema jurídico nacional. Afirma a participação popular na proteção do meio ambiente prevista na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento n. 92 – Rio/92, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 2.159/1998, e no Protocolo Adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos Protocolo de San Salvador, incorporado no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto n. 3.321/1999.

Sobre o requerimento de medida cautelar, realça que “o fumus boni juris está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que Decreto Presidencial nº 10.224, editado pelo Presidente da República no dia 5 de fevereiro de 2020, viola diversos preceitos fundamentais da Constituição, sobretudo a proteção efetiva ao meio ambiente equilibrado, a

ADPF 651 / DF

vedação ao retrocesso ambiental e a possibilidade de participação democrática nas decisões ambientalmente impactantes. O periculum in mora, por seu turno, consubstancia-se na vigência imediata do Decreto, que já produz todos os seus efeitos. Afinal, promoveu-se a inversão da lógica sistêmica de gestão democrática da política ambiental para fins de vedação ao retrocesso social o que foi devidamente internalizado pelo Brasil em inúmeros tratados internacionais ratificados, passando as decisões de orçamento de importante fundo ambiental direta e unicamente para as mãos do Presidente da República, que certamente pautará suas decisões de proteção ambiental por seu já tradicional desprezo pelo tema” (fl. 22, e-doc. 1).

4. Requer medida cautelar para que *“seja suspensa a eficácia do Decreto nº 10.224/2020, editado pelo Presidente da República no dia 5 de fevereiro de 2020, até o julgamento do mérito da presente ação”* (fl. 23, e-doc. 1).

5. No mérito, pede seja julgado procedente o pedido *“para declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.224/2020 editado pelo Presidente da República no dia 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal”* (fl. 23, e-doc. 1).

6. Em 17.2.2020, foi adotado o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 12).

7. Nas informações prestadas, o Presidente da República asseverou que

“(...) a norma impugnada foi editada em razão do advento do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Impende, então, trazer à baila o contexto fático que motivou a edição deste ato. 6. Nesse sentido, a teor de sua exposição de motivos (EM ns 19/CC/PR), o referido foi pensado com o intuito de racionalizar o funcionamento da administração pública e, em razão disso, promoveu a extinção em massa de colegiados criados antes de 1o de janeiro de 2019 cuja recriação não seja proposta de imediato e

ADPF 651 / DF

segundo rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridades singulares ou de outros colegiados, nos termos do artigo 55 do Decreto. Embora o intuito do Decreto 9.759, de 2019, tenha sido, nos termos do seu artigo 15, caput e § 19, a extinção de colegiados inativos elou que gerassem gastos excessivos para o Poder Executivo sem qualquer contrapartida em termos de resultados, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, deferiu parcialmente medida cautelar na ADI 6121 para, suspendendo a eficácia do § 29 do artigo 19 do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo da ação, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 99 do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos. 9. Diante dessa decisão pretoriana, é de bom alvitre salientar que, especificamente quanto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), não houve sua extinção, em razão de o órgão ter sido criado pela Lei n. 7797/1989. Nessa esteira, o Decreto nº 10.224/2020 foi editado tão-somente para adaptá-lo à nova realidade administrativa e visando dinamizar a tomada de decisões do órgão, com a conseqüente redução de seus custos. (...)

Não custa rememorar, nesse particular, que o atual Governo estabeleceu uma nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, culminando na edição da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019. Por essa norma agora é exigido que os órgãos colegiados integrantes da estrutura dos Ministérios se adaptem ao novo desenho político-institucional do Poder Executivo, aí abrangido o FNMA. (...)

As alterações operadas pelo Decreto nº 10.224/2020 não tiveram o condão de vilipendiar o princípio da vedação ao retrocesso institucional em matéria de direitos ambientais, haja vista que o FNMA continua com as suas funções institucionais intactas, ex vi do seu artigo 1.: (...) O Conselho Deliberativo do FNMA continua, e

ADPF 651 / DF

continuará, em pleno funcionamento; porém mais conciso e direcionado para uma atuação eficiente. 22. Digno de nota que o Conselho em questão era composto por 17 membros e agora por ser mais enxuto naturalmente redundante na diminuição dos custos, o que se coaduna com o atual quadro de restrição orçamentária” (e-doc. 16).

8. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar:

“Administrativo. Decreto nº 10.224/2020, que regulamenta a Lei nº 7.797/1989. Preliminar. O decreto impugnado se restringe a regulamentar a Lei nº 7.797/1989, que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Inexistência de ofensa direta ao texto constitucional. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. A regulamentação do FNMA pelo Decreto impugnado se deu nos limites traçados pela lei de regência. Redução da quantidade de membros que mantém a multidisciplinaridade da composição do Conselho Deliberativo, preserva pilares democráticos e visa a conferir maior eficiência tanto ao aparato administrativo, quanto ao processo deliberativo do Fundo. Ausência de ofensa ao princípio da vedação do retrocesso. Discricionariedade do Poder Executivo. Inexistência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (e-doc. 18).

9. A Procuradoria-Geral da República opinou nos termos seguintes:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO 10.224/2020. FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (FNMA). ATO DE CARÁTER REGULAMENTAR. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO ATENDIMENTO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO CONHECIMENTO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio idôneo para a fiscalização abstrata de constitucionalidade de atos de caráter regulamentar cuja análise dependa de prévio exame de legislação infraconstitucional. Precedentes.

ADPF 651 / DF

2. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnação de decreto autônomo (CF, art. 84, VI, a), passível de exame em ação direta de inconstitucionalidade, por inobservância do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

Parecer pelo não conhecimento da arguição” (e-doc. 36).

10. Em 3.6.2020, a autora requereu o aditamento da petição inicial para incluir as seguintes normas para exame de controle abstrato de constitucionalidade:

“(…) i. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.224/2020, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e minou a possibilidade de participação federativa nas decisões do Fundo;

ii. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal;

iii. declarar a incompatibilidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, naturalmente minando a participação da sociedade civil e dos governadores envolvidos no processo decisório” (fl. 8, e-doc. 24)

11. Na petição de aditamento à inicial, a autora argumenta que, “na petição inicial da presente arguição, datada do dia 7/2/2020, a arguente impugnou especificamente o Decreto Presidencial nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, publicado em 6 de fevereiro de 2020, que, a pretexto de regulamentar a Lei nº 7.797/89 que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA), excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do FNMA e minou a possibilidade de

ADPF 651 / DF

participação federativa nas decisões do Fundo, o que afronta a Constituição Federal em seus preceitos mais basilares. 2. Já àquela época, o Decreto tinha contornos extremamente gravosos. Contudo, a situação ganhou especial relevo mais modernamente. Com efeito, fala-se aqui da já conhecida reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, em que o Sr. Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, sugeriu que se aproveitasse o período de pandemia da Covid-19, em que os olhos da grande mídia estariam voltados apenas às questões sanitárias, para passar a boiada nas matérias ambientais, sem que ninguém percebesse os intentos” (fl. 1, e-doc. 24).

Alega que “a Rede procedeu a uma análise de outros atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal com esse espírito de passar a boiada. O panorama encontrado foi o seguinte, Ministra. 8. Em primeiro lugar, fala-se do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal, excluindo os governadores da região da Amazônia Legal do colegiado. (...) Quanto a referido Decreto, os mesmos fundamentos já expostos na presente ação são aplicáveis, sobretudo quanto à violação ao Pacto Federativo e aos critérios de precaução ambiental” (fl. 4, e-doc. 24).

Narra que “a Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 240, de 21 de maio de 2020, que designou os membros titulares e suplentes do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, indicados pelos órgãos e entidades com representação no colegiado de todos os órgãos que compõem o Fundo: Casa Civil, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio. Referida Portaria é diretamente resultante do Decreto inicialmente impugnado no bojo da presente Arguição” (fl. 4, e-doc. 24).

Assinala que “o Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, que, para além de ter revogado outros 299 decretos, revogou parcialmente o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, para extinguir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, anteriormente composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,

ADPF 651 / DF

Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Ciência e Tecnologia, Casa Civil, Fundação Nacional do Índio, BNDES, um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, além de representantes da sociedade civil: a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento FBOMS; b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira COIAB; c) Confederação Nacional da Indústria CNI; d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal FNABF; e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura CONTAG; e f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência SBPC” (fl. 6, e-doc. 24).

Ressalta que “o Governo Federal a cogitar a recriação do Comitê Orientador, que passaria a ser presidido pelo Vice-Presidente da República, Hamilton Mourão, em tentativa de reaproximação do Brasil a países europeus que promoviam significativas doações ao Fundo Amazônia. (...) a recriação do Comitê se dar com participação praticamente equitativa entre entes federados, governo federal e sociedade civil. Nesse diapasão, é de se questionar: qual é o critério de proporcionalidade para dizer que o Fundo Amazônia deve ter participação social e federativa, mas o Conselho da Amazônia Legal e o Fundo Nacional do Meio Ambiente não merecem o mesmo tratamento?” (fl. 7, e-doc. 24).

12. Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH foi admitido como *amicus curiae* (e-doc. 28).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Considerando a relevância do tema posto em questão nesta ação e a imperiosa necessidade de análise e decisão do Plenário, requeiro ao Senhor Ministro Presidente pauta para julgamento.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, proposta por Rede Sustentabilidade contra o *“Decreto Presidencial n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, publicado em 6 de fevereiro de 2020, que, a pretexto de regulamentar a Lei n. 7.797/89 que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA), exclui a sociedade civil do conselho deliberativo do FNMA”* (fl. 6, e-doc. 1).

2. Em 3.6.2020, a autora requereu o aditamento da petição inicial para incluir as seguintes normas para exame de controle abstrato de constitucionalidade: *“Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, (...), especificamente no ponto em que excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal”, e “art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, naturalmente minando a participação da sociedade civil e dos governadores envolvidos no processo decisório”* (fl. 8, e-doc. 24).

Do aditamento da petição inicial

3. Este Supremo Tribunal admite o aditamento da inicial, observados os princípios da economia e da duração razoável do processo, nos casos em que a inclusão de nova impugnação dispense a requisição de novas informações e não prejudique o núcleo central a ação. Assim, por exemplo:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE REGULAMENTA TAXA JUDICIÁRIA, CUSTAS E EMOLUMENTOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. (...). 3.

ADPF 651 / DF

Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação (i) dispense a requisição de novas informações e manifestações; e (ii) não prejudique o cerne da ação, o que não ocorre no presente caso. Precedente. 4. (...). 7. Ação conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente” (ADI n. 1.926, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 2.6.2020).

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). LEGITIMIDADE ATIVA. LEI COMPLEMENTAR 1.031/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. NÃO IMPUGNAÇÃO À NORMA DO MESMO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE NOVAS INFORMAÇÕES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. (...) 3. Entendimento desta CORTE no sentido de que o aditamento da inicial só é possível, observados os princípios da economia e da celeridade processuais, quando a inclusão de nova impugnação dispensa a requisição de novas informações. No presente caso, não é possível tal aditamento com a finalidade de corrigir vício relativo à legislação não impugnada do complexo normativo. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADI n. 4.265-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.5.2018).

4. Na espécie, os requerimentos veiculados na petição de aditamento à inicial são pela inclusão das normas previstas no Decreto n. 10.239/2020, quanto à exclusão da participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e no inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, pelo qual se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Pede-se o controle de constitucionalidade também destas

ADPF 651 / DF

normas.

No pedido de aditamento à inicial, alega-se, quanto a esses Decretos, que “os mesmos fundamentos já expostos na presente ação são aplicáveis, sobretudo quanto à violação ao Pacto Federativo e aos critérios de precaução ambiental” e que “o órgão colegiado que deveria balizar as decisões tomadas pelo Fundo Amazônia foi extinto, o que também implicou a extinção de toda a participação social e federativa na tomada de decisões concernentes à questão ambiental amazônica, que importa ao mundo inteiro”.

5. Ainda que pela petição do e-doc. 24 tenham sido incluídos outros Decretos como objeto desta arguição, os questionamentos trazidos são os mesmos antes apresentados e refutados nas informações da Presidência da República e na manifestação da Advocacia-Geral da União.

6. Pelo exposto, **observados os princípios da duração razoável do processo e a racionalidade processual e, ainda, sendo desnecessária nova requisição de informações, recebo o aditamento da inicial.**

Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

7. A Advocacia-Geral da União afirma ausente ofensa direta à Constituição da República. Anota que a edição do Decreto n. 10.224/2020 teria por objeto a regulamentação da Lei n. 7.797/1989.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo descabimento da presente arguição. Afirma haver ofensa reflexa das normas impugnadas à Constituição da República e enfatiza a natureza regulamentar do Decreto n. 10.224/2020. Sustentou que, se se admitisse a natureza autônoma do Decreto questionado, o meio adequado para impugná-lo seria a ação direta de inconstitucionalidade.

Afasto as preliminares alegadas, por não verificar, na espécie,

ADPF 651 / DF

arguição de inconstitucionalidade reflexa, considerando-se que a ação não se destina a confrontar as normas impugnadas com alguma norma legal.

A presente arguição tem por objeto a compatibilidade dos Decretos questionados com os dispositivos constitucionais, nos quais se exige a participação direta da sociedade civil nas questões referentes à matéria ambiental (parágrafo único do art. 1º c/c art. 225), a proibição do retrocesso institucional (*caput* e inc. III do art. 1º, inc. XXXVI e § 1º do art. 5º e inc. IV do § 4º do art. 60) e a observância ao princípio da isonomia (inc. I do art. 5º).

8. Quanto ao também alegado descumprimento do princípio da subsidiariedade a ser atendido para o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando-se seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar de forma eficaz a situação de lesividade indicada pelo autor, também não se comprova desatendimento a essa exigência.

A norma inscrita no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 não representa obstáculo à presente arguição, a permitir a instauração deste processo objetivo de controle abstrato.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 664, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator, afirmou:

“(...) o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro

ADPF 651 / DF

momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Plenário, DJe 4.5.2021).

9. Na espécie, alega-se que as normas questionadas consubstanciam vedado retrocesso em matéria ambiental, extinguindo a participação da sociedade civil no Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e, por consequência, restringindo a participação popular direta na definição e acompanhamento das políticas ambientais, razão pela qual se mostram ineficientes os demais mecanismos jurisdicionais para a proteção dos preceitos fundamentais apontados como lesados nesta arguição.

10. Ainda que se considerasse que a ação direta de inconstitucionalidade seria mais adequada para questionar os dispositivos do Decreto n. 10.224/2020, a fungibilidade entre as ações de controle abstrato de constitucionalidade foi reconhecida em diversos precedentes deste Supremo Tribunal Federal, dos quais menciono, como exemplo, a ADI n. 6.395, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 5.10.2020; ADPF-QO n. 72, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 1º.6.2005; ADPF n. 121, Relator o Ministro Cezar Peluso, j. 26.6.2008.

É função do Supremo Tribunal assegurar o cumprimento da ordem constitucional com a observância do princípio constitucional da proteção eficiente do meio ambiente equilibrado.

11. Rejeito a preliminar e recebo a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como ação direta de inconstitucionalidade, na forma do pedido constante do item *i* da al. *d* da peça inicial.

Do mérito

12. O processo está instruído com as informações dos órgãos dos

ADPF 651 / DF

quais provenientes as normas impugnadas e com as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República. Proponho, assim, a conversão do julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito, procedimento que vem sendo adotado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal por economia processual. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de feriado somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

Decreto n. 10.224/2020

13. A autora alega que pelo Decreto n. 10.224/2020 se *“eliminou completamente do FNMA a participação de representante da sociedade civil que atua na área ambiental, o que resulta em profunda disparidade representativa em*

ADPF 651 / DF

relação aos demais setores sociais representados no órgão. Essa alteração no funcionamento do FNMA causa lesão aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CF); da proibição do retrocesso institucional (que decorre dos direitos insculpidos no art. 1º, caput e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV); no direito à igualdade (art. 5º, inciso I); e no direito à proteção do meio ambiente (art. 225). (...) são impugnados os artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 9º do Decreto nº 10.224, de 2020. Os demais dispositivos são acessórios e, por arrastamento, devem ser também invalidados” (fl. 6, e-doc. 1).

14. Compete ao Presidente da República exercer a direção superior da Administração Pública federal e dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos do Executivo, nos termos necessários a viabilizar a sua gestão. Na al. *a* do inc. IV do art. 84 da Constituição da República, prescreve-se:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

15. O Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, criado pela Lei n. 7.797, de 10.7.1989, tendo sido, inicialmente, regulamentado pelo Decreto n. 3.524, de 26.6.2000. Integra ele a estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e tem por objetivo contribuir, como agente financiador, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

No art. 1º da Lei n. 7.797/1989 se dispõe:

“(...) fica instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”.

ADPF 651 / DF

16. O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é órgão colegiado do Ministério do Meio Ambiente, que tem, entre as suas atribuições, estabelecer prioridades e diretrizes para a atuação do FNMA, em conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente. Constitui, assim, instância final de decisão, a ele competindo apreciar e decidir sobre os projetos apresentados.

17. O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, era composto por dezessete integrantes, sendo nove representantes de organizações governamentais e oito da sociedade civil, cinco dos quais eram eleitos entre as organizações cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, sendo um representante por região geográfica, pelo período de dois anos, nos termos do Decreto n. 6.985/2007, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000:

“Art. 4º. O Conselho Deliberativo do FNMA será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por:

I - três representantes do Ministério do Meio Ambiente;

II - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

IV - um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes;

V - um representante da Agência Nacional de Águas - ANA;

VI - um representante da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA;

VII - um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;

VIII - um representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS;

IX - um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso

ADPF 651 / DF

da Ciência - SBPC;

X - um representante de organização da sociedade civil, de âmbito nacional, indicada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

XI - cinco representantes de organizações não-governamentais ambientalistas, na proporção de um representante para cada região geográfica do País.

§ 1º Os representantes de que tratam os incisos I a X e os seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso XI e os seus suplentes serão indicados mediante processo eleitoral, pelo conjunto das organizações não-governamentais registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, nos termos da legislação em vigor.

§ 3º Os representantes indicados nos termos do § 2º serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 4º Os representantes de que tratam os incisos VI a XI terão mandato de dois anos”.

18. Na norma impugnada constante do Decreto n. 10.224/2020, exarado pela Presidência da República, o Decreto n. 3.524/2000 e o Decreto n. 6.985/2009 foram revogados alterando-se a composição do Conselho Deliberativo do FNMA, excluindo-se os integrantes da sociedade civil:

“Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional

ADPF 651 / DF

do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterà a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros”.

19. A atual composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é, portanto, constituída por cinco representantes de órgãos do Governo, sendo presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Decreto n. 10.239/2020

20. No Decreto n. 10.239, de 11.2.2020, dispõe-se sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, órgão colegiado ao qual compete coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, com as seguintes atribuições:

“Art. 3º Compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal:

I - coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal.

II - propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de

ADPF 651 / DF

forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado;

III - articular ações para a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, de forma a atender a situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;

IV - opinar, quando provocado pelo Presidente da República ou por quaisquer de seus membros, sobre propostas de atos normativos do Governo federal relacionados à Amazônia Legal;

V - fortalecer a presença do Estado na Amazônia Legal;

VI - acompanhar a implementação das políticas públicas com vistas à inclusão social e à cidadania na Amazônia Legal;

VII - assegurar o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de proteção ambiental;

VIII - apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;

IX - coordenar as ações destinadas à infraestrutura regional;

X - articular medidas com vistas ao ordenamento territorial;

XI - coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos e o intercâmbio de informações; e

XII - acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; e

XIII - coordenar a comunicação de ações e resultados inerentes ao Conselho”.

21. Nos termos do Decreto n. 1.541, de 27.6.1995, revogado pelo Decreto n. 10.239, de 11.2.2020, faziam parte da composição do Conselho Nacional da Amazônia, além dos Ministros de Estado, os “Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal” (inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541/1995).

Pelo Decreto n. 10.239/2020, os Governadores foram excluídos da composição do Conselho:

“Art. 4º O Conselho Nacional da Amazônia Legal é composto pelo:

ADPF 651 / DF

I - Vice-Presidente da República, que o presidirá; e

II - Ministro de Estado:

a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

b) da Justiça e Segurança Pública;

c) da Defesa;

d) das Relações Exteriores;

e) da Economia;

f) da Infraestrutura;

g) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

h) de Minas e Energia;

i) da Ciência, Tecnologia e Inovações; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

j) das Comunicações; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

k) do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

l) do Desenvolvimento Regional; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

m) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

n) Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

o) Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. (Incluído pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

§ 1º Cada membro do Conselho Nacional da Amazônia Legal de que trata o inciso II do caput terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os suplentes dos membros de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos respectivos Ministros dentre servidores ocupantes de cargo de Natureza Especial na Estrutura Regimental do Ministério e designados pelo Vice-Presidente da República”.

Decreto n. 10.223, de 5.2.2020.

22. Pelo item CCII do Decreto n. 10.223, de 5.2.2020, foram revogados os art. 4º a 6º do Decreto n. 6.527/2008, que dispõe sobre o

ADPF 651 / DF

estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Tem-se nos dispositivos revogados:

“Art. 4º O Fundo Amazônia contará com um Comitê Orientador - COFA composto pelos seguintes segmentos, assim representados:

I - Governo Federal - um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

a) Ministério do Meio Ambiente;

b) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

c) Ministério das Relações Exteriores;

d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

e) Ministério do Desenvolvimento Agrário;

f) Ministério da Ciência e Tecnologia;

g) Casa Civil da Presidência da República;

h) Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; e

i) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

II - Governos estaduais - um representante de cada um dos governos dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento; e

III - sociedade civil - um representante de cada uma das seguintes organizações:

a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS;

b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB;

c) Confederação Nacional da Indústria - CNI;

d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF;

e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e

f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

§ 1º Os membros do COFA serão indicados pelos dirigentes dos órgãos e entidades de que tratam os incisos I a III do caput e

ADPF 651 / DF

designados pelo presidente do BNDES, para mandato de dois anos, prorrogável uma vez por igual período.

§ 2º O COFA, que se reunirá ordinariamente uma vez a cada semestre e extraordinariamente a qualquer momento mediante convocação de seu presidente, zelará pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao PAS e ao PPCDAM, estabelecendo:

I - diretrizes e critérios de aplicação dos recursos; e

II - o regimento interno do COFA.

§ 3º O COFA será presidido por um dos representantes dos órgãos do Governo Federal referidos no inciso I do caput, com mandato de dois anos, sendo o primeiro mandato exercido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente.

§ 4º As deliberações do COFA deverão ser aprovadas por consenso entre os segmentos definidos nos incisos I a III do caput.

§ 5º A Secretaria-Executiva do COFA será exercida pelo BNDES.

Art. 5º A participação no CTEA e no COFA será considerada serviço de relevante interesse público e não ensejará remuneração de qualquer natureza.

Art. 6º O BNDES apresentará ao COFA, para sua aprovação, informações semestrais sobre a aplicação dos recursos e relatório anual do Fundo Amazônia”.

23. Pelo Decreto n. 10.223/2020 se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA, que tinha como função zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao Plano Amazônia Sustentável - PAS e ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, estabelecendo diretrizes e critérios de aplicação dos recursos.

O órgão extinto era composto por representantes do Governo Federal, dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão), que tivessem plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento e por representantes da sociedade civil.

ADPF 651 / DF

Afronta ao princípio da proibição do retrocesso ambiental e à participação da sociedade civil na formulação, desenvolvimento e controle das políticas ambientais

24. A pretexto de reorganizar a Administração Pública federal, no ponto específico relacionado à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, nas normas impugnadas se avançou no sentido de se eliminar a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental.

25. No parágrafo único do art. 1º da Constituição da República se assegura a participação popular direta no exercício da democracia, como ressalta Paulo Sérgio Novais de Macedo: *“cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal”* (*“Democracia participativa na Constituição Brasileira”* in *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: n. 178, abril/junho de 2008, p. 187).

No mesmo sentido é a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *“a democracia não pode mais ser considerada apenas como um processo formal de escolha de quem nos deve governar, mas, também, de uma escolha de como queremos ser governados”* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 343).

26. Sobre a participação popular nos processos decisórios e na composição de órgãos colegiados em matéria ambiental, no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 se estabelece:

“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,

ADPF 651 / DF

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”.

27. Na mesma orientação, tem-se diretriz internacional (essa não sendo assinada pelo Brasil), na Convenção de Aarhus de 1998 sobre o acesso à informação e participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria ambiental, assentou-se:

“(...) 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”.

Na América Latina, tem-se, no mesmo sentido, o Acordo de Escazú, em cujo artigo 7, se prevê a participação pública nos processos de tomada de decisões sobre políticas ambientais. Conquanto ainda não ratificada pelo Brasil, é ele signatário deste Acordo, na esteira dos demais antes mencionados.

28. No art. 225 da Constituição da República, dispõe-se ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado *“bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”*, pelo que sua defesa e preservação deve se dar não apenas pelo Poder Público, mas também pela coletividade, sendo que toda pessoa deve ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisões na formulação, execução e controle das políticas públicas ambientais.

No inc. VI do § 1º do mesmo dispositivo constitucional se prescreve

ADPF 651 / DF

ser dever do Poder Público “*promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para preservação do meio ambiente*”.

As medidas de proteção ambiental impostas ao Estado pela Constituição da República exigem a garantia de informações e de participação social, como advertem Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“A partir do conteúdo normativo do art. 225 da CF88, Gavião Filho traça um modelo de atuação do Estado, com as seguintes características: a) recusa da estatização, no sentido de que a tutela do ambiente é uma função de todos, e não apenas do Estado; b) a insuficiência da visão liberal no sentido de que o Estado não se resume a um mero Estado de polícia, confiante na obtenção da ordem jurídica ambiental pelo livre jogo de forças contrapostas; c) a abertura ambiental no sentido de que os indivíduos possam obter do Poder Público todas as informações sobre o ambiente; d) a participação dos indivíduos nas questões relativas à defesa e proteção do ambiente, notadamente no âmbito dos procedimentos administrativos que tratam das questões ambientais; e) o associacionismo ambiental no sentido de que a sociedade, regularmente organizada, possa valer-se dos instrumentos da democracia para exercitar pressão sobre o legislador e o administrador em relação às questões ambientais, inclusive por intermédio de ações para a preservação e reparação de ações ou omissões estatais ou privadas lesivas ao ambiente. O Estado, nesse contexto, a depender da situação concreta, deve adotar tanto condutas positivas quanto negativas na sua atuação, buscando potencializar ao máximo a proteção ambiental no âmbito das funções estatais (legislativa, executiva e jurisdicional) de todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como de outras instituições estatais, como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública. Nesse sentido, vale lembrar que a CF88, no seu art. 23, consagrou a competência material comum, e, portanto, a tarefa e responsabilidade solidária de todos os entes federativos, no sentido de, por meio da sua atuação administrativa, ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI)’ e ‘preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII)’” (SARLET, Ingo

ADPF 651 / DF

Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 129-130. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado Federal. 2012. Brasília/DF – grifos nossos).

29. A eliminação da presença suficiente de representantes da sociedade civil na composição dos órgãos ambientais exclui a coletividade da atuação cívica das políticas ambientais e confere apenas ao Poder Executivo federal o controle de suas decisões, neutralizando-se o caráter plural, crítico e diversificado da formulação, desempenho e controle social que, por definição constitucional, deve caracterizar a condução dos trabalhos e políticas públicas ambientais.

Anote-se que essa participação é uma derivação do princípio da participação popular nas instâncias de poder como fundamento do Estado democrático (ins. II e V do art. 1o. da Constituição do Brasil). Acentua-se esse princípio em matéria ambiental por ser de responsabilidade social e estatal a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

30. De se observar que a participação popular vem sendo reduzida pela edição de decretos presidenciais também em outros Conselhos por decisão do atual Governo federal.

Questionando essa escolha governamental foram ajuizadas a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 623, Relatora a Ministra Rosa Weber, na qual se questionam normas do Decreto n. 9.806/2019, no qual reduzida a participação social no Conselho Superior do Meio Ambiente – CONAMA; a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 614, de minha relatoria, na qual se questiona a redução da sociedade civil no Conselho Superior de Cinema pelo Decreto n. 9.919/2019; e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622, Relator o Ministro Roberto Barroso, na qual se discute a redução

ADPF 651 / DF

da participação popular no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA, perpetrada pelo Decreto n. 10.003/2019.

A frequência da conduta governamental não destoa, mas tampouco autoriza, possibilita ou convalida a prática em sede específica de políticas ambientais.

Neste sentido é que, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121, o Ministro Marco Aurélio, Relator, assentou:

“PROCESSO OBJETIVO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE LIMINAR DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ÓRGÃOS COLEGIADOS PREVISÃO LEGAL EXTINÇÃO CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas mesmo quando ausente expressa indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” (Plenário, DJe 28.11.2019).

31. Deve ser observado que o princípio da proibição do retrocesso democrático alcança, de forma específica e proeminente, a questão do meio ambiente. O cuidado constitucional e internacional neste tema ambiental veda medidas legislativas ou administrativas cujo objetivo seja suprimir ou reduzir os níveis de proteção ambiental já alcançados com todos os seus fundamentos e consectários, como, por exemplo, o fortalecimento da participação popular e, no caso do decreto n. 10.239/2020, a fragilização federativa no cuidado da Amazônia (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017).

ADPF 651 / DF

Nem se põe em questão a validade e componente da proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais de terceira e de quarta dimensão no sistema constitucional vigente. Menos ainda em matéria de meio ambiente, pois esse preceito deriva diretamente do *caput* do art. 225 da Constituição do Brasil, em cuja norma expressa-se em a garantia de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Podem ser apontados como fundamentos constitucionais do princípio da proibição do retrocesso “o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 302).

32. O dever do Estado de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente está previsto, expressamente, em tratados de direitos humanos acolhidos pelo Brasil.

No Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), o Estado brasileiro assumiu o compromisso de adotar medidas, inclusive legislativas, que visem a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos:

“ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar,

ADPF 651 / DF

progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”.

No art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, é também previsto o dever de adoção, pelos Estados Partes, das medidas necessárias a assegurar a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente, para assegurar o pleno exercício do direito de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental:

“ARTIGO 12

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: (...)

b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.”

Dever semelhante é imposto também pelo art. 1º do Protocolo de São Salvador (Decreto n. 3.321/1999):

“Artigo 1

Obrigação de adotar medidas

Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.

No art. 11 do Protocolo de São Salvador, prevê-se o direito de toda

ADPF 651 / DF

pessoa de viver em meio ambiente sadio e o dever dos Estados Partes de promover sua proteção, preservação e melhoramento:

“Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.

2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”.

33. Este Supremo Tribunal Federal concluiu afrontar o princípio da proibição de retrocesso ambiental, por exemplo, nos seguintes julgados:

a) declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 558/2012, convertida na Lei n. 12.678/2012, concluindo que alterações legislativas promovidas importaram em diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas (ADI n. 4.717, de minha relatoria, Plenário, DJe 15.2.2019);

b) suspendeu liminarmente a eficácia de itens da Portaria n. 43/2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, pela qual estabelecidos prazos para aprovação tácita de utilização de agrotóxicos, independente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou às consequências para a saúde da população brasileira (ADPF n. 656-MC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 31.8.2020);

c) declarou a inconstitucionalidade do art. 8º da Resolução COEMA/CE n. 2/2019, pela qual criadas hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente (ADI n. 6288, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 3.12.2020); e

d) suspendeu liminarmente os efeitos da Resolução/CONAMA n. 500/2020, pela qual revogadas as Resoluções ns. 284/2001, 302/2002 e 303/2002, restaurando a vigência e eficácia dos atos normativos revogados, por considerar caracterizado aparente estado de anomia e descontrole regulatório de atividades geradoras de impacto ambiental

ADPF 651 / DF

(ADPF n. 748-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 10.12.2020).

34. As normas impugnadas configuram ofensa ao princípio da vedação do retrocesso, pois diminuem o nível de proteção do meio ambiente a partir do enfraquecimento dos órgãos de controle ambiental por elas afetados, afastando a participação popular (Decretos n. 10.224/2020 e 10.239/2020).

Gavião Filho observa que a organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso:

*“Na medida em que a criação de uma organização ambiental esteja ordenada para que o direito fundamental ao ambiente possa ser realizado, nada impede que a esse dever do Estado corresponda uma posição fundamental jurídica. Isso inclui, também, que essa organização atue conforme o direito fundamental ao ambiente, notadamente pela distribuição de sua atuação política e administrativa para as três entidades federativas com a fixação de um órgão nacional. Essa organização está protegida pela proibição do retrocesso, disso resultando que o Estado não pode extinguir órgãos ambientais, salvo criando outros com mesma ou superior eficácia. O afastamento disso pode implicar violação a posições fundamentais jurídicas do direito fundamental ao ambiente, passível de correção pela via judicial por intermédio de mecanismos como a ação popular, a ação civil pública, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de segurança” (GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005. p. 92).*

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer ensinam:

“(...) 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

ADPF 651 / DF

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” (Direito Constitucional Ambiental. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 308 – grifos nossos).

35. Com o pretexto de reestruturar órgãos ambientais, pelos Decretos impugnados se diminuiu a vigilância da sociedade civil e dos Governadores sobre as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente implementadas pela União.

Trata-se de retrocesso nas normas procedimentais ambientais, antevisto por Michel Prieur como risco potencial à proteção do meio ambiente:

“No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à ‘deslegislação’ em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.

As formas de regressão são diversas: a) excepcionais em Direito Internacional Ambiental, elas são difusas no Direito Comunitário, por ocasião da revisão de certas diretivas; b) nas normas de Direito Ambiental interno, entretanto, há, em vários países, uma crescente

ADPF 651 / DF

regressão, que é, nas mais das vezes, insidiosa: ela se dá por modificações aportadas às regras procedimentais, reduzindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público, sob o argumento de aliviar os procedimentos; ela ocorre, igualmente, pelas derrogações ou modificações das regras de Direito Ambiental, reduzindo ou transformando em inoperantes as regras em vigor” (PRIEUR, Michel. “Princípio da proibição de retrocesso ambiental” in *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. p. 12-13. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Senado – grifos nossos).

36. Na espécie, o fim da paridade e a eliminação da participação popular pelas entidades da sociedade civil na composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente evidenciam centralização antidemocrática da intervenção estatal exclusiva, vale dizer, afastada da participação da sociedade civil nas políticas públicas ambientais, deslegitimando as ações estatais, em ofensa ao princípio da participação popular, prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República.

Anote-se que o direito ambiental contemporâneo apoia-se em três princípios que se afirmam como identificadores da matéria, a saber, a reverência à ciência no que se refere ao conhecimento produzido no tema; a necessária participação popular em colaboração necessária com o Estado, sendo o mais alargado passo da democracia participativa efetiva da sociedade civil; a cooperação internacional, até mesmo com contribuições financeiras.

37. Verifica-se, também, contrariedade ao princípio constitucional da igualdade, pois a distribuição de forças entre a participação da sociedade civil no Conselho e os representantes do Governo deve-se dar em equivalência de condições, quantitativa e qualitativamente, para ser considerada efetiva e consistente no exercício colegiado das decisões políticas ambientais na esfera nacional. Tanto decorre da forma de

ADPF 651 / DF

compor-se o quadro normativo e o desempenho administrativo em conjugação Estado e sociedade civil.

38. A organização e a estruturação da Administração Pública insere-se na competência outorgada ao Chefe do Poder Executivo. Entretanto, essa competência tem balizas nas normas constitucionais e legais que estruturam a atribuição e não podem ser desbordadas.

Canotilho ensina que *“a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso retroativo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral”* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Direito constitucional ambiental português e da União Europeia.”* in *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 5).

A normatividade que exclui a participação da sociedade civil e os governadores dos Estados que compõem a Amazônia Legal afrontam o princípio da participação da sociedade civil, conforme previsto constitucionalmente e assumido internacionalmente pelo Estado brasileiro, enfraquecendo os instrumentos de atuação dos cidadãos na adoção, execução e no controle das políticas públicas ambientais e o princípio federativo, que dota os Estados membros, em cujos espaços autônomos se compreende a Amazônia Legal, de atuarem em fortalecimento deste princípio magno do Estado brasileiro.

39. Pelo exposto, voto no sentido de receber o aditamento à petição inicial, conhecendo da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade. Se não superada a questão referente ao aditamento, mantenho o objeto da matéria questionada restrito à validade constitucional ou não do Decreto n. 10.224, de 2020, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do

ADPF 651 / DF

Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000.

Se acolhido pelo Plenário o aditamento, estendo a parte dispositiva para também julgar procedente a ação para *a*) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3o. do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; *b*) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

É o voto.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Presidente, cumprimento Vossa Excelência e todos aqui presentes.

Já havia anunciado que tenho um compromisso internacional de natureza acadêmica e institucional. Terei de retirar-me na segunda metade da sessão, razão pela qual pediria licença e escusas a todos para proferir meu voto, de forma muito sintética, se me for permitido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - A palavra está concedida a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Muito obrigado!

Senhor Presidente, em primeiro lugar, gostaria de saudar a Ministra Cármen Lúcia, que nos brinda com um voto extremamente importante, muito substancioso, em que analisou verticalmente todas as questões. Adianto, desde logo, que concordo inteiramente com o voto de Sua Excelência.

Meu voto é no sentido de receber as ADPFs como ações diretas de inconstitucionalidade e estou de acordo com o aditamento da inicial, tal como proposto pela Ministra relatora.

Verifico, Senhor Presidente, que os atos impugnados claramente ofenderam o novo regime inaugurado com a Constituição de 1988, que é justamente a democracia participativa, esta que não substitui a representativa, mas a complementa. Penso, portanto, que os atos administrativos violaram, foram de encontro a essa alteração que nos foi proposta pelos constituintes originais.

Também entendo, Senhor Presidente, haver ofensa, tal como atestou agora a Ministra relatora, ao princípio federativo.

Em terceiro lugar, *data venia*, há um inaceitável retrocesso em relação

ADPF 651 / DF

a esse direito fundamental - o direito ao meio ambiente. Nós temos claramente implícito na Constituição, e isso deriva dos tratados e convenções internacionais, o princípio da vedação do retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Portanto, Senhor Presidente, considero que esses atos administrativos ora impugnados se inserem dentro de um quadro mais amplo, de retrocessos contínuos, verificado nos últimos tempos.

Pedindo escusas e vênias aos Colegas que eventualmente pensam em sentido contrário, vou acompanhar integralmente a Ministra relatora no sentido da procedência integral das ações.

É como voto, Senhor Presidente.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. DIREITO
AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO.
DECRETO Nº 10.224/2020.
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
NO CONSELHO DELIBERATIVO DO
MEIO AMBIENTE. CONTROLE SOCIAL
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. A jurisprudência do STF é no sentido do conhecimento de ADPF ajuizada em face de decreto presidencial regulamentador de lei federal, quando inexista outro instrumento judicial com igual eficácia e eficiência na resolução da controvérsia constitucional suscitada. Precedentes.

2. Ao excluir completamente a participação social de conselho deliberativo de fundo público vocacionado à política ambiental, quando anteriormente essa era franqueada, o objeto impugnado infringiu os arts. 193, parágrafo único, e 225, *caput*, da Constituição da República.

3. Em relação a órgãos colegiados previstos em lei, ainda que suas instituição e previsão sejam **perfectibilizadas** (**aperfeiçoadas**) por ato infralegal, é inconstitucional a supressão completa da participação da sociedade

ADPF 651 / DF

civil nas fases das políticas sociais, quando anteriormente fosse essa franqueada. Isso porque referido expediente ofende a eficácia negativa do princípio da participação social nas políticas públicas e o núcleo de intangibilidade desse direito fundamental.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida a que se dá procedência, nos limites do voto da Ministra Relatora.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Rede Sustentabilidade em face do Decreto presidencial nº 10.224, de 2020, que regulamenta a Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, pela qual se cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Eis o teor do ato impugnado:

“Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados, nos termos do disposto no art. 3º e no art. 4º.

Art. 2º Constituem recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis que venha a receber

ADPF 651 / DF

de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; e

IV - outros recursos destinados por lei.

Art. 3º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, que designará responsável pela sua gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa.

Art. 4º Compete ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, julgar os projetos com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do **caput** serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu

ADPF 651 / DF

Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterà a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros.

Art. 7º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.

Art. 8º A participação no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 9º O regimento interno disporá sobre o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

Art. 11. O gestor de que trata o **caput** do art. 3º será

ADPF 651 / DF

responsável pela celebração e pelo acompanhamento técnico-financeiro dos instrumentos de repasse de recursos para projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do disposto no art. 4º.

Art. 12. Ficam revogados:

I – o Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000;

II – o Decreto nº 6.985, de 20 de outubro de 2009;

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

2. No mérito, requereu a declaração da inconstitucionalidade do decreto impugnado.

3. Posteriormente, em 3 de junho de 2020, o partido em tela solicitou o aditamento da petição inicial com as seguintes finalidades:

“a) O deferimento da medida liminar requerida, a ser referendada pelo Plenário, já que presentes os requisitos previstos no artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, para:

i. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.224/2020, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e minou a possibilidade de participação federativa nas decisões do Fundo;

ii. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal;

iii. declarar a incompatibilidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e

ADPF 651 / DF

aqui explicitados, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, naturalmente minando a participação da sociedade civil e dos governadores envolvidos no processo decisório.” (e-doc. 24, p. 7-8)

4. No restante, acompanho o bem lançado relatório produzido por Sua Excelência, a eminente Ministra Relatora Cármen Lúcia.

5. Passo a decidir.

6. De início, impende enfrentar as preliminares suscitadas no curso deste feito. Detenho-me aqui em duas questões: (i) o conhecimento desta ADPF e (ii) a possibilidade de aditamento da petição inicial pleiteada pelo requerente.

7. Em relação ao **conhecimento desta ação**, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela inadequação da via eleita, tendo em vista que, por tratar-se de decreto autônomo, a controvérsia deveria ser veiculada mediante ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, o reconhecimento da nulidade em questão dependeria do prévio exame de legislação infraconstitucional, o que é inviável em controle abstrato de constitucionalidade.

8. Após detida análise desses argumentos, firmo compreensão pelo conhecimento *in totum* desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. De um lado, considero que o objeto impugnado não traduz decreto autônomo, pois versa sobre fundo público de natureza financeiro-contábil com previsão legal. Assim, o ato em questão visa à fiel execução de lei federal. **De outro lado**, a leitura da exordial permite compreender controvérsia constitucional suscitada em abstrato, cuja ofensa se mostra direta à Constituição da República.

9. Em hipótese análoga, na qual se questionava a constitucionalidade

ADPF 651 / DF

do decreto presidencial pelo qual disciplinado o Conselho Nacional da Criação e do Adolescente (Conanda), este Pleno assentou a plena **cognoscibilidade** **(reconheceu a legitimidade)** do instrumento da arguição para enfrentar esse tipo de questão constitucional, como se vê na ADPF 622, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 21/05/2021.

10. **Noutro giro, considero inviável a aceitação neste momento processual do aditamento pretendido pelo requerente.** Constatado que os temas tratados ou já estão presentes em outras ações objetivas ajuizadas pela mesma agremiação (Comitê Orientador do Fundo Amazônia) ou diferem sensivelmente quanto ao objeto impugnado (Conselho Nacional da Amazônia Legal). Logo, ainda que presente na jurisdição constitucional a **abstrativização** da causa, não foi franqueado à autoridade que prestou informações ou ao PGR qualquer oportunidade de manifestação sobre o elastecimento do **libelo**. Em rechaço a esse expediente, confira-se, *inter alia*, a ADPF 599, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 03/06/2020.

11. Passo a decidir o mérito.

12. **A controvérsia constitucional vertida nesta ADPF refere-se à constitucionalidade de decreto presidencial que passou a prever no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente somente representantes indicados por órgãos federais.** Nos termos do art. 5º do objeto impugnado, referido fundo é presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Economia, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Com efeito, o requerente alega que houve a completa exclusão da participação social nessa instância decisória.

13. Verifico, inicialmente, que na Lei nº 7.797/1989 se preconizou

ADPF 651 / DF

apenas que o fundo em questão seria administrado pela Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, o que atualmente corresponde ao Ministério do Meio Ambiente:

“Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente deverão ser aplicados através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, desde que não possuam, as referidas entidades, fins lucrativos.

Art. 4º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pela Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, de acordo com as diretrizes fixadas pelo Conselho de Governo, sem prejuízo das competências do Conama.”

14. No entanto, o órgão colegiado em tela apresenta assento legal, como se depreende do art. 40, inc. IV, da Lei nº 13.844, de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios: *“Integram a estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente: (...) IV - o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.”* Por isso, **referido colegiado deve obediência à diretriz jurisprudencial deste STF no sentido de que sua extinção somente pode ocorrer por lei em sentido formal, conforme assentado pela Corte na ADI-MC 6.121, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 28/11/2019, cuja ementa reproduzo:**

“PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL –

ADPF 651 / DF

EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa ‘indicação de suas competências ou dos membros que o compõem’.”

15. Por sua pertinência ao meu voto, transcrevo, ainda, excertos do voto-vogal exarado pelo e. Ministro Alexandre de Moraes nessa oportunidade:

“Todos esses Conselhos foram criados por lei específica, como por exemplo: O Conselho Nacional de Direitos Humanos, pela Lei nº 12.986 que o regulamenta; o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, pela Lei nº 8.242. Mais do que isso: todos esses conselhos, e inúmeros outros, que preveem os mais significativos assuntos do Poder Executivo, estão mantidos pela Medida Provisória que foi já aprovada, na semana retrasada, pelo Congresso Nacional, pela qual o próprio Presidente da República mandou a reestruturação da Administração Pública Federal: é o Projeto de Lei de Conversão nº 10/2019, oriundo da Medida Provisória nº 870.

Então, vejam o que aqui me parece importante: o que pretendeu o Presidente da República, cumprindo obviamente o art. 48, incisos X e XI, foi reorganizar, de forma macro, a Administração Pública. E isso - diga-se de passagem - todos os Presidentes, ao assumirem, acabam reorganizando. Ele enviou uma Medida Provisória ao Congresso Nacional para que fosse convertida em lei e alterada. Houve modificações. Mas, nessa Medida Provisória - e aí me parece que não há necessidade dessa preocupação maior com esses importantíssimos Conselhos -, dentro dos Ministérios, foram previstos, como órgãos da Administração Pública, todos esses Conselhos citados da tribuna e outros mais.

ADPF 651 / DF

Ora, a Medida Provisória foi enviada e aprovada, reestruturando, mantendo ou criando novamente esses órgãos públicos. E aí a Constituição é taxativa: para a criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública, precisa-se de lei do Congresso. Tanto que o próprio Presidente, ao diminuir o número de ministérios e reorganizá-los, estabeleceu o que pretendia por Medida Provisória; e o Congresso, no exercício de sua competência, alterando alguns pontos, aprovou-a. (...) Ou seja, todos estes Conselhos importantíssimos, já existentes, foram previstos como órgãos da estrutura básica de cada um dos ministérios. Houve, obviamente, em alguns casos, alteração de ministério, só que por medida provisória, projeto de lei de conversão e aprovação do Congresso Nacional. **Ficaram claras, pelas manifestações da tribuna, as preocupações nesses casos e parece-me - assim como o eminente Ministro Relator bem colocou - que não há nenhuma dúvida de que, criados e mantidos agora pela lei de conversão, esses conselhos somente poderiam ser extintos, nos termos do art. 48, XI, se houver uma lei para extingui-los, porque foram previstos como órgãos dentro da estrutura básica dos ministérios.**" (grifos nossos)

16. Posto isso, a presente controvérsia é mais específica em comparação à decisão cautelar previamente tomada, pois o conselho deliberativo em questão não foi extinto, mas, sim, reestruturado por meio de decreto presidencial. **Logo, urge saber se, ao excluir completamente a participação social na gestão desse fundo público, como era anteriormente prevista, o objeto atacado ofendeu a Constituição da República.**

17. Comparo as redações do art. 5º do Decreto nº 10.224, de 2020 e de dispositivos congêneres anteriores igualmente constantes em atos infralegais editados pela Presidência da República:

"Decreto 3.524/2000 (redação original)

ADPF 651 / DF

Art. 4º O Conselho Deliberativo do FNMA será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por:

I - três representantes do Ministério do Meio Ambiente;

II - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - três representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

IV - um representante da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA; e

V - cinco representantes de organizações não-governamentais ambientalistas, na proporção de um representante para cada região geográfica do País.

§1º Os representantes de que tratam os incisos I a IV deste artigo e os seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso V deste artigo e os seus suplentes serão indicados mediante processo eleitoral, pelo conjunto das organizações não-governamentais registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA, instituído pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 3º Os representantes de que tratam os incisos IV e V do artigo anterior terão mandato de dois anos.

Decreto 3.524/2000 (redação conferida pelo Decreto 5.877/2006)

Art. 4º O Conselho Deliberativo do FNMA será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por:
(Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

I - três representantes do Ministério do Meio Ambiente;
(Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

II - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

ADPF 651 / DF

III - dois representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

IV - um representante da Agência Nacional de Águas - ANA; (Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

V - um representante da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA; (Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

VI - um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA; (Incluído pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

VII - um representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS; (Incluído pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

VIII - um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; (Incluído pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

IX - um representante de organização da sociedade civil, de âmbito nacional, indicada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e (Incluído pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

X - cinco representantes de organizações não-governamentais ambientalistas, na proporção de um representante para cada região geográfica do País. (Incluído pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

§ 1º Os representantes de que tratam os incisos I a IX e os seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. (Redação dada pelo Decreto nº 5.877, de 2006)

§ 2º Os representantes de que trata o inciso X e os seus suplentes serão indicados mediante processo eleitoral, pelo conjunto das organizações não-governamentais registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA, instituído pelo CONAMA, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. (Redação dada pelo Decreto nº

ADPF 651 / DF

5.877, de 2006)

§ 3º Os representantes de que tratam os incisos V a X terão mandato de dois anos.

Decreto 3.524/2000 (redação dada pelo Decreto 6.985/2009)

Art. 4º O Conselho Deliberativo do FNMA será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por:

I - três representantes do Ministério do Meio Ambiente;

II - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

IV - um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes;

V - um representante da Agência Nacional de Águas - ANA;

VI - um representante da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA;

VII - um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;

VIII - um representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS;

IX - um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC;

X - um representante de organização da sociedade civil, de âmbito nacional, indicada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

XI - cinco representantes de organizações não-governamentais ambientalistas, na proporção de um representante para cada região geográfica do País.

§ 1º Os representantes de que tratam os incisos I a X e os seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º Os representantes de que trata o inciso XI e os seus

ADPF 651 / DF

suplentes serão indicados mediante processo eleitoral, pelo conjunto das organizações não-governamentais registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, nos termos da legislação em vigor.

§ 3º Os representantes indicados nos termos do § 2º serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 4º Os representantes de que tratam os incisos VI a XI terão mandato de dois anos.

Decreto 10.224/2020

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do **caput** serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.” (grifos nossos)

18. Portanto, demonstra-se certo que houve a total supressão da participação social no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, com o advento do objeto ora impugnado. Nesse sentido, em observância à jurisprudência deste STF, percebo que referido expediente contrariou o que assentado na supracitada ADPF 622, Rel. Min. Roberto

ADPF 651 / DF

Barroso, a respeito do Conanda. Eis o teor da ementa do referido julgado:

“Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido. 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, o exercício dessa 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 em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF).** 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: ‘É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos’.” (grifos nossos)

19. Mesmo raciocínio foi externado pela Ministra Rosa Weber em relação ao Conselho Nacional do Meio Ambiente no âmbito de medida cautelar monocraticamente deferida por Sua Excelência, ainda pendente de referendo pelo Pleno no âmbito da ADI-MC 623, de sua relatoria, DJe 10/01/2022. Extraio de sua fundamentação os seguintes trechos:

ADPF 651 / DF

“Não cabe aqui trazer toda a fundamentação acerca dos direitos constitucionais valorados, assim como dos argumentos apresentados no processo, seja para acolhê-los ou rechaçá-los, porquanto em julgamento no mérito, ora suspenso pelo pedido de vista. Por isso, trago nesta justificação os argumentos identificados na ementa proposta, que traduzem a plausibilidade dos direitos ora vindicados:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA.

1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente.

ADPF 651 / DF

2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes.

3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário.

4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular.

5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.

6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental.

7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais

ADPF 651 / DF

heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes.

8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional.

9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019.

10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

Soma-se, aos fundamentos do voto, o precedente formado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal na ADPF 622, semelhante, como já ressaltei, à presente ação. Na ADPF 622, a controvérsia constitucional consistia na validade do Decreto n. 10.003/2019, que alterou as normas sobre a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente CONANDA e destituiu imotivadamente todos os seus membros, no curso dos respectivos mandatos.

(...)

Na mesma linha argumentativa, a decisão cautelar

ADPF 651 / DF

colegiada proferida no julgamento da ADI 6.121, que teve por objeto a validade do Decreto n. 9.759/2019, a dispor sobre a extinção e estabelecimento de diretrizes, regras e limitações para colegiados na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A controvérsia constitucional, naquela ação, centrou-se no debate acerca do enquadramento funcional e estrutural dos conselhos como instituições colegiadas viabilizadoras da participação popular nos processos decisórios governamentais.

Entendo, portanto, configurado o pressuposto da plausibilidade do direito (*fumus boni juris*).” (grifos nossos)

20. De todo modo, demonstra-se necessário considerar o arguto ponto trazido em memorial pela Advocacia Geral da União. Esse órgão de Estado buscou distinguir a presente hipótese dos precedentes firmados na ADI-MC 6.121, Rel. Min. Marco Aurélio, e na ADPF 622, Rel. Min. Roberto Barroso, nos seguintes termos:

“5. O caso ora apreciado se diferencia da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121, precedente invocado pelo Partido Requerente. Naquele caso, essa Suprema Corte analisou situação de extinção de Conselho de âmbito nacional, com a participação popular na condução de políticas públicas, previsto em lei em sentido formal. Na presente hipótese, além de não estarmos diante da extinção de colegiado, a parte autora se insurge contra alteração de composição de Conselho Deliberativo de fundo de natureza contábil e financeira.

6. O caso também se distingue da decisão tomada por essa Suprema Corte, em sua composição Plenária, na ADPF nº 622, em que se debruçou sobre as alterações efetuadas no CONANDA pelo Decreto nº 10.003/2019. No caso, foi reconhecida a contrariedade à norma constitucional expressa que exige participação da população por meio de organizações representativas para a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes (art. 227, *caput* e § 7º, e art. 204, II, CF), bem como violação à legalidade, diante de previsão na Lei nº

ADPF 651 / DF

8.242/1991, por seu art. 3º, que assegura a paridade na representação do Poder Público e da sociedade civil no Conanda.”

21. Conforme já visto, comungo do entendimento de que o presente caso distingue-se da orientação jurisprudencial fixada na medida cautelar parcialmente deferida na ADI-MC 6.121. Porém, não chego a tanto no que se refere à ADPF 622. Decerto, há comando constitucional expresso no art. 227, § 7º, da Constituição da República, que versa sobre políticas protetivas a crianças, cujo teor remete ao art. 204, inc. II, do texto constitucional, por sua vez atinente às políticas públicas de assistência social. Translado a esta manifestação o último:

“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;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (grifos nossos)

22. Porém, é imperioso perceber que a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, ao tornar permanente o Fundeb, fez constar no dispositivo inaugural do título “Da Ordem Social” comando normativo até mesmo mais abrangente do que aquele presente no mencionado art. 204, inc. II, do texto constitucional. Cuida-se do art. 193, parágrafo único, da Constituição da República, assim vazado:

“Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

ADPF 651 / DF

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.” (grifos nossos)

23. Haja vista que o capítulo referente ao Meio Ambiente encontra-se na “Ordem Social” da Constituição da República – traduzindo-se, portanto, em política social –, entendo que igualmente se observa o dever de proteção à participação social na espécie e, por consequência, a democratização do processo decisório levado a efeito na Administração Pública. **Dito de forma direta, não há razões para o *distinguishing* proposto pela Advocacia pública nesse tópico. O racional deve ser o mesmo, à luz da coerência, da estabilidade e da integridade da jurisprudência desta Corte (art. 926 do CPC).**

24. Na verdade, a conjugação do art. 193, parágrafo único, do texto constitucional, com a dogmática dos direitos fundamentais é o que me permite fixar posição no sentido da presença de vício material de inconstitucionalidade no objeto impugnado. Explico: a supracitada garantia fundamental à participação da sociedade em todas as fases das políticas públicas submete-se a uma reserva legal simples. Em termos de teoria constitucional, estamos diante da tormentosa questão relativa ao âmbito de proteção dos direitos fundamentais. A esse respeito, Virgílio Afonso da Silva bem expõe os enfoques restrito e amplo possíveis nessa seara para, ao fim e ao cabo, compreender que nenhuma das perspectivas é majoritária na doutrina pátria ou na jurisprudência do STF. Veja-se:

“Além de identificar quais dispositivos constitucionais, ou mesmo extraconstitucionais, garantem direitos fundamentais, é necessário também definir o que esses dispositivos protegem. Nessa área, é costume falar em *âmbito de proteção* dos direitos fundamentais (...) Como já mencionado, há duas possibilidades básicas. A primeira delas pressupõe um âmbito de proteção

ADPF 651 / DF

restrito, que inclui apenas aquilo que é definitiva e absolutamente protegido (...) A dificuldade desse enfoque é justamente definir quais são os critérios que permitem considerar algumas condutas como protegidas e outras como não protegidas. Essa é uma tarefa de interpretação constitucional (...) além disso, como a definição do âmbito de proteção teria que ocorrer de antemão, como regra geral é possível afirmar que se um ato, fato ou situação é protegido por um direito fundamental não é possível que a legislação infraconstitucional ou que decisões judiciais deixem de protegê-lo.

Uma outra possibilidade de resposta pressupõe um âmbito de proteção *amplo*. De acordo com esse enfoque, não há como definir, de antemão, o que deve ser incluído no âmbito de proteção de cada direito e o que deve dele ser excluído. Por isso, esse enfoque defende que tudo aquilo que for tematicamente pertinente deve ser incluído no âmbito de proteção de um direito fundamental (...) Essa proteção, contudo, não é definitiva, tampouco absoluta. Sobretudo direitos de terceiros podem ser razões para uma restrição posterior ao âmbito de proteção de um direito. Mas qualquer restrição deve ser fundamentada e deve ter como objetivo garantir outros direitos fundamentais ou algum interesse coletivo de nível constitucional” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 102-103)

25. Logo, independentemente do enfoque adotado – restrito ou amplo – para definir-se o âmbito de proteção do direito presente no parágrafo único do art. 193 da Constituição da República, **é indene de dúvidas que a supressão completa de entidades, órgãos e pessoas oriundas da sociedade civil invade o núcleo de intangibilidade dessa norma constitucional**. Mesmo se analisarmos a questão sob a perspectiva da eficácia das normas constitucionais, o que foi pioneiramente desenvolvido por José Afonso da Silva, **o objeto impugnado deve ser considerado inconstitucional, porque não respeitou a eficácia negativa**

ADPF 651 / DF

dos princípios. Nesse sentido, em suas lições doutrinárias, o e. Ministro Luís Roberto Barroso assim define referido conceito fundamental e respectivos efeitos em termos de juízo de inconstitucionalidade:

“A eficácia negativa implica a paralisação da aplicação de qualquer norma ou ato jurídico que esteja em contrariedade com o princípio constitucional em questão. Dela pode resultar a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, seja em ação direta – com sua retirada do sistema -, seja em controle incidental de constitucionalidade – com sua não incidência no caso concreto. Também outros atos jurídicos, administrativos ou privados, estão sujeitos a tais efeitos negativos.”

(BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9 ed. São Paulo: Saraiva jur, 2021. p. 308)

26. Por conseguinte, considero que o decreto presidencial em questão ofendeu diretamente os comandos presentes nos arts. 193, parágrafo único, e 225, caput, ambos da Constituição da República. Este último em razão da denominada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a qual garante uma eficácia irradiante a estes, assim como uma salvaguarda da faculdade jurídica prevista no altiplano constitucional no que toca aos procedimentos e arquitetura organizacional.

27. Deixe-se claro a presente posição: não se discute a possibilidade constitucional conferida aos Poderes Executivo e Legislativo para regulamentar “como” essa participação da sociedade se dará em cada uma das inúmeras políticas sociais previstas em lei, inclusive de forma diferenciada no que toca às fases do ciclo de políticas públicas. Afirma-se apenas que ofende os dispositivos supracitados a decisão política, vertida em decreto presidencial, de prever na composição de um órgão colegiado legalmente previsto e responsável pela deliberação de políticas sociais de índole ambiental – no particular, o Conselho

ADPF 651 / DF

Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente – somente representantes indicados por órgãos federais, quando em suas versões pretéritas havia a participação de membros da sociedade civil.

28. Pelo exposto, conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgo-a procedente, com eficácia *ex nunc*, com a finalidade exclusiva de declarar a inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto presidencial nº 10.224/2020. Com efeito, em homenagem à segurança jurídica, é importante assentar que se repristinam os efeitos do art. 4º do Decreto nº 3.524/2000, com redação dada pelo Decreto nº 6.985/2009.

É como voto.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: BRUNO LUNARDI GONÇALVES
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH
ADV.(A/S)	: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA

APARTE

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) -
Ministro André Mendonça, Vossa Excelência me permite um aparte?

Quero apenas acentuar que, como o pedido inicial restringiu o objeto ao questionamento sobre a validade constitucional, ou não, do Decreto n. 10.224, eu adiantei, como disse, *ad argumentandum tantum*. Portanto, quanto à superação do objeto, mantém-se a parte dispositiva e a fundamentação.

Apenas para deixar claro esse ponto.

Muito obrigada a Vossa Excelência!

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) -
Presidente, peço a palavra.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - A eminente
Ministra Cármen Lúcia não se pronunciou sobre essa eficácia.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Como
modulação de efeitos normalmente a gente reajusta ao final, não tem
problema.

Só queria que ficasse clara a razão de ser parcialmente procedente.
Como afirmei, desde o início, Vossa Excelência então está julgando
procedente o pedido na formulação inicial, portanto, adstrito ao Decreto
n. 10.224, e, nesse sentido, julgando procedente.

A extensão aos outros decretos seria se o Plenário aceitasse o
aditamento. Se, por maioria, não for aceito o aditamento, Vossa
Excelência está acompanhando para julgar procedente, como julgo,
restringindo, no item inicial - portanto, por mim formulado -, ao Decreto
n. 10.224, nesse sentido, julgando procedente. O que Vossa Excelência, na
preliminar, afastou foi a extensão do conhecimento do objeto, então seria
procedente nos termos do pedido, com eficácia *ex nunc*.

Quanto aos efeitos, não há problema, porque posso ajustar, mas
então teria que discutir sobre a data a partir da qual se produziriam esses
efeitos. O Ministro André tem razão quando afirma que houve atos que
tiveram efeitos, e esses efeitos não podem ser simplesmente afastados.

Muito obrigada, Presidente! Muito obrigada, Ministro André!

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Presidente, agradeço. Somente fiquei com uma dúvida: estaria o eminente Ministro André conhecendo como ADI, conforme propôs a eminente Relatora, ou como ADPF?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Como ADPF.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Como ADPF. Obrigada!

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Só uma pergunta, Presidente: um dos decretos também está sob a relatoria da Ministra Rosa Weber?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Sim.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – O terceiro do aditamento.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) – ADO, não é?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – O terceiro aditamento.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) – Então, esse "parcialmente procedente" pode ser ajustado ao final?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Pode.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Esclareci, porque, Sua Excelência afastou a preliminar, e, ao votar, explicitiei que, se não superada, estava votando pela procedência, no sentido da inconstitucionalidade do Decreto n. 10.224. O Ministro afasta a preliminar e, como eu, julga procedente neste ponto.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Exato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Portanto, é procedente, não é isso, Ministro?

ADPF 651 / DF

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – É isso. Considerarei o aditamento, em função dessa fala do "parcialmente", em função do aditamento. Se é restrito a um único decreto, é totalmente procedente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Exatamente. Por isso é que fiz separado e afirmei isso desde o início.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) – Então, é só adstrito ao Decreto nº 10.224?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Isso, exatamente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) – De 2020.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Obrigada, Presidente!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) – Perfeito. Então, procedente.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -

Obrigado, Presidente! Pedi a palavra para antecipar voto, em virtude de uma audiência que tenho na sequência - agradeço ao Ministro Nunes Marques pela gentileza.

Presidente, já antecipo que acompanho a eminente Ministra-Relatora nas preliminares, inclusive em relação ao aditamento.

Em relação ao mérito, Presidente, o art. 225 da Constituição internalizou a ideia de proteção ao meio ambiente, que foi evoluindo internacionalmente, inclusive no art. 130-R - não é? - do Tratado da União Europeia, no sentido de ser essencial à política comum a busca de um grau de proteção elevado.

Saliento isso, Presidente, porque essa hipótese me parece diferente da hipótese da ADPF - seja do Conanda, seja de outros Conselhos -, onde fizemos a diferença entre conselho criado por decreto, que pode ser extinto por decreto, e conselho criado por lei, que, obviamente, deve ser alterado ou extinto por lei.

ADPF 651 / DF

Aqui, na questão ambiental, além dos ótimos argumentos trazidos pela eminente Ministra-Relatora, soma-se o argumento trazido pelo Ministro André sobre o parágrafo único do art. 193, a exigir, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas. Quais políticas? Em uma delas, as políticas ambientais. Além dessa questão específica do parágrafo único do art. 193, parece-me que, aqui, conforme a eminente Relatora bem colocou, também se aplica um princípio implícito de proteção contra o retrocesso.

Para se manter realmente a efetivação da proteção global do meio ambiente, há necessidade da participação popular da sociedade civil - aqui retirada pelo decreto na questão do Fundo -, que surgiu, no Brasil, a partir da questão ambiental e, depois, aplicamos na questão da saúde, na questão social, em algumas hipóteses, e nos direitos sociais, em outras hipóteses.

Consoante disse o Ministro André, com quem também concordo, quem vai disciplinar como se dará essa participação, por meio da edição de decretos regulamentares, dentro de uma razoabilidade, realmente é o Presidente da República. Enquanto não houver isso,

ADPF 651 / DF

prevalece ou repristina o decreto anterior.

Então, Presidente, o princípio da proibição ao retrocesso não só teve a proteção à dignidade da pessoa humana, ao meio ambiente, mas também, expressamente, à necessidade de participação popular.

O constituinte elaborou toda a proteção ao meio ambiente levando em conta a participação popular. Tanto que é possível, para a proteção do meio ambiente, ação popular e ação civil pública. É um complexo mecanismo protetivo ao meio ambiente, que inclui, sempre, a participação popular.

Não há razão para se retirar a participação popular na destinação do Fundo, ligado ao meio ambiente.

Com essas rápidas palavras, Presidente, parabenizando novamente a eminente Relatora pela análise da questão ambiental, acompanho integralmente Sua Excelência.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Rede Sustentabilidade (Rede) propôs esta arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, com o propósito de ver declarada a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que, ao regulamentar a Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, conferiu nova estrutura administrativa ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Aponta violação aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios constitucionais da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único) e da proibição do retrocesso institucional (arts. 1º, III; 5º, XXXVI e § 1º; e 60, § 4º, IV), além de afronta aos direitos à igualdade (CF, art. 5º, I) e à proteção do meio ambiente (CF, art. 225).

Afirma que a edição do diploma impugnado se insere em contexto de múltiplas iniciativas supostamente voltadas ao enfraquecimento das políticas de proteção ao meio ambiente, implementadas pelo Poder Executivo federal mediante a desconstituição de marcos regulatórios e o enfraquecimento e desvirtuamento das funções de instituições ambientais.

Remetendo à revogação, pelo Decreto n. 10.224/2020, dos de n. 3.524/2000 e 6.985/2009, esclarece que o ato acabou por extinguir a participação de representantes da sociedade civil no conselho deliberativo do FNMA, o que teria resultado “em profunda disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão” (peça 1, p. 6).

ADPF 651 / DF

Frisa ser tal medida contrária ao princípio da participação popular direta, além de responsável pelo inadmissível retrocesso socioambiental e institucional.

Pondera que a nova composição do Fundo ofende o pacto federativo, por contar o novo conselho deliberativo apenas com integrantes vinculados ao Executivo federal, sem representantes dos Estados e dos Municípios.

Articula com afronta a normas internacionais já incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio, tais como a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e o Protocolo Adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos.

Requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia das normas impugnadas e, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade de todo o Decreto n. 10.224/2020.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 12).

A Presidência da República e a Advocacia-Geral da União suscitaram preliminar de inadequação da via eleita e, no mérito, manifestaram-se pela improcedência da ação (peças 15, 16 e 18).

O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) foi admitido como *amicus curiae* (peça 20).

A Procuradoria-Geral da República opina pelo não conhecimento da ação (peça 29).

É o relatório. Passo ao voto.

ADPF 651 / DF

Destaco, de início, o teor do decreto impugnado:

Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira. Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados, nos termos do disposto no art. 3º e no art. 4º.

Art. 2º Constituem recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente:

I – dotações orçamentárias da União;

II – recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III – rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio;

IV – outros recursos destinados por lei.

Art. 3º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, que designará responsável pela sua gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa.

Art. 4º Compete ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, julgar os projetos com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I – pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II – por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

ADPF 651 / DF

- b) Ministério da Economia;
- c) Ministério do Meio Ambiente;
- d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e
- e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do *caput* serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterá a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros. Art. 7º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.

Art. 8º A participação no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

ADPF 651 / DF

Art. 9º O regimento interno disporá sobre o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º. Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

Art. 11. O gestor de que trata o *caput* do art. 3º será responsável pela celebração e pelo acompanhamento técnico-financeiro dos instrumentos de repasse de recursos para projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do disposto no art. 4º.

Art. 12. Ficam revogados:

I – o Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000;

II – o Decreto nº 6.985, de 20 de outubro de 2009.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Com a devida vênia dos que pensam de modo diverso, parece-me que estamos diante de um caso de não cabimento da ADPF.

O art. 6º da Lei n. 7.797/1989 claramente instituiu a competência conjunta da Presidência da República e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para regulamentar o FNMA, “fixando as normas para a obtenção e distribuição de recursos, assim como as diretrizes e os critérios para sua aplicação”.

O que fez o Presidente? Com base nessa autorização legislativa,

ADPF 651 / DF

reorganizou o Conselho Deliberativo do FNMA, excluindo a participação de membros da sociedade civil e de outras categorias, entre outras providências.

Trata-se de opção política absolutamente legítima para o Chefe do Executivo federal, a quem a Constituição, aliás, confere poderes para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando a atuação não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, “a”).

De resto, houvesse algum excesso de poder, seria no campo infraconstitucional, em virtude de o Presidente da República ter agido para regulamentar lei ordinária.

A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que as ações de controle concentrado de constitucionalidade não se prestam a resolver conflitos reflexos entre atos infralegais e o Texto Constitucional. Ilustram esse entendimento as seguintes ementas:

[...] ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008, QUE REGULAMENTA A LEI DOS PORTOS (LEI 8.630/1993). OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado.

II – Agravo regimental a que se nega provimento.
(ADPF 169 AgR, Tribunal Pleno, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 14 de outubro de 2013)

[...] AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE

ADPF 651 / DF

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERVENÇÃO DO PODER CONCEDENTE. CONCESSÃO. TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE PASSAGEIROS. DECRETO N. 45.640/2018 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ADPF 577 AgR, Tribunal Pleno, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 21 de outubro de 2019)

[...] Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, *in casu*, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, *DJe* de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido.

(ADPF 468 AgR, Tribunal Pleno, Dias Toffoli, *DJe* de 28 de

ADPF 651 / DF

maio de 2018)

Por outro lado, caso se considerasse, no caso, que o decreto tem suficiente autonomia para ser considerado ato paralegal, então a ação cabível seria a direta de inconstitucionalidade, e não a arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível somente na hipótese de inexistir outro remédio no ordenamento jurídico.

Em todo caso, a ADPF é incabível.

No mérito, melhor sorte não assiste ao autor da ação.

Pretende ele impugnar o inteiro teor de um decreto que revogou outro. Ora, **não existe hierarquia entre decretos**. A revogação de qualquer um pode ocorrer a qualquer hora, respeitados apenas eventuais direitos adquiridos ou atos jurídicos perfeitos. Mas imaginar que existem decretos irrevogáveis por outros é impensável.

Tal interpretação, aliás, pode ter impacto negativo no futuro. Sabendo que, uma vez instituída a participação popular num determinado conselho, mesmo sem determinação expressa de lei, não poderá o governo mais voltar atrás, é possível que se evite o deferimento desse tipo de atuação.

Não há obrigatoriedade constitucional ou legal da participação popular no Conselho Deliberativo do FNMA. Por opção política, entendeu-se, em determinado momento histórico, que essa colaboração seria interessante e útil. Em outro, diferentemente, acreditou-se que o conselho ficaria melhor sem ela.

De qualquer modo, isso não elimina os diversos tipos de controle que incidem sobre a aplicação dos recursos públicos (pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pelas organizações não governamentais e pelos cidadãos, segundo as formas constitucional e legalmente previstas).

ADPF 651 / DF

O que se alterou foi apenas a estrutura deliberativa de certo conselho, o qual, de resto, não tem forma definida em lei, cabendo mesmo ao Presidente da República delinear-lo por meio de decreto.

Como bem destacou este Tribunal nos autos da ADI 5.013, a chamada “vedação do retrocesso” não pode petrificar atos normativos, tornando-os insuscetíveis de modificação posterior:

ADICIONAL DE PERICULOSIDADE – BASE DE CÁLCULO – ALTERAÇÃO. Ausente parâmetro de controle a estabelecer patamar mínimo alusivo ao adicional de periculosidade, surge constitucional ato normativo mediante o qual alterada base de cálculo. **NORMA INFRACONSTITUCIONAL – PARÂMETRO DE CONTROLE ESTRITO – VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL – IMPROPRIEDADE.** Tendo em conta avanço na tutela de direitos mediante norma infraconstitucional, **é impróprio, considerado tratamento estrito dado à matéria pela Constituição Federal, potencializar o princípio da vedação ao retrocesso social, a ponto de, invertendo a ordem natural, transformar em cláusula pétrea legislação ordinária ou complementar.**

(ADI 5.013, Plenário, Redator do acórdão o ministro Marco Aurélio, *DJe* de 16 de novembro de 2020)

Conforme observado, com grande propriedade, pela ministra Rosa Weber, ao examinar a ADI 5.224, “o princípio da vedação do retrocesso social não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer inovação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de quem o invoca. Sua função é obstar políticas públicas capazes de por em risco o núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição. Aspectos marginais e acessórios da legislação infraconstitucional não podem ser elevados à condição de valores constitucionais fundamentais, pena de se constitucionalizar as leis

ADPF 651 / DF

ordinárias”.

Este é exatamente o ponto: a se admitir a impossibilidade de o Presidente da República revogar um decreto voltado a organizar um conselho que administra um fundo porque, com isso, estaria causando retrocesso social, então o decreto antigo passaria a ter *status* jurídico inteiramente peculiar. Uma miudeza da Administração, por força de um diáfano princípio, passaria a ostentar uma imutabilidade própria das cláusulas pétreas.

Não me parece ser esse o caso. A aplicação do princípio da vedação ao retrocesso deve ser reservada para questões de grande alcance, que impactem o núcleo de direitos fundamentais de modo perene e significativo. No caso dos autos, isso não ocorre. A mera alteração organizacional de um conselho em nada afeta os aspectos do controle social das políticas de meio ambiente. Os cidadãos interessados no tema têm vários canais para direcionar suas críticas e impugnações aos atos do poder público nessa área. Apenas houve reposicionamento dos atores envolvidos na temática.

Mais adiante, um governo poderá, por exemplo, reorganizar o conselho trazendo de volta a participação popular, nos mesmos moldes ou em nova roupagem. Logo, impor agora que aquela organização permaneça significaria também impedir que ela seja revista futuramente. Parece-me, com a devida vênias, sem base constitucional essa posição.

Do exposto, Senhor Presidente, não conheço da ação e, caso ultrapassadas as preliminares, voto pela improcedência dos pedidos.

É como voto.

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL****ESCLARECIMENTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, se Vossa Excelência me permite, primeiro, agradecendo o voto do eminente Ministro Nunes Marques e respeitando, absolutamente, o que acaba de expedir, eu quero apenas deixar claro algo, porque argumentos que não se contêm nos votos, nem no meu, nem nos que foram proferidos até agora, sobre a ampliação da democracia ou da participação democrática da sociedade, em nenhum momento, foram expostos.

O que nós estamos falando não é que o Presidente da República não possa - aliás, isso ficou claro no meu voto, o Ministro André chamou a atenção para esse ponto -, pode, sim, alterar, deve, é próprio da vida, pode ser uma outra formulação, desde que não exclua representante da sociedade civil, porque o que nós temos aqui, primeiro, é um objeto específico, matéria ambiental, segundo, com previsão constitucional. Por isso, o tempo todo eu falei que nós estamos fazendo o cotejo das normas questionadas - no caso específico, do 10.224 - com a Constituição, não passando por essa via, porque esta matéria tem um tratamento constitucional.

Ministro Nunes Marques, em nenhum momento, nós estamos falando na diminuição da participação; nós estamos falando na ausência dela. E foi encarecido no meu voto, expressamente, que o Presidente pode tratar do assunto, deve tratar do assunto, a competência dele não está sendo afastada.

O que o controle de constitucionalidade abstrato faz, enfatiza, e é nosso dever, como determinado pelo art. 102 da Constituição, como Guarda da Constituição, é impedir que um princípio constitucional, o da participação popular em matéria ambiental, possa ser desfeito por um ato unilateral do Presidente da República, que, neste caso, excluiu a

ADPF 651 / DF

participação, e não deu uma outra orientação. Acho que talvez não tenha ficado tão anotado nem realçado como deveria e, por isso, eu fiz questão de afirmar.

Os exemplos dados por Vossa Excelência agora - se um Presidente da República quiser ampliar a participação popular, se ele não puder mudar -, nós não tratamos desse assunto. Nós dissemos que, neste caso, com o Decreto n. 10.224, especificamente, como no aditamento feito e apresentado, e ainda que com o afastamento dele, mantendo-se a questão no questionamento sobre o Decreto n. 10.224, que excluiu representantes da sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente, em uma matéria que impõe a presença da sociedade, por norma constitucional, aí sim nós temos essa impossibilidade. E deixamos claro que, até que o Presidente possa cuidar dessa matéria, nós estamos determinando que se aplique aquele anterior que previa a participação, claro que com a remodelagem possível, sempre, como é da dinâmica da vida.

Os argumentos *ad terrorem*: então, se um Presidente fizer isso alguma vez, ele não pode voltar atrás? Pode, a vida é dinâmica, a vida muda, tudo muda. Mesmo quando eu expus meu voto na ADPF n. 760, eu espero que tenha ficado claro... Aliás, o Ministro Bruno Bianco, de maneira correta, como é próprio do seu comportamento sempre, e talentosa, disse: "a Ministra não está dizendo que não possa mudar o PPCDAm". Pode! Para isso, apenas é preciso que se cumpram os princípios constitucionais, e a dinâmica impõe exatamente essa observância, muito mais aqui.

Afirmar que isto aqui seria um precedente no sentido de que o Presidente da República estaria impedido, em qualquer circunstância, de mudar, especialmente para aumentar a democracia, porque amanhã ele não pode mudar, isso não existe no meu voto e, até onde eu pude compreender dos outros três votos já exarados, Presidente, isso em nenhum momento foi cuidado. Essas situações são perigosas porque, quando se expõe isso, expõe-se quem votou até agora como se estivéssemos fazendo uma barbaridade, que seria mesmo.

Se eu estivesse dizendo que um Presidente da República, que tem a

ADPF 651 / DF

competência regulamentar infralegal, não pode exercê-la porque depois ele não pode mudar no sentido de modificar, alterar, aperfeiçoar ou diminuir uma ou outra forma de participação popular, realmente estaria alguma coisa em contradição absoluta com a Constituição. Não foi isso que eu disse, não foi isso que eu pude extrair dos outros votos.

Aqui está o Ministro André e, como certamente este processo haverá de ser suspenso e haverá de continuar, os nossos Pares que já votaram terão oportunidade de se manifestar sobre isso, se for o caso. Eu só quero deixar claro, de imediato, que não estamos criando um precedente, menos ainda afirmando a impossibilidade de atuação de Presidente da República, agora ou no futuro, porque o que nós estamos examinando é o caso de uma norma, de um documento infralegal, como é o Decreto n. 10.224, em relação a uma competência específica em matéria ambiental.

Apenas isso, com todo o respeito, Ministro Nunes Marques, como é óbvio, e nem poderia ser diferente, no sentido de que Vossa Excelência, claro, com a sua compreensão de mundo do Direito, possa votar e votou com tanta fundamentação.

Apenas quero esclarecer para não ficar nenhum tipo de pendência. Eu não expus em meu voto e não escutei dos votos que já foram exarados nenhum argumento teratológico que amarrasse um Presidente da República, agora ou no futuro, a não dispor em condições diferentes, respeitados os princípios democráticos, de participação popular. Em matéria ambiental, há um tratamento constitucional específico.

Apenas isso, para deixar claro, Presidente. Agradecendo mais uma vez ao Ministro Nunes Marques.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu aqui da Presidência tenho de conciliar tudo aquilo que ouvi, porque sou o último a votar. O que eu verifico é que a *causa petendi* se referia ao fato de que os conselhos não tinham composição popular, só representantes do Governo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Foram excluídos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Mas o

ADPF 651 / DF

Ministro Nunes Marques construiu um raciocínio e fez um reforço argumentativo com esses exemplos. Eu acho que ficou bem entendido. E concluiu pela improcedência.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Exatamente. Apenas registro que não falei em momento nenhum que isso está no voto de ninguém; está no meu voto.

Quando citei os exemplos, repeti, por duas vezes, que iria me distanciar do caso dos autos a título de especulação. E agora sinto-me muito feliz por ter o meu voto já servido para trazer os esclarecedores pronunciamentos da Relatora. Eu já fico muito feliz pelo pronunciamento de Vossa Excelência.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Eu já tinha dito isso antes, Ministro. Talvez eu não tenha sido clara. Fui expressa ao afirmar exatamente: não estamos tratando de caso de subtração de atribuição... Não, isso já tinha sido afirmado e reafirmado. Como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760, tanto que, da tribuna, o Ministro Bruno Bianco falou, e hoje, mais uma vez, eu afirmei. Talvez não tenha enfatizado devidamente.

Mas, como eu disse, com todo respeito, e por isso digo que não estamos mesmo cuidando do caso, apenas tornando grifada, devidamente sublinhada a ênfase que precisa ser dada. Isso aqui não é um precedente que pudesse levar a uma teratologia do Supremo Tribunal Federal. Não é nem está nada neste sentido no meu voto. Não há como se imaginar, seriamente, que poderia se constituir, como Vossa Excelência diz, um perigoso precedente. Apenas para deixar claro.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Talvez não tenha ficado claro: quando falo de um precedente, baseio-me no posicionamento do Supremo Tribunal Federal em caso fronteiro a este, no qual esta Corte reconheceu que a participação popular em conselho é insuscetível de alteração por ato unilateral do Poder Executivo. Só que, naquela assentada, ficou consignado no acórdão: desde que tal participação tenha previsão legal expressa.

O que eu estou a dizer é que este caso – falo do precedente nesse

ADPF 651 / DF

sentido – é diferente da ADI 6.121, que foi votada por este Tribunal, porque ali havia expressa menção em lei para participação popular. Neste caso, não há nenhuma lei que determine a participação, e não há – isso na minha interpretação –, houve um pequeno distanciamento. Por isso que eu trato de um precedente, não que, absolutamente, ele esteja errado ou certo, mas eu não poderia deixar de registrar que a posição do Supremo Tribunal Federal até então exigia menção expressa em lei para essa participação popular.

Neste processo, estamos debatendo e trazendo uma roupagem mais moderna em razão dos fatos e da dinâmica do dia a dia da Administração Pública brasileira, em que já consignamos – em alguns votos; muito provavelmente todos –, entendimento novo, isto é, de que, neste caso, não há necessidade de expressa previsão legal. É nesse sentido que eu falo em novo precedente, aí fiz esse distanciamento e mencionei a ADI 6.121.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Claro, e por isso é que eu fiz questão de enfatizar, Ministro, porque nós estamos, na minha compreensão, mantendo o que o Supremo tem afirmado, apenas anotando que a lei expressamente pode prever no caso de participação popular ou, em matéria ambiental, estou extraindo da Constituição.

Por isso, no início, eu disse: estou recebendo como ação direta, se for essa a compreensão da maioria, porque também isso é preliminar que não vai alterar o resultado. Apenas estou adotando essa compreensão, porque estou extraindo o cotejo - e repeti isso mais de uma vez, talvez não tenha ficado tão enfatizado quanto gostaria – com a Constituição. Portanto, estou mantendo o que o Supremo tem decidido: precisa haver base para que haja essa exigência. E eu tentei demonstrar, no meu voto, que havia. Só que não era uma base normativa infraconstitucional, mas constitucional.

Eu agradeço a Vossa Excelência. Muito obrigada!

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Senhor Presidente, questão de ordem, tentando contribuir não só com Vossa Excelência, mas, de modo até especial, com a Ministra Cármen Lúcia, na condição de Relatora, e na eventual definição do resultado final.

Do que eu depreendi do voto da eminente Ministra Cármen Lúcia – e nós estaríamos de acordo nesse sentido –, é da inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto, não de todo o decreto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Não, isso está expresso na parte dispositiva.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – E eu pude ver isso. A questão é que o partido autor, na inicial, pede a inconstitucionalidade de todo o decreto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – Mas, depois, ele pontua no curso da ação. E a argumentação é essa, por isso que eu disse que haveria a procedência, porque centraram-se nisso tanto na argumentação quanto no pedido formulado.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Então era só esse esclarecimento que eu queria fazer.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) – É exatamente isso.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Está ótimo. Obrigado!

07/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Só uma dúvida: o Ministro Nunes Marques não conhece da ADPF, mas, acaso conhecida, julga improcedente?

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Improcedente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Então não conhece a ADPF, tampouco aplica a fungibilidade para conhecer como ADI e julgar procedente. Não conhece, mas, se houver julgamento de mérito, automaticamente está superada a preliminar, e o pronunciamento do mérito de Vossa Excelência ficou claro que é pela improcedência.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Exatamente.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES (62880/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH

ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (75208/RJ)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que recebia o aditamento à petição inicial, conhecendo da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e, se não superada a questão referente ao aditamento, mantinha o objeto da matéria questionada restrito à validade constitucional ou não do Decreto n. 10.224, de 2020, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, mas, se acolhido pelo Plenário o aditamento, estendia a parte dispositiva para também julgar procedente a ação para a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia; no que foi integralmente acompanhada pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes; do voto do Ministro André Mendonça, que não aditava a inicial, conhecia da arguição, não a recebendo como ação direta de inconstitucionalidade, e julgava procedente a arguição, com eficácia *ex nunc*; e do voto do Ministro Nunes Marques, que não aditava a inicial, não conhecia da arguição e, caso vencido, julgava improcedentes os pedidos, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, o Dr. Luiz Carlos Ormay Júnior; pelo interessado, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae*, o Dr. Carlos Nicodemos Oliveira Silva; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 7.4.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

27/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Como o julgamento desta ação iniciou-se há três semanas, peça licenças às e. Pares e aos e. Ministros, para fazer uma breve memória dos argumentos trazidos pelas partes.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, a fim de declarar a inconstitucionalidade do Decreto 10.224, de 5.2.2020, que dispõe:

“Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados, nos termos do disposto no art. 3º e no art. 4º.

Art. 2º Constituem recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; e

IV - outros recursos destinados por lei.

ADPF 651 / DF

Art. 3º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, que designará responsável pela sua gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa.

Art. 4º Compete ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, julgar os projetos com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e

ADPF 651 / DF

extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterà a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros.

Art. 7º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.

Art. 8º A participação no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 9º O regimento interno disporá sobre o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º. Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

Art. 11. O gestor de que trata o caput do art. 3º será responsável pela celebração e pelo acompanhamento técnico-financeiro dos instrumentos de repasse de recursos para projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do disposto no art. 4º. Art. 12. Ficam revogados:

I - o Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000;

ADPF 651 / DF

II - o Decreto nº 6.985, de 20 de outubro de 2009;

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

O Partido Rede Sustentabilidade, em aditamento à Inicial, protocolado em 03.06.2020, incluiu o pedido de declaração de inconstitucionalidade: do Decreto n.º 10.239/2020, que dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, que teria excluído os governadores da região da Amazônia do colegiado; o art. 1º, CCII, do Decreto n.º 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, que, entre outros inúmeros decretos, revogou parcialmente o Decreto n.º 6.527, de 1º de agosto de 2008, extinguindo, portanto, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia; da Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.º 240, de 21 de maio de 2020, que indicou os membros do Conselho do FNMA.

Alega-se violação ao princípio da participação popular direta (art. 1º, par. único), da proibição do retrocesso institucional (art. 1º, III; art. 5º, XXXVI e § 1º, art. 60, § 4º, IV), à igualdade (art. 5º, I) e à proteção do meio ambiente.

Os Decretos inserem-se em contexto normativo semelhante. O Decreto n. 10.244/2020, segundo o requerente, eliminou a participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. O Conselho era composto por dezessete integrantes, sendo nove de organizações governamentais e oito da sociedade civil, cinco dos quais eleitos entre as organizações integrantes do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas. Atualmente a composição do Conselho Deliberativo limita-se a cinco representantes de órgãos do Governo.

Ainda de acordo com o requerente, o Decreto n. 10.239/2020 retira da composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal os Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal.

Já o Decreto n. 10.223/2020, que dispõe sobre o Fundo Amazônia pelo BNDES, extingue o Comitê Orientador do Fundo, cuja atribuição era a de zelar pela implementação de iniciativas do Fundo Amazônia Sustentável e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Além de representantes do Governo

ADPF 651 / DF

Federal, o órgão era integrado pelos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal.

Preliminarmente, quanto ao conhecimento, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República alegam que o Decreto 10.224/2020 foi editado com a finalidade de regulamentar a Lei n. 7.797/89, cujo art. 6º estabelece a competência conjunta da Presidência de o do IBAMA para regulamentar o FNMA. Assim, a ofensa, se houvesse, seria indireta.

A PGR suscita, ainda, a violação da subsidiariedade, porque, se se entendesse que o decreto teria natureza autônoma, deveria ser impugnado por meio de Ação Direta.

Da Tribuna e, posteriormente, por memoriais complementares, a Advocacia-Geral da União contestou também a possibilidade de aditamento, alegando que os novos pedidos estendem-se a Decretos que não dizem respeito ao mesmo órgão e que, portanto, teriam fundamentos distintos. Além disso, os Decretos que foram incluídos no pedido de aditamento seriam objeto de impugnação em outras ações do controle concentrado, a indicar que os argumentos poderiam ser nelas examinados.

No mérito, tanto a Presidência da República, quanto a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República sustentam que o Decreto é constitucional, porque os órgãos cuja composição é impugnada foram criados não por lei, mas por atos infralegais. Assim, a competência tanto para criar, como para desfazer esses órgãos é exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 84, VI, "a", da CRFB.

A Advocacia-Geral da União destaca ainda que o Conselho Nacional da Amazônia Legal não diminuiu a importância de cada um dos Entes Federativos, conforme previsão constante do art. 3º, II, do Decreto n. 10.239/2020.

Na sessão de julgamento de 07.04.2022, a e. Min. Relatora acolheu o pedido de aditamento, em observância aos princípios da duração razoável do processo e da racionalidade processual, reconhecendo ser desnecessária nova requisição de informações. e, no mérito, votou pela

ADPF 651 / DF

procedência da ADPF. O voto foi acompanhado integralmente pelos e. Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes e, em parte, pelo e. Min. André Mendonça, que não admitia o aditamento. O e. Min. Nunes Marques inaugurou a divergência, julgando a ação improcedente.

Era, em síntese, o que tinha a rememorar.

Adianto que, no mérito, estou a acompanhar na íntegra o voto da e. Relatora, com as vênias da divergência.

No que tange ao aditamento, acompanho a e. Ministra Cármen Lúcia. Muito embora ele tenha sido feito posteriormente às informações da Presidência e à manifestação da AGU, os atos impugnados inserem-se num contexto específico que envolve a revogação ou alteração de centenas de decretos pelo Presidente da República, todos no mês de fevereiro de 2020.

É compreensível, portanto, que vícios que sejam comuns a esses atos normativos sejam impugnados em momentos distintos, porque sequer há tempo hábil para que o requerente ou qualquer interessado examine todos os atos de uma só vez. A presente ADPF foi proposta em 10.02.2020 em face do Decreto 10.224, de 05.02.2020. O aditamento, por sua vez, abrange Decreto que, embora tenha sido editado na mesma data, é bastante complexo, prevendo a revogação de 300 outros atos. Já o Decreto 10.239, de 2020, também objeto do aditamento, foi editado logo em seguida, em 11.02.2020, após o protocolo da ação.

Não desconheço que a jurisprudência é no sentido de restringir o cabimento do aditamento, a fim de oportunizar a manifestação das autoridades que editaram o ato. No entanto, o presente caso é de normas que foram editadas em um mesmo contexto, qual seja, o de medidas tendentes a “desburocratizar” a Administração Federal, como notoriamente justificou a Presidência da República. Caso haja um vício transversal a essa série de medidas, como ocorre na presente hipótese, não faz sentido exigir nova manifestação dos órgãos, seja pela incidência do princípio da razoável duração do processo, seja para permitir o controle de constitucionalidade possa ser exercido plenamente. Sendo o mesmo argumento utilizado para contestar a constitucionalidade, é

ADPF 651 / DF

evidente que os mesmos argumentos utilizados para defender a constitucionalidade serão empregados. Por essas razões, acompanho a e. Relatora e conheço do aditamento.

Quanto às preliminares, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que é possível o controle concentrado de decretos que gozem de densidade normativa. A alteração substancial da composição do Conselho denota essa densidade, alegando-se, diante da supressão da participação da sociedade civil, violação direta à Constituição. Nesse sentido: ADI nº 3239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Relator(a) p/ Acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; ADPF nº 622, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 01/03/2021, DJe de 21/05/2021.

Quando do julgamento da ADI nº 5.543, cujo objeto envolvia a restrição de doação de sangue aos chamados grupos de risco (consubstanciando-se na Portaria nº 158/2016 do Ministério da Saúde, e na Resolução da Diretoria Colegiada nº 34/2014 da Anvisa), fiz observar que as normas regulamentares poderiam constituir-se como objeto das ações de controle, não apenas por sua natureza jurídica, mas, sobretudo, porque a discussão da questão constitucional que fora ali posta adquiria relevo em face do núcleo mais íntimo do princípio constitucional da dignidade humana.

In casu, não me parece que a solução da controvérsia possa se dar, simplesmente, pelo contraste entre a norma impugnada e a legislação ordinária que, em princípio, demandaria densificação. As opções assumidas pelo Poder Executivo levantam questões que só adquirem relevância jurídica quando contrastadas com princípios constitucionais, especialmente aqui, o princípio democrático.

E, formalmente, não se trata de decreto autônomo, a ensejar a impugnação pela via da Ação Direta. De todo modo, como propôs a e. relator, poder-se-ia aplicar a fungibilidade, acompanhando-a, portanto.

Feito esse recorte, passo à análise do mérito, anotando que, anteriormente à alteração, a composição era assim definida no Decreto n.º 3524/2000 com redação do Decreto 6985/2009 (g.n.):

ADPF 651 / DF

“Art. 4º O Conselho Deliberativo do FNMA será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e composto por: (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

I - três representantes do Ministério do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

II - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

III - um representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

IV - um representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

V - um representante da Agência Nacional de Águas - ANA; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

VI - um representante da Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente - ABEMA; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

VII - um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;

VIII - um representante do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - FBOMS;

IX - um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

X - um representante de organização da sociedade civil, de âmbito nacional, indicada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

XI - cinco representantes de organizações não-governamentais ambientalistas, na proporção de um representante para cada região geográfica do País. (Incluído pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

ADPF 651 / DF

§ 1º Os representantes de que tratam os incisos I a X e os seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades, e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

§ 2º Os representantes de que trata o inciso XI e os seus suplentes serão indicados mediante processo eleitoral, pelo conjunto das organizações não-governamentais registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas - CNEA, nos termos da legislação em vigor. (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

§ 3º Os representantes indicados nos termos do § 2º serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

§ 4º Os representantes de que tratam os incisos VI a XI terão mandato de dois anos. (Incluído pelo Decreto nº 6.985, de 2009)

Já o disposto nos artigos 4º a 6º do Decreto n. 6.527/2008, revogados pelo item CCII do Decreto n. 10.223, de 2020, tem o seguinte teor:

“Art. 4º O Fundo Amazônia contará com um Comitê Orientador - COFA composto pelos seguintes segmentos, assim representados: I - Governo Federal - um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Ministério do Meio Ambiente;
- b) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- c) Ministério das Relações Exteriores;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- f) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- g) Casa Civil da Presidência da República; h) Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; e
- i) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

II - Governos estaduais - um representante de cada um

ADPF 651 / DF

dos governos dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento; e

III - sociedade civil - um representante de cada uma das seguintes organizações:

a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS;

b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB;

c) Confederação Nacional da Indústria - CNI;

d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF;

e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e

f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

§ 1º Os membros do COFA serão indicados pelos dirigentes dos órgãos e entidades de que tratam os incisos I a III do caput e designados pelo presidente do BNDES, para mandato de dois anos, prorrogável uma vez por igual período.

§ 2º O COFA, que se reunirá ordinariamente uma vez a cada semestre e extraordinariamente a qualquer momento mediante convocação de seu presidente, zelará pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao PAS e ao PPCDAM, estabelecendo:

I - diretrizes e critérios de aplicação dos recursos; e

II - o regimento interno do COFA.

§ 3º O COFA será presidido por um dos representantes dos órgãos do Governo Federal referidos no inciso I do caput, com mandato de dois anos, sendo o primeiro mandato exercido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente.

§ 4º As deliberações do COFA deverão ser aprovadas por consenso entre os segmentos definidos nos incisos I a III do caput;

§ 5º A Secretaria-Executiva do COFA será exercida pelo BNDES.

Art. 5º A participação no CTFA e no COFA será considerada serviço de relevante interesse público e não

ADPF 651 / DF

ensejará remuneração de qualquer natureza.

Art. 6º O BNDES apresentará ao COFA, para sua aprovação, informações semestrais sobre a aplicação dos recursos e relatório anual do Fundo Amazônia”

A composição do Conselho Nacional da Amazônia, por sua vez, prevista no Decreto n. 1.541, de 1995, era a seguinte:

“Art. 4º O Conselho Nacional da Amazônia Legal é composto pelo:

I - Vice-Presidente da República, que o presidirá; e

II - Ministro de Estado:

a) Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

b) da Justiça e Segurança Pública;

c) da Defesa;

d) das Relações Exteriores;

e) da Economia;

f) da Infraestrutura;

g) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

h) de Minas e Energia;

i) da Ciência, Tecnologia e Inovações; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

j) das Comunicações; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

k) do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

l) do Desenvolvimento Regional; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

m) Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

n) Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

o) Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. (Incluído pelo Decreto nº 10.450, de 2020)

ADPF 651 / DF

§ 1º Cada membro do Conselho Nacional da Amazônia Legal de que trata o inciso II do caput terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os suplentes dos membros de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos respectivos Ministros dentre servidores ocupantes de cargo de Natureza Especial na Estrutura Regimental do Ministério e designados pelo Vice-Presidente da República”

Quando do julgamento da medida cautelar da ADI n.6121, j. 13.06.2021, aqui já lembrada, e. relator, Min. Marco Aurélio, ressaltou que o art. 1º, parágrafo único, da Constituição, impõe a criação de instrumentos para a a efetivação da democracia deliberativa:

“Daí resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade. Povo que não a exerce não se autogoverna.

Mais: longe de pretender negar o papel central exercido pelo processo popular de escolha de representantes, vale ter presente, na esteira de autores partidários da chamada democracia deliberativa, a impropriedade de reduzir-se a vida democrática à representação clássica de matriz oitocentista, devendo envolver ‘também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas’ (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 44). A efetiva deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito da gestão política da coisa pública. Para tanto, surge imprescindível a criação de condições a franquearem, no debate público, idêntica oportunidade a todos os cidadãos para influenciar e persuadir em contexto discursivo aberto, livre e

ADPF 651 / DF

igualitário.

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.

Considerada a democracia participativa, observa Paulo Sérgio Novais de Macedo, ‘cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal’ (Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: nº 178, abril/junho de 2008, p. 187). Tais preocupações não passaram despercebidas pelos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), cuja Carta, produzida em meio a ricos e intensos debates, foi adequadamente chamada de Cidadã. ‘Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia’, nas palavras de Ulysses Guimarães. O Diploma Maior expressa o reencontro da Nação com o Estado Democrático de Direito após longos anos de regime de exceção.

Não por acaso, reverberando a definição clássica do regime democrático como ‘governo do povo, pelo povo, para o povo’, a redação do parágrafo único do artigo 1º não abre margem para dúvidas: ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’.

Por instrumentos da democracia participativa, compreende-se mais do que a corriqueira referência aos projetos de lei de iniciativa popular e aos institutos do referendo e do plebiscito, versados nos artigos 14, incisos I e II, 49, inciso V, 14, inciso III, e 61, § 2º, da Constituição Federal. Traduzem-se em toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração, considerada a influência

ADPF 651 / DF

da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática. Ao consagrar, junto aos mecanismos representativos, o princípio de participação direta na gestão pública, o texto constitucional, no que dotado de inequívoca força normativa, promoveu a emergência de diversos institutos alusivos à gestão ou fiscalização de políticas públicas. A leitura dos diversos capítulos da Lei Maior revela extenso rol de preceitos nos quais mencionada, expressamente, a ‘participação da comunidade’ na gestão pública, notadamente na área da saúde – artigo 198, inciso III –, da seguridade social – artigo 194, inciso VIII –, da política agrícola, – artigo 187, cabeça –, da gestão democrática da educação – artigo 206, inciso VI –, e da assistência social, onde se estabelece, de forma específica, a participação da população ‘por meio de organizações representativas’ na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis – artigo 204, inciso II.

Em sede doutrinária, vale trazer à balha a lição de Enid Rocha em texto oportunamente denominado ‘A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social’:

[...] no tocante à democracia participativa, [a Carta de 1988] estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado.

Importante ressaltar que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura

ADPF 651 / DF

política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais. (A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli (Org.). A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 2008. Brasília? ANFIP, p. 136).”

Assentou-se, na ocasião, a imprescindibilidade da participação direta nas deliberações democráticas, o que se dá pela criação de espaços de atuação.

Quando do julgamento da medida cautelar da ADPF 878, sobre o Programa Nacional de Apoio à Cultura (ainda não concluído), procedi à revisão da jurisprudência, lembrando, além da ADI-MC 6121, o julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n.º 36.688, em que expressei meu posicionamento sobre a matéria de fundo, elaborando o conteúdo das obrigações decorrentes do princípio democrático na Constituição da República:

“Colhe-se, portanto, da Constituição e das leis acima transcritas a vocação do Conselho de servir à efetivação dos direitos da pessoa idosa, entre os quais a promoção da sua autonomia, integração e participação na sociedade. A ideia de autonomia compreende justamente a capacidade de autogestão, de forma que a composição paritária do Conselho lhe é inerente. Os Conselhos, afinal, como se extrai dos trechos grifados da decisão na ADI n. 6121-MC, são meios pelos quais o Parlamento opta por promover, sob o influxo dos ares democráticos da Carta de 1988, a atuação dos diversos grupos representativos da sociedade civil organizada na tomada de decisões importantes da vida nacional, consagrando a força normativa do princípio democrático da participação direta na gestão pública e possibilitando o controle, pela sociedade, dos atos da Administração, considerada a influência da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da

ADPF 651 / DF

coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática.

(Rcl 36688 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 06-11-2019 PUBLIC 07-11-2019).

Ainda, ressaltei que argumento análogo parece estar inscrito na corrente jurisprudencial inaugurada com o julgamento da ADPF 622, de relatoria do e. Ministro Luís Roberto Barroso, assim ementado:

“Ementa: Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente Conanda. Procedência parcial do pedido. 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, o exercício dessa 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 em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar,

ADPF 651 / DF

dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (ADPF 622, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 20-05-2021 PUBLIC 21-05-2021).

Esse estado da arte da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal denota que o princípio democrático informa a Constituição desde o art. 1º, parágrafo único, demandando a participação direta da sociedade civil nas inúmeras questões que lhe concernem – proteção aos idosos, às crianças, à cultura – e, aqui, ao meio ambiente, conforme expressa previsão do 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.” (g.n.)

A coletividade, pois, é agente de proteção do direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não podendo ser alijada das suas decisões. É preciso que o Estado crie – não o contrário – ferramentas para a efetiva participação, afinal: “*o procedimento democrático não é uma atividade espontânea, senão um produto de regras.*” (Tradução livre de NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1997. p. 273).

Ao repensar justamente as práticas democráticas, os conselhos apresentam-se como minipúblicos a permitir a participação popular nas deliberações públicas. A partir das lições de Archon Fung, o professor de direito constitucional da UFPR, Miguel Gualano de Godoy, destaca a sua importância:

“porque eles representam, atualmente, os esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e para

ADPF 651 / DF

a deliberação. Ademais, tendo em vista a enorme pluralidade e diversidade política, econômica, social, cultural etc., fortalecer e aprofundar diversos minipúblicos pode ser mais fácil e eficaz do que modificar e aprimorar um grande público. Até mesmo pare se repensar novos arranjos institucionais que incentivem e promovam uma participação pública deliberativa, maior e mais efetiva, é útil saber como funciona a deliberação em âmbitos menores, mais restritos e específicos. Essa prática é importante porque ela traz também consigo, e inclui em suas discussões e propostas, a responsabilidade pública, justiça social, administração efetiva e mobilização popular. Os minipúblicos contribuem, assim, para o projeto democrático, para o revigoramento da esfera pública, modelando o ideal que se quer alcançar e aprimorando a qualidade da participação e da deliberação públicas.” (GODOY, Miguel Gualano. *A democracia deliberativa a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 121)

É da natureza dos minipúblicos que se estabeleça quem serão seus representantes e as condições materiais para a sua efetiva participação, sendo que eventual desequilíbrio deve ser contornado por meio de ações afirmativas. E a fundamentalidade do direito ao meio ambiente equilibrado impõe a participação popular como princípio.

No âmbito dos compromissos internacionais, como ressaltado em sustentação oral e no voto da e. ministra relatora, essa participação consta expressamente no princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de junho de 1992:

“O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de

ADPF 651 / DF

decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.”

Não há, aqui, tempo e espaço para retrocessos. O princípio da proibição do retrocesso é definido, nos termos da jurisprudência desta Corte, da seguinte maneira:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.” (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

Considerando a fundamentalidade do direito ao meio ambiente, o direito e a necessidade da participação da sociedade no controle e tomada

ADPF 651 / DF

de decisões deve ser preservado.

Assim, compreendo que a nova composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (art. 5º do Decreto 10.224, de 5.2.2020), retirando a participação da sociedade civil, viola o artigo 1º, par. único, e o art. 225 da Constituição.

Ante o exposto, voto pelo conhecimento integral dos pedidos, e, no mérito, acompanho *in totum* a e. Ministra relatora no sentido de: a) declarar a inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto 10.224, de 5.2.2020, restabelecendo-se, no ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; c) declarar a inconstitucionalidade do inciso CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

É como voto.

27/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Boa tarde, Presidente, Ministro Luiz Fux.

Cumprimento os prezados Colegas, Ministra Cármen Lúcia; nossa Vice-Presidente, Ministra Rosa Weber; eminentes Ministros que estão aqui em Plenário, nossa Secretária, Doutora Carmen Lilian; a Senhora Vice-Procuradora-Geral da República, Doutora Lindôra Araújo.

Cumprimento, de plano, nossa ilustre Relatora. Na verdade, queria cumprimentar pelos dois votos; não só por este, mas também pelo do julgamento anterior, na ADPF em que se discutia o estado de coisas inconstitucional vigente nessa matéria. Acho que foi um marco histórico.

Cumprimento Vossa Excelência, Presidente, por trazer a julgamento esta pauta ambiental, um dos grandes temas globais que hoje precisam ser debatidos. O Ministro Luiz Edson Fachin já relembrou os itens em debate, portanto não há razão para me alongar.

Aqui é uma ADPF contra três decretos. O primeiro decreto excluiu a participação da sociedade civil do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Esse era o pedido originário, que foi aditado com mais dois pedidos: (i) reconhecimento da inconstitucionalidade de um outro decreto que excluiu a participação dos governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e (ii) reconhecimento da inconstitucionalidade do decreto que extinguiu o comitê orientador do Fundo Amazônia.

A autora da ação, Rede Sustentabilidade, arguiu diferentes fundamentos, dentre os quais destaco a violação do direito de proteção ao meio ambiente, a vedação do retrocesso e a violação do princípio federativo. A eminente Ministra Cármen Lúcia admitiu o aditamento da petição inicial, conheceu da ação como ação direta de inconstitucionalidade e julgou procedente o pedido. Já adianto que a estou acompanhando na admissão do aditamento e no conhecimento

ADPF 651 / DF

como ação direta de inconstitucionalidade.

Em seguida, Presidente, passo a analisar o mérito, dividindo meu voto nesse tema, que, como disse, considero um dos mais relevantes da atualidade, em três partes: uma introdução, em que discuto a questão ambiental do ponto de vista global - porque ela precisa ser tratada do ponto de vista global; a questão ambiental no Brasil, a situação específica da Amazônia; e a resolução dos pedidos específicos desta ação. Embora pareçam muitos capítulos, não serei mais longo do que o razoável.

Começo com a questão ambiental do ponto de vista global. Essa é uma das questões definidoras do nosso tempo e é no âmbito dessa questão ambiental que figuram dois temas conexos, com grande impacto sobre as nossas vidas e as das futuras gerações: a mudança climática e o aquecimento global. Inúmeros autores, Presidente, têm-se referido a esse tema como sendo "a tragédia dos comuns", situação na qual os indivíduos em geral, agindo com atenção apenas em seu interesse próprio, comportam-se na utilização de recursos escassos de maneira contrária ao bem comum. Ou seja, todo mundo aproveitando um bem público ao máximo, em proveito próprio, com graves consequências negativas para o todo.

Há duas circunstâncias que têm atrasado a discussão sobre questão ambiental e mudança climática em todo o mundo.

Em primeiro lugar, a subsistência, ainda, do desconhecimento e do negacionismo, mesmo em face da advertência, da quase unanimidade dos cientistas, de que essa é uma questão de grande significação.

Em segundo lugar, atrasa o equacionamento desse tema, Ministra Rosa Weber, o fato de que a condição humana, muitas vezes, é egoísta e a política, muitas vezes, move-se por objetivos de curto prazo. As emissões de gases de efeito estufa, o desmatamento e outras degradações ambientais cometidas hoje só vão produzir seu impacto nefasto daqui a 25, 30, 40, 50 anos. Por essa razão, governos e empresas adiam repetidamente soluções urgentes desde agora. O grande conceito nessa matéria continua a ser o de desenvolvimento sustentável de longa data, entendido como aquele que atende às necessidades das gerações do

ADPF 651 / DF

presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades.

Registro que o nosso Presidente tem feito questão - com muita felicidade - de fazer conexão dos casos que julgamos com os objetivos de desenvolvimento sustentável do milênio - um desses objetivos aprovado pela ONU, em 2015, é precisamente a ação contra a mudança global do clima.

Quando falamos em desenvolvimento sustentável, estamos falando aqui de um conceito um pouco negligenciado, mas que considero vital nesta matéria: o de justiça intergeracional. Tudo o que fazemos hoje, estamos transferindo o ônus para nossos filhos e netos.

Aqui, apenas aproveito esse debate e algum grau de desconhecimento técnico - não, evidentemente, dos Ministros, mas da sociedade -, e faço uma brevíssima anotação, para explicar o que é aquecimento global e porque ele é dramático para a vida mundial.

O aquecimento global está associado ao que se chama de efeito estufa, que pode ser assim descrito: a energia solar alcança a atmosfera da Terra e é refletida de volta para o espaço. Parte dessa energia, no entanto, fica retida, porque existem naturalmente, na atmosfera, gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono. A retenção de calor pelos gases de efeito estufa é um fenômeno natural e necessário para que a temperatura da Terra seja suportável e compatível com a vida humana.

O que tem acontecido, crescentemente, desde a Revolução Industrial para cá, é que a queima de combustíveis fósseis, sobretudo carvão, petróleo e gás natural, bem como a agricultura, a pecuária e o desmatamento, têm aumentado a quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera. Portanto, há uma retenção de calor muito mais intensa do que seria desejável e é isso que provoca o aquecimento global.

Então, existem, na atmosfera, gases de efeito estufa que retêm parte do calor da energia solar, que é remetida de volta para o espaço, mas a queima de combustíveis fósseis aumentou a quantidade desses gases e, assim, aumentou a retenção de calor.

Isso não é irrelevante, nem indiferente, porquanto as consequências

ADPF 651 / DF

desse aumento do aquecimento global são sentidas em diferentes partes do mundo, não só com o aumento da temperatura, mas também com o aquecimento dos oceanos, o derretimento das calotas polares, a retração das geleiras, a perda da cobertura de neve no hemisfério norte e, com grande impacto, no Brasil, em nossas vidas, a elevação progressiva do nível do mar, além a extinção de espécies e o número crescente de situações climáticas extremas, como furacões, enchentes e ondas de calor. Logo, esse é um fenômeno global. A grande dificuldade, nessa matéria, tem sido a demanda por soluções globais, que exigem o acordo de diferentes países.

As Nações Unidas, desde o grande encontro que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, aprovaram tratados e convenções especialmente importantes, das quais destaco a Convenção-Quadro; o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

A Convenção-Quadro foi o primeiro documento-base, continua em vigor e é muito importante. Em razão dela, desde 1995, realiza-se anualmente a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. Ainda agora, no final do ano passado, tivemos a importantíssima COP26, não sendo desimportante assinalar que a COP25, de 2019, era para ter sido realizada no Brasil, que abriu mão de realizá-la aqui, alegando que custava muito dinheiro - ela acabou sendo realizada em Madri, na Espanha.

É muito importante destacar que o Protocolo de Kyoto previu, para os países industrializados, uma redução expressiva na emissão de gases de efeito estufa, mas não previu essa redução para os países em desenvolvimento.

Entretanto, o Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016 e conta com a adesão de 185 países, inclusive o Brasil, previu uma fórmula muito engenhosa. Cada país, voluntariamente, assume um compromisso com a sua contribuição nacionalmente determinada, ou seja, cada país assume compromissos próprios de redução de emissão de gases de efeito estufa e de redução de desmatamento.

A COP26 se realizou em novembro de 2021 e, lá, reforçando o

ADPF 651 / DF

Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu - na verdade, reiterou - a reduzir, até 2030, suas emissões de gases de efeito estufa em até 50%. Comprometeu-se também - muito importante para esta ação relatada pela Ministra Cármen (para ambas as ações, na verdade) - a zerar o desmatamento ilegal até 2028 - antes, pelo Acordo de Paris, era 2030 (pela COP26, até 2028) - e a reflorestar 18 milhões de hectares de florestas até 2030.

Aqui há um dado desalentador. A despeito dos compromissos assumidos no Acordo de Paris, que é de 2015, as emissões globais de gases de efeito estufa caíram, no mundo, em 7%, em 2020, e, no Brasil, elas cresceram 9,5%, impulsionadas pelo desmatamento.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, da ONU, de agosto de 2021, também tem uma manifestação importante, que merece registro. Esse Painel, no âmbito da ONU, faz a revisão crítica de toda a literatura científica que se produz sobre mudança climática no mundo. Eles não fazem pesquisa própria, mas fazem o levantamento do que todos os cientistas relevantes publicam sobre essa matéria. No último relatório, o IPCC concluiu que a temperatura global está aumentando mais rápido do que se imaginava e que teremos um número crescente de eventos climáticos extremos.

O relatório prevê que o aumento do nível do mar pode destruir, ainda este século, cidades costeiras e que a ação humana é a principal responsável por tudo. Para quem acha que esse é um tema distante, desimportante, abstrato, estamos falando de cidades que vão ser submersas, em um país em que as principais cidades, ou muitas das principais cidades, estão no litoral.

Presidente, esses foram alguns dados, de caráter geral, que achei que essa discussão - em boa hora, trazida por Vossa Excelência e primorosamente iniciada pela Ministra Cármen Lúcia - justificava, para tentar compartilhar uma compreensão melhor de um problema que não é nem abstrato nem teórico.

Falo, agora, sobre o Brasil e sobre a questão ambiental entre nós.

O Brasil é formado por seis biomas: Amazônia, Caatinga, Cerrado,

ADPF 651 / DF

Mata Atlântica, Pantanal e Pampa.

Pantanal, Ministro Gilmar Mendes; Pampa, Ministra Rosa Weber; Mata Atlântica, Ministro Luiz Fux; Cerrado, Ministro André Mendonça. Fiquei procurando aqui, em São Paulo, o bioma, para poder fazer essa deferência ao Ministro Alexandre e ao Ministro...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Em São Paulo, é asfalto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A Constituição impõe o dever de defesa de todos esses biomas. É o que diz o art. 225, já lido pelo Ministro Luiz Edson Fachin, anteriormente - não vou reproduzir -, que prevê o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente para a presente e para as futuras gerações. Vejam como a Constituição brasileira já tem referência à justiça intergeracional!

Embora, como disse, haja o dever de proteção de todos os biomas, estamos dando, neste momento, até porque a presente ação assim o exige, atenção específica ao bioma representado pela Região Amazônica. Falo alguns breves minutos sobre isso antes de concluir.

A Amazônia ocupa uma área de sete milhões de quilômetros quadrados, correspondente a 40% da América do Sul, atravessa nove países e representa 67% das florestas tropicais do mundo. Sessenta por cento da Amazônia ficam no Brasil, a chamada Amazônia Legal brasileira, onde vivem 27 milhões de pessoas. Compreende todos os estados da região norte - Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima -, dois da região Centro-Oeste - Mato Grosso e Tocantins - e parte da região oeste do Maranhão, que fica no Nordeste. A região amazônica também é o *habitat* de uma variedade de povos e culturas, inclusive dezenas de tribos indígenas, algumas sem contato com a civilização. São 170 povos indígenas, e estima-se que 46 deles sejam isolados ou de pouco contato.

A Amazônia é especialmente importante para o Brasil e para o mundo por sua biodiversidade. É a maior concentração do planeta de plantas, animais, fungos, bactérias e algas. A derrubada da floresta

ADPF 651 / DF

produz extinção de espécies, com imprevisíveis consequências sistêmicas para o meio ambiente.

Esse é primeiro grande papel da Amazônia, sua biodiversidade - cada espécie cumpre um papel no curso da humanidade e repercute sobre a humanidade. Seu segundo papel está no ciclo da água e no regime de chuvas, com implicações sobre todo o continente sul-americano, inclusive, como lembrou a Ministra Cármen Lúcia, na formação dos chamados rios voadores, que levam umidade e chuva da região amazônica para o centro-oeste e o sul do Brasil.

Ela tem, ainda, um grande papel na mitigação do aquecimento global, absorvendo e armazenando dióxido de carbono - armazenamento de carbono é uma característica do processo de fotossíntese. O aquecimento global tem como principal causa a emissão de gases de efeito estufa, decorrentes sobretudo da queima de combustíveis fósseis. A verdade é que a derrubada da floresta produz grave impacto sobre a vida na Terra não só pela extinção de espécies e pela redução de chuvas, mas - e é o que nos interessa para esse tema - pela não absorção de carbono. Quando se derruba a floresta, produzimos dois efeitos negativos: deixar de armazenar o carbono e, uma vez destruída, liberar, na atmosfera, o carbono armazenado. Esse desmatamento tem vindo de maneira crescente no Brasil. Até os anos de 1960, ela permaneceu praticamente intocada; a partir dos anos de 1970, em uma fase histórica do Brasil e da humanidade em que havia pouca consciência ambiental - o desmatamento era confundido com a ideia de progresso - há um estímulo à ocupação. Portanto, entre 1970 e 1990, 10% da floresta foram desmatados. Esse ritmo de desmatamento continua progressivo, até que, em 2004, chegou ao seu apogeu, com 27.700 km² desmatados.

Como já registrado no voto da eminente Relatora, entre 2004 e 2012, em razão do plano de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia, conseguiu-se uma redução de 80% no desmatamento, que, em 2012, chegou a apenas - embora, muito - 4.600 km².

Esse número é importante, porque estamos triplicando, no momento atual, esse número de 2012. Entre 2004 e 2012 - penso que a Ministra

ADPF 651 / DF

Cármem Lúcia falou isso no voto -, o Brasil foi o país que mais contribuiu para a mitigação climática no mundo. A partir de 2013, no entanto, houve um relaxamento no cumprimento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, e, a partir de 2019, o aumento passou a ser exponencial. Em 2019, o desmatamento por corte raso chegou a 10.129 km², ou seja, mais do que o dobro do que se havia chegado em 2012. Em 2020, houve novo aumento para 10.851 km² e, em 2021, o desmatamento chegou a 13.235 km², Todos dados oficiais. Portanto, hoje temos, Ministra Cármem Lúcia, um total de desflorestamento acumulado que já ultrapassa 800 mil km², aproximando-se de 20% da área original da Amazônia - mais do que duas Alemanhas, Ministro Gilmar. Os cientistas consideram que, se chegar a 40%, haverá um ponto de não retorno e de savanização da Amazônia. Alguns, com uma visão mais dura, dizem que esse *tipping point* é de 25%.

As principais causas de desmatamento são a criação de pastagens para gado e os diversos crimes ambientais praticados na região, entre os quais se incluem desmatamento - a principal causa de desmatamento é a formação de pastagens para a criação de gado (é preciso não ocultar essa realidade); queimadas, que permitem a rápida supressão da vegetação que não interessa, limpando a área para a pecuária e para a agricultura; extração e comércio ilegal de madeira - oitenta por cento da madeira produzida no Brasil é ilegal -; mineração ilegal - terceira causa de desmatamento, depois da pecuária e da extração de madeira -; e grilagem de terras.

Esses são os crimes que contribuem para a devastação da Amazônia: desmatamento, queimadas, extração e comércio ilegal de madeira, mineração ilegal e grilagem de terra.

Perdoe-me, Presidente, percorrer esses elementos, mas acho muito importante contribuirmos para conscientizar a sociedade sobre o que está acontecendo.

O desmatamento costuma seguir uma dinâmica constante. Primeiro, a extração ilegal de madeira nobre. Em seguida, taca-se fogo na vegetação remanescente, que não tem valor econômico, e vêm as queimadas.

ADPF 651 / DF

Depois, vem a ocupação por fazendeiros, que plantam pastagens nessa área. O passo seguinte dessa cadeia destrutiva é a tentativa de legalização da área pública grilada.

As consequências de um mundo sem a Amazônia são catastróficas para o planeta e para o Brasil. Além do incremento do aquecimento global, haverá redução drástica das chuvas que, no caso brasileiro, são imprescindíveis para o agronegócio e para a geração de energia. A escassez de água comprometerá a indústria, o abastecimento das populações e a vida nas cidades. Estou insistindo nisso para procurar demonstrar que o interesse é de todo mundo, do cidadão comum, dos industriais, dos que têm o agronegócio. Sem Amazônia, sem água, sem rios voadores, sem renovação do ciclo da água, sem as chuvas, não há como se dar sustentabilidade a essas atividades. Por óbvio que possa parecer, muita gente ainda não vê como relevante o enfrentamento da degradação ambiental e do desmatamento na Amazônia. Há muitas soluções.

Estou reproduzindo o consenso entre cientistas e ambientalistas, aqui homenageando o Professor Carlos Nobre, Beto Veríssimo, o pessoal do Imazon, pessoas que se dedicam a pensar e proteger a floresta.

As principais causas desse incremento do desmatamento, de acordo com os estudiosos do tema, têm sido o relaxamento das medidas de prevenção e repressão, com ampla impunidade, e a possibilidade de regularização de terras adquiridas mediante grilagem. Este é um ponto que queria destacar: de tempos em tempos vem uma lei que permite a regularização das terras griladas. Isso funciona como incentivo à continuidade dessa prática. Em terceiro lugar, a falta de alternativas econômicas para os habitantes da região.

Os cientistas e os estudiosos do tema veem, como soluções para esses problemas: a retomada das ações de prevenção e repressão com efetivo cumprimento da legislação e a proibição da regularização da grilagem - há uma nova discussão sobre regularizar até um determinado período (não vou entrar na discussão política da conveniência ou não de regularizar, mas, se for para regularizar, tinha que ser aprovada uma

ADPF 651 / DF

emenda constitucional para dizer: não pode mais!; do contrário, a cada cinco, dez anos, vai vir uma nova lei para regularizar a grilagem e continuar o ciclo vicioso de incentivo à ocupação ilegal de terras públicas na Amazônia); soluções e ações de comando e controle; proibição da regularização da grilagem; e a criação de uma bioeconomia da floresta. Se o mundo todo está preocupado com Amazônia, precisávamos reunir as melhores cabeças brasileiras - ambientalistas, empresários, investidores e populações locais interessadas -, e, evidentemente, sem nenhum sacrifício da soberania, pensar os melhores caminhos para uma bioeconomia da floresta totalmente sustentável, que faça com que a floresta de pé valha mais para as pessoas que lá estão do que a floresta derrubada.

Presidente, essas são as considerações gerais que quis fazer sobre a questão ambiental em geral e sobre a questão ambiental no Brasil, porque elas impactam diretamente a solução que estou propondo para o caso concreto.

Apenas faço uma reflexão a mais. Ainda recentemente, em uma importante revista semanal, um importante cientista político indagava: por que o Supremo Tribunal Federal tem que se meter nessa questão? Acho que é muito importante ter essa interlocução com a sociedade e dar uma satisfação de porque temos que interferir nessa questão.

Essa é uma questão puramente política, privativa do Poder Executivo, ou é uma questão de natureza constitucional, que legitima a intervenção do Supremo Tribunal Federal?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Ministro Barroso, queria aproveitar esse pequeno detalhe para fazer um esclarecimento público, tão elementar para nós, mas que, às vezes, a população não sabe.

A Justiça só se manifesta quando é provocada. Quer dizer, a jurisdição não é um ato que se possa exercer de ofício. Às vezes, a população se manifesta: por que o Judiciário está inerte diante dessa situação? Porque o Judiciário só pode manifestar-se quando provocado, para evitar que se alegue sua perda de neutralidade, sua perda de isenção, sua eventual suspeição.

ADPF 651 / DF

Muito obrigado! Só queria explicar isso didaticamente, que parece que não é muito bem entendido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Obrigado Ministro-Presidente. Estou de pleno acordo. Aqui se trata de saber se é uma questão puramente política ou se essa é uma questão em que estamos vinculados ao Direito, seja ao direito constitucional, seja à legislação, seja a tratados e acordos internacionais.

Com toda a vênia de quem pensa de modo diferente, há uma evidente dimensão jurídica e constitucional desse problema, que decorre do art. 225 da Constituição, que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mais do que isso, a Constituição de 1988 não fala apenas como se fosse uma norma programática. O art. 225, em seus diferentes incisos e parágrafos, impõe as condutas que o Poder Público precisa tomar. Não é uma norma vaga a ser integrada por uma deliberação política. É uma norma que já concretiza as obrigações do Poder Público em matéria de proteção ambiental.

Há uma farta legislação ordinária, em matéria ambiental e tratados internacionais, e não me vou alongar. A Ministra Cármen Lúcia menciona esses tratados especificamente em seu voto. Eu queria destacar que há acordos internacionais específicos, como o Acordo de Paris e os compromissos assumidos pelo Brasil na COP26.

Para quem assina um acordo internacional e assume um compromisso no plano internacional, essa matéria deixou de ser uma questão puramente política e passou a ser uma obrigação a ser cumprida. O Brasil, na sua NDC - contribuição nacionalmente determinada, na sigla em inglês, como já disse -, comprometeu-se com reduzir a emissão de gases de efeito estufa em 37%, com o desmatamento ilegal zero até 2030 e com restaurar e reflorestar doze milhões de hectares de florestas até 2030. O que tem acontecido é que o Brasil tem descumprido esses compromissos. Na verdade, tem andado na direção oposta: em vez de reduzir, está aumentando suas emissões de gases de efeito estufa e seu desmatamento.

Se o Estado brasileiro estivesse cumprindo a legislação e suas

ADPF 651 / DF

obrigações internacionais, eu concordaria que o Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal não devessem interferir, mas, diante de um quadro de manifesto descumprimento da Constituição e dos acordos internacionais, qual opção sobra para um Tribunal constitucional, para um Tribunal de Justiça?

Com um detalhe dramático: a previsão oficial do Inpa para 2022 é que o desmatamento será de 15.391 km². Portanto, nós estamos nos aproximando do recorde negativo de 2004, que havíamos conseguido superar. Onde haja descumprimento da Constituição, descumprimento de tratados internacionais, descumprimento da legislação, descumprimento de compromissos globalmente assumidos, justifica-se a intervenção judicial.

Apenas, ainda, para esclarecimento de todos: quase todos os países do mundo estão vivendo ingerências do Poder Judiciário na questão ambiental, pela questão que apontei no início: os agentes políticos, muitas vezes, tomam suas decisões - faz parte da lógica política, por vezes - de curto prazo, voltadas para as próximas eleições. Como o impacto dos comportamentos antiambientais só se produz muito tempo depois, afetando outras gerações, não há incentivos políticos suficientes. Muitas vezes, os congressos, os Executivos, as maiorias políticas não têm incentivo para a adoção das medidas necessárias. Por isso, é importante a intervenção do Judiciário.

Aqui registro duas decisões importantíssimas.

Uma do tribunal constitucional da Alemanha, que decidiu que a lei de proteção climática do país não estabelecia diretrizes suficientes para a redução de emissões de gases de efeito estufa após 2030 e, com isso penalizaria as próximas gerações, que teriam de fazer um esforço muito maior para compensar o conforto das atuais gerações. Uma decisão extraordinária, valorizando a ideia de justiça intergeracional. Não se pode deixar para os nossos filhos e para os nossos netos o ônus de reparar a degradação ambiental que se produz hoje.

Outra: um tribunal holandês ordenou que a Shell, uma empresa privada, reduzisse suas emissões de CO₂, dióxido de carbono, em 45%,

ADPF 651 / DF

até 2030, em relação aos níveis de 2019. A decisão é histórica porque normalmente as metas de redução de emissões são impostas aos Estados e não às empresas privadas. Aqui há um precedente muito importante, que, possivelmente, vai fazer jurisprudência mundial: um tribunal que impõe também às empresas privadas o ônus de participar desse esforço coletivo que é o enfrentamento do aquecimento global, Presidente.

Neste caso específico, entendo que se deve enfrentar o tema da vedação do retrocesso e da erosão democrática.

O Ministro Fachin fez menção à minha decisão no caso Conanda, o que agradeço. Aqui, retomo a ideia, que me parece própria e, em seguida, caminho para o encerramento do meu voto.

As democracias contemporâneas são feitas de votos, direitos e razões e têm três dimensões.

A primeira dimensão é a democracia representativa, em que o elemento central é o voto e em que os protagonistas são o Congresso Nacional e o Presidente da República, eleitos pelo voto popular. Democracia representativa significa que o governo é um governo da maioria. Quem tem mais votos tem o direito de governar.

A segunda dimensão é a democracia constitucional, cujo elemento central são os direitos fundamentais e cujo protagonista é o Poder Judiciário, que tem o dever constitucional de proteger esses direitos fundamentais. Democracia constitucional significa que a maioria governa, mas tem o dever de respeitar os direitos fundamentais inscritos na Constituição.

A terceira dimensão é a democracia deliberativa, cujo elemento central é o debate público, é o oferecimento de razões, de argumentos, cujo protagonista é a sociedade civil - todos nós, cidadãos, sindicatos, universidades, imprensa. Democracia deliberativa significa que democracia não se limita apenas a voto, mas exige também um debate público permanente e participativo que legitime as decisões tomadas a cada tempo.

À luz desses conceitos, verifico que os atos impugnados eliminam a participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo

ADPF 651 / DF

Nacional do Meio Ambiente e implementam uma política pública que tem resultado em aumento da degradação ambiental - esse é um fato objetivo, não é uma opinião. A Administração Pública está interferindo no direito fundamental à proteção ambiental e no direito de participação da sociedade, em um retrocesso em relação à situação previamente existente.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal - a Ministra Cármen Lúcia apontou isso -, em outras decisões, já estigmatizou esse tipo de conduta de eliminação de participação da sociedade civil, como no caso do Conselho Superior do Meio Ambiente, da relatoria da Ministra Rosa Weber; do Conselho Superior de Cinema, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia; e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, de minha própria relatoria. Na ocasião, tive a oportunidade de manifestar esse conceito e a ideia de retrocessos democráticos no mundo contemporâneo, que vêm, muitas vezes, de alterações normativas que, olhadas individualmente, não afrontam a Constituição, mas, progressivamente, tijolo por tijolo, desconstroem pilares da democracia, especialmente o direito à participação popular.

Essa erosão democrática se manifesta por muitas vias, e a teoria constitucional já vem dando um nome para cada uma delas. Quando são emendas constitucionais que produzem a erosão democrática, chama-se de constitucionalismo abusivo. Quando são leis que promovem a erosão democrática, chama-se de legalismo autocrático e, quando se faz isso por atos infraconstitucionais, sobretudo por decretos - li essa expressão em um texto do Professor Oscar Vilhena Vieira -, chama-se de infralegalismo autoritário. Portanto, independentemente de mudança constitucional ou de alteração legislativa, sutilmente se desmontam pilares da democracia deliberativa.

A Ministra Cármen Lúcia enfatizou o tema da proibição do retrocesso. Em matéria de proteção ambiental, disse Sua Excelência - e estou de pleno acordo - que isso é especialmente proeminente. Não me vou aprofundar nessa questão da vedação do retrocesso, Vossa Excelência deixou claro que, em matéria ambiental, quando se diminui o nível de proteção, está-se produzindo um retrocesso inconstitucional.

ADPF 651 / DF

Pois não, Ministra Cármen.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Muito obrigada, Ministro! Cumprimento Vossa Excelência, Senhores Ministros, Presidente, Procuradora-Geral da República, Senhores Advogados.

Apenas uma observação que me parece coerente com o que Vossa Excelência acaba de dizer. Vossa Excelência acaba de mencionar essa transformação sutil de instituições democráticas. Vossa Excelência chamou, eu diria, de uma antijuridicidade antidemocrática por vários meios.

Fico sempre lembrando-me, Ministro Fachin, que, uma vez, o grande escultor Rodin estava fazendo uma escultura e disseram a ele: “Não está boa, porque o nariz não é o do Victor Hugo”. Ele pediu para o visitante sair e, quando voltou, disse: “Não disse que o senhor teria que mudar isso?” Ele disse: “Não mudei o nariz, mudei o queixo, porque a gente olha sempre o todo para saber o que está sendo transformado”.

Fico achando que, na vida, para o bem e para o mal, às vezes, a gente olha só um ponto. Para nós, juízes constitucionais, talvez seja mais fácil em sala de aula do que nos processos anotar essas possibilidades de mudanças. Precisamos de anotar isso: somos guarda da Constituição, que é um sistema. No nosso caso, claro, há uma Constituição legítima e válida, uma Constituição como sistema jurídico que, ao ser alterada em determinado ponto, eventualmente, tem alterado o seu todo. Às vezes, olham e dizem que não se alterou a norma, mas se alterou o sistema. O escultor histórico da democracia não precisa mexer sempre no nariz, às vezes, ele mexe em um outro ponto.

Sempre acho que a figuração do conceito constitucional francês é muito boa para nos lembrar que olhamos a Constituição como um todo. No controle abstrato, chegamos a dizer que a causa de pedir é aberta. Para o leigo, fica parecendo que há “ativismo judicial”. Não! O Estado é de Direito, não é um ponto, um servidor que é de Direito, o sistema é de Direito.

Lembrei-me apenas como observação e agradeço a Vossa Excelência ter-me propiciado a oportunidade de falar. Obrigada, Ministro!

ADPF 651 / DF

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É sempre um prazer ouvir Vossa Excelência.

Concluo, Presidente. Ainda subsistem, em muitos espaços da vida brasileira e mundial, uma crença equivocada de que proteção ambiental é um tema secundário, desimportante, cultivado por elites globalizadas e progressistas.

Esse é um problema global que precisa, sim, ser enfrentado por todos os países. Porém, a preservação do meio ambiente, a conservação das florestas e o enfrentamento à mudança climática e ao aquecimento global não são causas progressistas. São causas da humanidade. Estamos falando da vida dos nossos filhos, dos nossos netos e da sobrevivência do planeta. Essa precisa ser uma agenda prioritária para todos os países. Quanto menos fizermos agora, mais terão de fazer as próximas gerações. Há aqui também, insisto, um problema de justiça intergeracional.

De modo que, acompanhando a Ministra Cármen Lúcia, agradecendo a atenção dos eminentes Colegas para o que me pareceu uma importante elaboração doutrinária e prática sobre a questão ambiental, a compartilhar, eu diria, com a sociedade brasileira.

Apenas porque tenho essa regra nos meus votos, estou acompanhando a Relatora com as seguintes teses de julgamento:

1. É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, exclui a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente.

2. O princípio federativo assegura aos estados que compõem a Amazônia Legal o direito de representação no Conselho Nacional da Amazônia Legal.

3. É inconstitucional a extinção pura e simples do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, eliminando a participação de governadores e da sociedade civil do monitoramento das suas iniciativas.

27/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber:

1. Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, os eminentes pares e, em especial, a Ministra Cármen Lúcia, Relatora, que, mais uma vez, brindou-nos com um belíssimo voto, e a quem sempre manifesto minha admiração pelo seu talento e sua competência. Saúdo também a Senhora Vice-Procuradora-Geral da República, Lindora Araújo, o Senhor Advogado-Geral da União, Ministro Bruno Bianco, os Senhores Advogados, os Servidores e todos que nos acompanham.

2. A questão constitucional versada na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, como já delimitado no relatório apresentado pela eminente Relatora, o qual adoto nesta justificativa de voto, circunscreve-se à validade constitucional do Decreto n. 10.224/2020, que, ao regulamentar a Lei nº 7.797/89 - que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) -, reformulou o perfil do Conselho Deliberativo do FNMA, excluindo a sociedade civil da representação no colegiado e subtraindo a participação federativa nas decisões do Fundo.

Transcrevo o teor do ato normativo impugnado:

“Decreto n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020. Regulamenta a Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea ‘a’, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, DECRETA:

Art. 1º O Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989, tem natureza contábil e financeira e se destina a apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluída a

ADPF 651 / DF

manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de vida da população brasileira.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados, nos termos do disposto no art. 3º e no art. 4º.

Art. 2º Constituem recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente:

I - dotações orçamentárias da União;

II - recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores e bens móveis e imóveis que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas;

III - rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio; e

IV - outros recursos destinados por lei.

Art. 3º O Fundo Nacional do Meio Ambiente é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, que designará responsável pela sua gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa.

Art. 4º Compete ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, julgar os projetos com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I - pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da

ADPF 651 / DF

Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do caput serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Art. 6º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente se reunirá em caráter ordinário semestralmente, e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo seu Presidente.

§ 1º As reuniões ordinárias serão convocadas com a antecedência de, no mínimo, quinze dias, e as reuniões extraordinárias com a antecedência de, no mínimo, sete dias.

§ 2º A convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada a cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, titular e suplente, e conterà a informação sobre o dia, o horário e o local da reunião, a pauta e a documentação pertinente.

§ 3º O quórum de reunião e de votação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é de quatro membros.

Art. 7º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.

Art. 8º A participação no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 9º O regimento interno disporá sobre o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente

ADPF 651 / DF

destinados ao apoio a projetos serão transferidos mediante contratos, convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, de colaboração e de fomento, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou com organizações da sociedade civil brasileira, com objetivos estabelecidos no art. 1º.

Parágrafo único. Serão destinados recursos financeiros para a análise, a supervisão, o gerenciamento e o acompanhamento dos projetos apoiados.

Art. 11. O gestor de que trata o caput do art. 3º será responsável pela celebração e pelo acompanhamento técnico-financeiro dos instrumentos de repasse de recursos para projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo Fundo Nacional do Meio Ambiente, nos termos do disposto no art. 4º.

Art. 12. Ficam revogados: I – o Decreto n. 3.524, de 26 de junho de 2000; II – o Decreto n. 6.985, de 20 de outubro de 2009;

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação”

3. Em momento posterior, 18 de março de 2021, o requerente apresentou aditamento à petição inicial para questionar outros dispositivos normativos autônomos e agregar os seguintes pedidos:

"i. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.224/2020, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a sociedade civil o conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e minou a possibilidade de participação federativa nas decisões do Fundo;

ii. declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que excluiu a participação de Governadores no

ADPF 651 / DF

Conselho Nacional da Amazônia Legal;

iii. declarar a incompatibilidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, com preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e aqui explicitados, especificamente no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, naturalmente minando a participação da sociedade civil e dos governadores envolvidos no processo decisório".

4. Apontam-se como violados os preceitos fundamentais da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, CF), da proibição do retrocesso institucional e socioambiental (art. 1º, caput e III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; art. 60, § 4º, IV, e art. 225, CRFB), da igualdade política (art. 5º, I, CRFB); e da proteção adequada e efetiva do meio ambiente (art. 225 CRFB).

Por outro lado, tanto o Advogado-Geral da União quanto o Procurador-Geral da República arguem preliminar de não conhecimento da ação, por se tratar de questão jurídica que envolve ofensa reflexa à Constituição. No mérito, igualmente refutam as alegadas violações de preceitos fundamentais e sustentam a liberdade decisória, consubstanciada na discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo na estruturação do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Juízo de Admissibilidade

5. Conheço da presente ação como ação direta de inconstitucionalidade, tal como proposto pela eminente Relatora e, já rememorados hoje com precisão e o brilho costumeiro pelos Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, os fatos, os trâmites processuais e os fundamentos jurídicos do pedido, deixo de explicitá-los.

6. Com relação à preliminar relativa ao aditamento à inicial, dissinto da Ministra Relatora.

Explicito: a presente ação constitucional, ajuizada em 07.02.2020, tinha, de início, por objeto a validade do Decreto n. 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, publicado em 6 de fevereiro de 2020, que, a pretexto de

ADPF 651 / DF

regulamentar a Lei nº 7.797/89 – que criou o Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA) –, excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo deste Fundo e minou a possibilidade de participação federativa nas respectivas decisões, em afronta à Constituição Federal em seus preceitos mais basilares, segundo a tese defendida na inicial.

Em momento sucessivo, já prestadas as informações solicitadas pela Relatora e depois da manifestação do Advogado-Geral da União, em 03.6.2020, o requerente, ao argumento de que o Governo Federal engendrou condutas normativas de desestruturação da governança em matéria ambiental em outros contextos deliberativos da Administração, aditou a inicial com o questionamento de outros atos normativos, quais sejam:

a) o Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal, excluindo os governadores da região da Amazônia Legal do colegiado;

b) a Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 240, de 21 de maio de 2020, que designou “os membros titulares e suplentes do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, indicados pelos órgãos e entidades com representação no colegiado” de todos os órgãos que compõe o Fundo: Casa Civil, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio;

c) o Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, que, para além de ter revogado outros 299 decretos, revogou parcialmente o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, para extinguir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, anteriormente composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Ciência e Tecnologia, Casa Civil, Fundação Nacional do Índio, BNDES, um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, além de representantes da sociedade civil, a saber, (a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS; (b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia

ADPF 651 / DF

Brasileira - COIAB; (c) Confederação Nacional da Indústria - CNI; d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF; (e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e (f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

7. Nesse contexto, em aditamento à inicial, requerida a concessão da medida cautelar para declarar a incompatibilidade do Decreto nº 10.224/2020, de 5 de fevereiro de 2020, do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, e do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

8. Com relação aos pedidos “a”, consistente na impugnação do Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal, excluindo os governadores dessa região do colegiado, e “c”, referente ao Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, em que revogado parcialmente o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, para extinguir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, entendo pela inadmissibilidade do aditamento, por três argumentos.

Primeiro, porque, com a devida vênia, os pedidos “a” e “c” não guardam relação jurídica de conexão direta com o pedido principal da ação, contra a validade do Decreto 10.224, de 5.2.2020, que excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA) – FNMA. Segundo, porque não foi instaurado contraditório adequado e efetivo sobre os pedidos, uma vez que a petição de aditamento foi protocolada após a manifestação das autoridades ouvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, aos quais não se deu nova oportunidade de manifestação. Terceiro, quanto ao pedido “c”, a impugnação da validade do Decreto nº 10.223/2020, no ponto em que revogou parcialmente o Decreto nº 6.527/2008 para extinguir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, é objeto específico da ADO 59, de minha relatoria, em que instaurado o contraditório específico.

9. Quanto ao pedido “b”, relacionado à Portaria do Ministério do

ADPF 651 / DF

Meio Ambiente nº 240, de 21 de maio de 2020, que designou “os membros titulares e suplentes do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, indicados pelos órgãos e entidades com representação no colegiado”, entendendo pela admissibilidade do aditamento, acompanhando a Ministra Relatora, porquanto configura derivação da alteração normativa promovida no Fundo Nacional do Meio Ambiente, por meio do Decreto 10.224/2020, ora impugnado, fato que justifica a possibilidade da incidência da técnica decisória da inconstitucionalidade por arrastamento.

10. Desse modo, quanto ao aditamento à inicial, conheço apenas do pedido “b”, com a devida vênia da eminente Relatora e dos que a acompanham.

Juízo de Mérito

11. A controvérsia constitucional ora em deliberação, como já exposto, não é nova na prática jurisdicional deste Supremo Tribunal Federal. Em casos recentes, mais especificamente a ADPF 622, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso e a ADPF 623, da minha relatoria, a questão da reformulação dos Conselhos com perfis normativo e deliberativo, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), foi analisada, a primeira com julgamento concluído e a segunda, com medida cautelar deferida e julgamento suspenso por pedido de vista do Ministro Nunes Marques.

12. Considerados os precedentes acima identificados e por eficiência argumentativa, compartilho as premissas do meu voto na ADPF 623, por guardarem pertinência com o problema constitucional em exame:

- Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário.

- A igualdade política agrega o qualificativo paritário à

ADPF 651 / DF

concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular.

- Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.

- O desmantelamento, e mais ainda a supressão, das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes.

- A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional.

- A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de

ADPF 651 / DF

incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019.

Agreguei, assim, às premissas constitucionais que conformam os processos decisórios democráticos e os direitos fundamentais de participação e procedimentais ambientais, o estabelecimento da competência do Poder Executivo na escolha da organização-procedimental mais adequada aos distintos processos decisórios normativos de natureza administrativa. Esta escolha, todavia, há de ocorrer, reitero, no espaço da moldura da democracia constitucional e dos direitos fundamentais a serem respeitados, sem os quais o vício da inconstitucionalidade é patente, como ocorre no presente caso.

13. Aplicando à espécie as razões de decidir definidas por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 622, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e no meu voto na ADPF 623, de minha relatoria, pela similitude, **no mérito** acompanho integralmente a Relatora quanto à inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto 10.224, de 5.2.2020 e, por arrastamento, da Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 240, de 21 de maio de 2020.

É o voto.

27/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente, Ministro **Luiz Fux**. Na pessoa de Vossa Excelência, cumprimento todos os presentes e todos que nos acompanham.

Serei bastante breve. Pedindo vênias aos que têm compreensões diferentes, acompanho a eminente Relatora *in totum*, Senhor Presidente.

É como voto.

27/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), proposta pelo diretório nacional do partido Rede Sustentabilidade (REDE), em face do Decreto 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

O decreto impugnado assim dispõe, no que mais importa:

Art. 5º O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente é composto:

I – pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; e

II - por representantes dos seguintes órgãos:

a) Casa Civil da Presidência da República;

b) Ministério da Economia;

c) Ministério do Meio Ambiente;

d) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

e) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

§ 1º Cada membro do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente e respectivos suplentes de que trata o inciso II do *caput* serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

A exordial narra que o Fundo Nacional do Meio Ambiente “*é o mais antigo fundo ambiental da América Latina e era, até então, referência pelo processo transparente e democrático na seleção de projetos*”. Credita esse lugar de destaque à até então vigente composição do conselho deliberativo do

ADPF 651 / DF

FNMA, que inicialmente “*era composto de 17 representantes de governo e da sociedade civil, assegurando o controle social da execução de recursos públicos destinados a projetos socioambientais em todo o território nacional*”. (eDOC 1, fl. 9)

Prossegue afirmando que o Conselho, em sua composição originária, “*era composto por nove representantes de organizações governamentais e oito representantes da sociedade civil, cinco dos quais eram eleitos entre as organizações cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas, sendo um representante por região geográfica, para um período de dois anos*” (eDOC 1, fl. 9).

Pondera que, após a expedição do ato impugnado, a participação da sociedade civil no colegiado foi totalmente suprimida, na medida em que o art. 5º do Decreto 10.224/2020 forjou um novo perfil institucional para o Conselho, agora integrado exclusivamente por representantes do governo federal.

Afirma o arguente que essa composição vulnera tanto o princípio da participação popular na gestão da política ambiental quanto o art. 225 da Constituição Federal, em sua dimensão objetiva.

Reserva capítulo, por último, para fundamentar violação a acordos e tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil é signatário.

Há pedido de medida cautelar, pelo qual se requer “*que seja suspensa a eficácia do Decreto n. 10.224/2020, editado pelo Presidente da República no dia 5 de fevereiro de 2020, até o julgamento do mérito da presente ação*.” (eDOC 1, fl. 23). O mesmo pedido foi deduzido quanto ao mérito (eDOC 1, fls. 23-24).

Assim que distribuída a inicial, a eminente Ministra Relatora adotou o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/99, e houve por bem, antes de examinar o pedido cautelar, assegurar oportunidade de manifestação à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (eDOC 12).

Em 11 de março de 2020, a Advocacia-Geral da União apresentou manifestação nos autos (eDOC 18), suscitando que o ato impugnado tem natureza secundária, porque traduz mera regulamentação da Lei

ADPF 651 / DF

7.797/1989. Entende, portanto, que eventual violação ao texto constitucional seria meramente reflexa, a implicar o não conhecimento da ação.

Superada a preliminar, argumenta que não estão preenchidos os requisitos para concessão da medida cautelar. Reputa que a composição do FNMA, ora combatida, encontra-se no âmbito da margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo. Argumenta, ainda, que a escolha *“pela composição exclusiva de agentes públicos no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, além de não encontrar qualquer impedimento na Lei nº 7.797/1989, que o criou, ressalte-se, sem determinação expressa de participação da sociedade civil, não pode ser qualificada como alternativa incompatível com a Constituição”*. Afirma, por fim, que a redução no número de integrantes do colegiado traduz medida de racionalização administrativa, em linha com os princípios aludidos no art. 37 da Constituição da República (eDOC 18, fl. 14).

Acredita, outrossim, que não há *periculum in mora*, porque a alteração na composição do colegiado não modificou substancialmente as políticas públicas executadas pelo FNMA. Pondera que *os objetivos buscados pela destinação de recursos pelo FNMA permanecem inalterados com a superveniência do ato normativo aqui hostilizado, de modo que a atuação dos membros do Conselho Deliberativo, ora composto por agentes públicos de múltiplas e especializadas formações, segue adstrita à finalidade imposta pela Lei nº 7.797/1989”* (eDOC 18, fl. 26).

Em seguida, o autor promoveu o aditamento do pedido formulado na petição inicial. Noticia a existência de outros normativos que se colocam no mesmo contexto de eliminação da pluralidade nos órgãos encarregados da tutela do meio ambiente (eDOC 24). Nomeadamente, cita três atos infralegais:

“Em primeiro lugar, fala-se do Decreto n. 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal, excluindo os governadores da região da Amazônia Legal do colegiado” (fl. 3).

(...)

ADPF 651 / DF

Em segundo lugar, destaque-se a Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 240, de 21 de maio de 2020, que designou “os membros titulares e suplentes do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, indicados pelos órgãos e entidades com representação no colegiado” de todos os órgãos que compõe o Fundo: Casa Civil, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio. Referida Portaria é diretamente resultante do Decreto inicialmente impugnado no bojo da presente Arguição (fl. 4).

(...)

Em terceiro lugar, o Decreto n. 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, que, para além de ter revogado outros 299 decretos, revogou parcialmente o Decreto n. 6.527, de 1º de agosto de 2008, para extinguir o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, anteriormente composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Ciência e Tecnologia, Casa Civil, Fundação Nacional do Índio, BNDES, um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, além de representantes da sociedade civil: a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – FBOMS; b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB; c) Confederação Nacional da Indústria - CNI; d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal - FNABF; e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; e f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC.

Ou seja, o órgão colegiado que deveria balizar as decisões tomadas pelo Fundo Amazônia foi extinto, o que também implicou a extinção de toda a participação social e federativa na tomada de decisões concernentes à questão ambiental amazônica, que importa ao mundo inteiro” (fl. 5).

Conclusivamente, adita a petição inicial para acrescentar pedido de

ADPF 651 / DF

declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, que alterou a composição do Conselho Nacional da Amazônia Legal; bem assim do Decreto n. 10.223, de 5 de fevereiro de 2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (eDOC 24, fl. 8).

É o que importa registrar dos principais eventos e peças processuais.

1 - Das preliminares suscitadas

Inicialmente, alega a Advocacia-Geral da União o não cabimento de ação de controle concentrado para impugnação de regulamentos ou atos normativos que exorbitam do poder regulamentar. Na mesma linha, afirma que a análise de condutas governamentais, ou de ausência delas, na condução específica de programas e políticas ambientais depende necessariamente do exame de critérios legais e regulamentares, de modo que as teses deduzidas na ADPF não caracterizam ofensa direta ao texto constitucional.

Com a devida vênia, entendo que não prospera a preliminar de ofensa reflexa articulada na manifestação da AGU, pelas razões que passo a expor.

A propósito do tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal realmente se consolidou no sentido de não se admitir ação de controle concentrado de atos normativos secundários, quando as razões que inspiram a ação direta pressupõem prévio confronto entre o regulamento administrativo e a legislação infraconstitucional. A esse respeito, são lúcidas as considerações feitas pelo eminente Ministro Celso de Mello, na ADI 1.347/DF:

“[...] o eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que se acha materialmente vinculado poderá configurar insubordinação administrativa aos comandos da lei. Mesmo que desse vício jurídico resulte, **num desdobramento ulterior**, potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-ia em face de uma situação de **inconstitucionalidade**

ADPF 651 / DF

meramente reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede de jurisdição concentrada.”

As razões que inspiram essa orientação jurisprudencial são evidentes. Prevalece na doutrina que *“controlar a constitucionalidade significa aferir a compatibilidade de determinada interpretação ou aplicação de leis ou atos normativos em face da Constituição (...) significa aferir a compatibilidade do sentido de determinado dispositivo infraconstitucional em face do sentido de determinado dispositivo constitucional ou da Constituição como um todo* (Luiz Guilherme MARINONI, **Recurso Especial e Recurso Extraordinário**, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 229).

São justamente essas premissas que orientaram a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do não cabimento do controle abstrato, quando a articulação da tese de inconstitucionalidade pressupõe, para seu desenvolvimento, o prévio exame de dispositivos infraconstitucionais. Por isso, a Corte tem repelido ações diretas fundadas exclusivamente na alegação de insubordinação do *poder regulamentar* aos comandos da lei, identificando uma situação de ofensa meramente reflexa ou oblíqua que escapa dos limites do controle concentrado de constitucionalidade.

Por outro lado, não são poucos tampouco isolados os precedentes em que o Tribunal conheceu de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra decretos editados pelo Poder Executivo, sobretudo quando se trata de regulamento com perfil autônomo ou de decreto que, a pretexto de dar fiel execução à lei, exorbita flagrantemente do âmbito do poder regulamentar (ADI-MC 2.155/PR, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 1º.6.2001; ADI-MC 1.435/DF, Rel. Min. Francisco Rezek, DJ 6.8.1999; ADI 1.969-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 5.3.2004; e ADI 2.950-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Eros Grau).

No presente caso, é evidente que os atos normativos questionados **não se esgotam** na mera regulamentação de dispositivos da legislação infraconstitucional. A rigor, os atos do Poder Público impugnados na ADPF 651 dizem respeito a políticas públicas de envergadura constitucional, fundadas em aplicação direta e imediata do art. 225 da

ADPF 651 / DF

Constituição Federal, que não apenas consagra direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, em diversos aspectos, os decretos impugnados têm força normativa própria, introduzindo alterações na ordem jurídica vigente. É o que ocorre, por exemplo, com os atos normativos que promoveram mudanças substanciais no semblante institucional do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), ou que, *tout court*, extinguiram órgãos colegiados de inquestionável centralidade para a tutela do bioma amazônico, como o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia.

Por qualquer ângulo que se aprecie a matéria, não me parece defensável impedir o escrutínio da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, seja pela relevância das teses invocadas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que se relacionam diretamente com o regime constitucional de proteção do meio ambiente, seja pelo risco de afetação de bens jurídicos e valores que são especialmente protegidos pela Constituição Federal.

O presente julgamento franqueia ao Tribunal Pleno a possibilidade de se debruçar sobre o regime jurídico de proteção da Amazônia Legal. Põe em perspectiva, portanto, uma questão de crucial importância para qualquer sociedade democrática contemporânea, qual seja, o alcance, os limites e a fisionomia do direito fundamental à preservação do meio ambiente.

Assim, com a devida vênia, entendo que seria temerário subtrair essa questão do controle abstrato de normas pelo Supremo Tribunal Federal, relegando-a a instrumentos processuais que não oferecem meios de solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata.

Passo, na sequência, a examinar a alegação de inobservância do requisito de subsidiariedade, invocada tanto pela Advocacia-Geral da União quanto pela Procuradoria-Geral da República.

A esse respeito, o art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999 dispõe que a arguição

ADPF 651 / DF

de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Uma leitura apressada do dispositivo poderia conduzir à compreensão de que o cabimento da ADPF se restringe às hipóteses de absoluta inexistência de qualquer outro meio capaz de tutelar a ordem constitucional.

Uma leitura mais cuidadosa, porém, revela que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental, deve predominar enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

O caráter enfaticamente objetivo do instituto, assim, enseja a interpretação no sentido de que o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional de forma satisfatória.

No âmbito da ADPF, o ajuizamento da ação e sua admissão estão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular. Assim, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, a lógica já consolidada dos processos objetivos no sistema constitucional. Nesse sentido, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 79, Rel. Min. Cezar Peluso, 4.8.2005; na ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 8.3.2010; e na ADPF 76, da minha relatoria, 13.2.2006.

Ante a inexistência de outro processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a questão constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de conduzir a controvérsia constitucional para um desfecho adequado.

No presente caso, a potencial lesão a preceitos fundamentais consoma-se, de maneira irreversível, à medida que aumentam a degradação e o desmatamento do bioma da Amazônia Legal. Dessa

ADPF 651 / DF

forma, mesmo que fosse cabível o manejo de instrumentos processuais ordinários, não haveria tempo hábil para uma resposta jurisdicional apta a sanar, de modo eficaz, o risco de grave comprometimento de valores essenciais contemplados pelo texto constitucional.

Rememoro também a fórmula da **relevância do interesse público** para justificar a admissão da arguição de descumprimento – explícita no modelo alemão –, que está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista o caráter marcadamente objetivo que conferiu ao instituto.

Assim, o Supremo Tribunal Federal poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional, podendo recusar a admissibilidade da ADPF sempre que não vislumbrar relevância jurídica na sua propositura.

O caso concreto apresenta a necessária relevância. Tem por fim evitar a lesão ao direito fundamental à dignidade da pessoa humana, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto nos arts. 5º, 6º, 196 e 225 da Constituição Federal.

A propósito do tema, registro que o Tribunal Pleno, no julgamento da ADI 6.121-MC, da relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio, DJe 13.06.2019, assentou o cabimento de ação de controle concentrado em questões atinentes à extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Poder Executivo, de órgãos colegiados que viabilizam a participação popular em políticas públicas. Transcrevo a ementa do julgado:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos

ADPF 651 / DF

poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. (ADI 6121 MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, DJe 28-11-2019)

Por fim, acompanho as ressalvas feitas pela eminente Ministra Rosa Weber, quando afirma que o pedido de aditamento formulado pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE) **não atende aos pressupostos necessários para o conhecimento amplo da matéria.**

Embora os decretos presidenciais impugnados na petição inicial da ADPF e na de aditamento versem sobre a mesma controvérsia constitucional, importa registrar que o pedido de aditamento somente foi formulado em 3 de junho de 2020, **após a manifestação da Advocacia-Geral da União (eDOC 18), datada do dia 11 de março de 2020.**

Dessa forma, considerando que a AGU não teve oportunidade de se manifestar sobre a constitucionalidade dos atos normativos mencionados na petição de aditamento (Decreto 10.239/2020; Portaria do Ministério do Meio Ambiente 240/2020; e Decreto 10.223/2020), **acompanho, no ponto, a ressalva feita pela eminente Ministra Rosa Weber, entendendo que o aditamento proposto pelo partido político é inadmissível, por questões formais.**

Em suma, entendo que o pedido principal formulado na ADPF 651 comporta discussão pelo Tribunal Pleno, notadamente quanto à validade do Decreto 10.224, de 5 de fevereiro de 2020.

2 – Do mérito

Com visto, trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que aborda controvérsia relativa aos limites, ao âmbito de proteção e à dimensão axiológica do direito fundamental ao meio

ADPF 651 / DF

ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente no que diz respeito às ações governamentais de tutela do bioma brasileiro, com enfoque na Amazônia Legal.

Inicialmente, saúdo as sustentações orais que antecederam o debate da causa, todas fundadas em substanciosos argumentos de índole constitucional e em um profundo diálogo com os precedentes desta Corte. Registro que a verticalidade das manifestações, a gravidade da situação retratada e as diferentes concepções que existem sobre a matéria apenas comprovam a indiscutível necessidade de submeter a controvérsia ao escrutínio do Tribunal Pleno.

Não há dúvidas quanto ao assento constitucional da matéria ventilada na ação de controle concentrado. É o que se conclui por meio de rápida incursão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao ser provocado, não se eximiu de enfrentar, em mais de uma ocasião, a constitucionalidade de atos do Poder Público relacionados à conservação de ecossistemas especialmente protegidos.

Faço referência, apenas para citar um exemplo memorável, ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540, de relatoria do **MINISTRO CELSO DE MELLO**, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do princípio da **solidariedade intergeracional**. Trata-se de precedente que cresce em relevância na medida em que os limites de resiliência dos biomas vêm sendo testados e ameaçados, um a um, colocando em xeque a integridade da biosfera e agravando o quadro de escassez dos recursos naturais dos quais depende o futuro da humanidade.

A decisão é importante por diversos aspectos. Primeiro, por contribuir para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada para o que se tem chamado **desenvolvimento sustentável**, voltado essencialmente à integração da questão ambiental no processo de desenvolvimento econômico-social. Segundo, pela enunciação dos vetores interpretativos e do substrato axiológico que devem informar a compreensão e a aplicação de toda a legislação existente sobre o tema.

Em boa hora, surge outra auspiciosa oportunidade para que a Corte,

ADPF 651 / DF

no contexto de um grave recrudescimento dos níveis de degradação e desmatamento na Amazônia Legal, examine o âmbito de proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente no que diz respeito à participação da sociedade civil nos órgãos encarregados da formulação da política ambiental.

2.1 – ADPF 651. Distorções na composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

Considerando a relevância das atribuições exercidas pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), é preciso refletir com cautela sobre as normas que estabelecem a composição desse colegiado e a forma de indicação de seus membros.

Na ADPF 651, o diretório nacional do partido Rede Sustentabilidade (REDE) impugna ato normativo editado pelo Presidente da República que, alterando o perfil institucional de órgão colegiado encarregado da proteção ao meio ambiente, suprimiu assentos reservados a representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

A esse respeito, entendo que os argumentos lançados pelo requerente são capazes de demonstrar que esse órgão, na forma como estruturado pelo Decreto 10.224/2020, não apenas oferece **proteção deficiente** para valores centrais da ordem constitucional, como também constitui **fator de desestabilização** das garantias previstas na Política Nacional do Meio Ambiente.

Há, atualmente, um certo consenso acerca da necessidade de engajamento cívico na questão ecológica, por meio da participação direta da sociedade civil em conselhos encarregados da agenda ambiental. São órgãos que desempenham papel fundamental para a concretização e o êxito das políticas de proteção enunciadas no direito positivo, constituindo fio condutor do regime constitucional de proteção do meio ambiente.

Esse tema é tratado na ADPF 623, da relatoria da eminente

ADPF 651 / DF

MINISTRA ROSA WEBER, em que se discute a validade constitucional do Decreto 9.806, de 28 de maio de 2019, que não apenas reduz de 22 para 4 o número de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como também diminui de 27 para 5 a representação dos entes subnacionais no aludido colegiado, sendo um para cada região geográfica.

Na sessão de julgamento iniciada em 5.3.2021, a relatora encaminhou voto no sentido da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, ressaltando que as mudanças promovidas pelo decreto presidencial suprimiam relevantes canais de interlocução entre o cidadão e o Poder Público, acarretando as assimetrias representativas na composição do CONAMA. Nessa senda, o Decreto 9.806/19 violaria o modelo de democracia direta e de participação política definido na Constituição Federal.

Não obstante a sessão tenha sido suspensa em razão de pedido de vista formulado pelo eminente **MINISTRO NUNES MARQUES**, o voto encaminhado pela relatora já havia sido acompanhado, até aquele momento, pelos eminentes Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio.

Entre as muitas razões que conduziram a relatora a concluir pela inconstitucionalidade do decreto presidencial, está o reconhecimento, pela Declaração do Rio de 1992, da importância da participação popular na definição de diretrizes e políticas ambientais, conforme transcrevo:

“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 a conscientização e a **participação pública**, colocando a informação à disposição de todos.”

ADPF 651 / DF

Seguindo essa trajetória de fortalecimento do princípio da participação popular, foi editado, em 2018, o Acordo Regional de Escazú sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais para a América Latina e o Caribe. Transcrevo a redação do art. 7º da carta internacional:

“Art. 7º. Participação Pública nos processos de tomada de decisões ambientais.

1. Cada parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativo interno e internacional.

2. Cada parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativas a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.

[...]

3. Cada parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.”

Assim, a experiência internacional demonstra que a tutela efetiva do direito ao meio ambiente depende da correta calibragem do perfil institucional dos órgãos responsáveis pela tomada de decisões em matéria ambiental. Assim, é fundamental reconhecer a necessidade de estruturar essas entidades a partir de uma composição plural e

ADPF 651 / DF

democrática, aberta, em alguma medida, a constante diálogo com a sociedade civil.

No âmbito interno, esse modelo tem sido reproduzido nas legislações setoriais aprovadas pelo Congresso Nacional. É o que ocorreu, por exemplo, na instituição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e nos Comitês de Bacia Hidrográfica. No art. 34, incisos II, III e IV, e art. 39, II, IV e V, a Lei 9.433/97 determinou que o Poder Público contemplasse, na composição desses colegiados, representantes dos governos estaduais, dos **usuários de recursos hídricos** e de **organizações da sociedade civil**.

Na contramão da experiência internacional e das legislações setoriais aprovadas pelo Congresso Nacional, o decreto ora impugnado atribuiu ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente uma **estrutura hermética**, ocupada **exclusivamente por representantes da Administração Pública federal**.

Cuida-se, atualmente, de instituição com perfil insular, hostil a qualquer proposta de abertura democrática e de pluralização do debate e, nessa medida, fechada à participação de representantes oriundos de organizações da sociedade civil.

A falta de alinhamento do ato editado pelo Chefe do Poder Executivo com as boas práticas observadas nas nações democráticas requer atenção do Tribunal. Longe de um mero preciosismo acadêmico, a particular arquitetura institucional introduzida pelo regulamento produz efeitos transversais na ordem jurídico-constitucional, podendo acarretar autêntico desmonte dos pilares estruturantes da legislação ambiental e, no limite, comprometer a própria eficácia do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O perfil orgânico estabelecido pelo decreto se torna ainda mais grave quando constatadas a extensão e a relevância das funções desempenhadas pelo órgão colegiado em comento.

Nos termos do art. 1º do Decreto 10.224/2020, compete ao Fundo Nacional do Meio Ambiente apoiar projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, incluídas a manutenção, a melhoria ou a recuperação da qualidade ambiental, com vistas a elevar a qualidade de

ADPF 651 / DF

vida da população brasileira. Trata-se do mais longo fundo ambiental da América Latina, que tem como missão precípua financiar projetos nas seguintes áreas: preservação de unidades de conservação; pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas e recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais.

Dada a relevância e a sensibilidade de suas missões institucionais, é inequívoco que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente ocupa posição de centralidade no regime constitucional de proteção ambiental. Cuida-se de entidade que, em articulação direta com o IBAMA e o ICMBio, tem a relevante missão de concretizar as regras e os princípios instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente, sobretudo no que diz respeito à manutenção do equilíbrio ecológico.

Essas premissas conduzem à conclusão de que a arquitetura institucional atualmente conferida ao órgão colegiado **desarticula um mecanismo fundamental para o fortalecimento das salvaguardas previstas na legislação ambiental**, no caso, a participação popular nas instâncias responsáveis pela racionalização do uso do solo e pelo desenvolvimento sustentável da região amazônica.

A propósito do tema, rememoro que, em data recente, o Tribunal Pleno debruçou-se sobre tema análogo no julgamento da ADPF 607, de relatoria do eminente **MINISTRO DIAS TOFFOLI**, em que se discutia a constitucionalidade de decreto presidencial que, essencialmente, alterou a composição e a forma de funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).

Na ocasião, a Corte assentou que o decreto impugnado afrontava a Constituição Federal, pois, ao promover mudanças estruturais profundas no funcionamento do MNPCT, o ato impugnado causou embaraços para a execução das atividades relacionadas à prevenção da tortura e de outros tratamentos degradantes em estabelecimentos de privação de liberdade.

De acordo com as razões elencadas pelo eminente Ministro Relator, que se aplicam perfeitamente ao caso ora em julgamento, as mudanças

ADPF 651 / DF

promovidas pelo Poder Executivo poderiam implicar embaraços para o funcionamento do colegiado, culminando no descumprimento de compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil em assunto de envergadura constitucional. Como bem explicado pelo eminente **MINISTRO DIAS TOFFOLI**,

“não é dado ao Chefe do Poder Executivo, sob o pretexto de exercer função meramente regulamentar, desmontar política pública instituída no intuito de dar cumprimento ao texto constitucional e prevista em compromisso internacional assumido pelo Brasil. Assim, por ter como efeito prático o esvaziamento do MNPCT, a edição do Decreto n. 9.831/2019 configura um abuso do poder regulamentar, e, conseqüentemente, também uma contrariedade à separação entre os Poderes, pois acaba por condenar à absoluta ineficácia uma política pública prevista em lei.”

A respeito do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, **Ingo Wolfgang Sarlet** leciona que *“outra função que tem sido reconduzida à dimensão objetiva está vinculada ao reconhecimento de que os direitos fundamentais implicam deveres de proteção do Estado, impondo aos órgãos estatais a obrigação permanente de, inclusive preventivamente, zelar pela proteção dos direitos constitucionais dos indivíduos, não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões por parte de particulares e até mesmo por parte de outros Estados.”* (Curso de Direito Constitucional, 10ª edição, São Paulo, Saraiva, p. 353-355).

Prossegue o autor afirmando que *“a partir do conteúdo das normas de direitos fundamentais é possível extrair conseqüências para a aplicação e interpretação das normas procedimentais, mas também para uma formatação do direito organizacional e procedimental que auxilie na efetivação da proteção aos direitos fundamentais, evitando-se os riscos de uma redução do seu significado e conteúdo material”*. Assim, *“tendo em vista que os deveres de proteção do Estado em muitos casos se concretizam por meio de normas dispostas sobre o procedimento administrativo ou judicial, bem como pela criação de*

ADPF 651 / DF

órgãos incumbidos da tutela e promoção de direitos, constata-se, desde já, a conexão que pode existir entre estas duas facetas da perspectiva jurídico-objetiva dos direitos fundamentais, no caso, entre os deveres de proteção e a dimensão organizatória e procedimental”.

No âmbito acadêmico, já tive a oportunidade de afirmar que *“importante consequência da dimensão objetiva dos direitos fundamentais está em ensejar um dever de proteção pelo Estado dos direitos fundamentais contra agressões dos próprios Poderes Públicos, provindas de particulares ou de outros Estados”.* Todavia, ressaltai que *não existe “ordinariamente um dever específico de agir por parte do Estado, uma vez que os Poderes Públicos gozam de discricionariedade para escolher uma das diferentes opções de ação que se lhes abrem, levando em conta os meios que estejam disponíveis, as colisões de direitos e interesses envolvidos e a sua escala de prioridades políticas”.* (Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**, 14ª edição, São Paulo, Saraiva, p. 169)

Dessa forma, considerando que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente atualmente é composto **única e exclusivamente** por representantes do Poder Executivo, entendo que a estrutura organizacional prevista no Decreto 10.224/2020 afronta o regime de participação popular instituído pela atual ordem constitucional.

Essa conclusão, contudo, a meu sentir, não pode significar a assunção de um compromisso da Corte com uma **específica** composição desse colegiado, tampouco esvaziar a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na conformação dos órgãos que compõem a Administração Pública federal. **Caberá, portanto, ao Poder Executivo, dentro da sua liberdade de conformação política, conferir ao órgão administrativo semblante institucional adequado para o bom desempenho das políticas públicas, à luz do princípio constitucional da eficiência administrativa.**

Dessa forma, desde que garantido **espaço adequado** para participação da sociedade civil nos conselhos encarregados da defesa do meio ambiente, evitando-se excessiva concentração de votos nas mãos de

ADPF 651 / DF

representantes do governo federal, nada impede, a meu ver, que o poder público promova alterações no semblante institucional do Conselho Deliberativo do FNMA, visando a uma maior **racionalização administrativa**.

3 – Conclusão

Ante o exposto, observadas as ressalvas feitas pela eminente Ministra Rosa Weber em relação ao pedido de aditamento, acompanho em parte o voto proferido pela eminente Ministra Relatora, para **julgar procedente** o pedido principal da ADPF 651, declarando a incompatibilidade do **Decreto 10.224, de 5 de fevereiro de 2020**, com o texto constitucional.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES (62880/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH

ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (75208/RJ)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que recebia o aditamento à petição inicial, conhecendo da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e, se não superada a questão referente ao aditamento, mantinha o objeto da matéria questionada restrito à validade constitucional ou não do Decreto n. 10.224, de 2020, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, mas, se acolhido pelo Plenário o aditamento, estendia a parte dispositiva para também julgar procedente a ação para a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia; no que foi integralmente acompanhada pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes; do voto do Ministro André Mendonça, que não aditava a inicial, conhecia da arguição, não a recebendo como ação direta de inconstitucionalidade, e julgava procedente a arguição, com eficácia *ex nunc*; e do voto do Ministro Nunes Marques, que não aditava a inicial, não conhecia da arguição e, caso vencido, julgava improcedentes os pedidos, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, o Dr. Luiz Carlos Ormay Júnior; pelo interessado, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae*, o Dr. Carlos Nicodemos Oliveira Silva; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 7.4.2022.

Decisão: Após os votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto

Barroso e Dias Toffoli, que acompanhavam o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora); do voto da Ministra Rosa Weber, que divergia parcialmente da Relatora, conhecendo do aditamento apenas quanto ao item "b" da petição, acompanhando, no mais, integralmente a Relatora quanto à inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, e, ainda, por arrastamento, declarava a inconstitucionalidade da Portaria do Ministério do Meio Ambiente 240, de 21 de maio de 2020; e do voto do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a Relatora, dela divergindo apenas no tocante ao aditamento, acompanhando, no ponto, o voto da Ministra Rosa Weber, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 27.4.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e André Mendonça.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nunes Marques.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria Araújo.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

28/04/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. CONSELHO DELIBERATIVO. DECRETO FEDERAL QUE SUMPRIME A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO COLEGIADO. ALEGAÇÃO DE OFENSA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. CABIMENTO. SATISFAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO EM SUA ACEPÇÃO DIRETA. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO QUE PREVÊ A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COMO DEVER DA COLETIVIDADE. NECESSIDADE DE GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AO SETOR. AÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

1. Cabível a presente arguição, uma vez preenchidos os requisitos da alegação de ofensa a preceitos fundamentais (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e princípio democrático), da impugnação a ato do poder público e da subsidiariedade, entendida esta no sentido da ausência de

ADPF 651 / DF

instrumento outro que seja apto ao questionamento do ato com efeitos vinculante e *erga omnes*.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal admite a fungibilidade entre ações diretas de controle abstrato de constitucionalidade, desde que ausente erro grosseiro na utilização de um instrumento pelo outro. Precedentes: ADI 6.407, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 13/05/2021; ADPF 451 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 16/04/2018. *In casu*, verifica-se dúvida razoável acerca da natureza do decreto impugnado, se meramente regulamentar ou autônomo, a recomendar o conhecimento da presente ação conforme os postulados da instrumentalidade e da economia processual.

3. O Estado Democrático de Direito insculpido na Constituição de 1988, conquanto tenha na representação política elemento essencial do exercício da soberania popular, previu igualmente diversos mecanismos de exercício direto da cidadania, nos termos do parágrafo único de seu artigo 1º, garantindo, para além dos instrumentos clássicos do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de lei, a participação de representantes da sociedade civil na formulação de políticas governamentais em diversos setores (ex: art. 10; art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art.

ADPF 651 / DF

206, VI, etc).

4. Exsurge da dicção do caput do art. 225 da Constituição a função dúplici que o meio ambiente assume no microsistema jurídico, consubstanciando-se simultaneamente em *direito* e em *dever* dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como *credores* e como *devedores* da obrigação de proteção respectiva. A ordem internacional reconhece o direito ao meio ambiente de qualidade como direito humano e estatui o conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com o qual faz-se imperativa a composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado, razoável e eficiente dos recursos naturais, de modo a garantir sua disponibilidade às futuras gerações.

5. A Constituição impõe o dever de preservação do meio ambiente tanto ao Poder Público quanto à coletividade, do que deflui a exigência de participação direta da sociedade civil na formulação das políticas públicas destinadas à definição do manejo eficiente dos recursos naturais. À imposição de um dever deve corresponder necessariamente a garantia dos instrumentos para seu desempenho, garantia esta que se dá pelo franqueamento à participação popular nas instâncias responsáveis pela definição da ação governamental no setor.

6. O Fundo Nacional do Meio Ambiente,

ADPF 651 / DF

instituído pela Lei Federal nº 7.797/1989, é política pública da mais alta relevância com vistas ao desenvolvimento de projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, tendo seu Conselho Deliberativo previsão expressa na Lei Federal nº 13.844/2019 como órgão integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente.

7. Ato do Poder Executivo Federal que suprime completamente a participação popular direta no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente viola a Constituição Federal. A margem de discricionariedade administrativa na definição da composição do mencionado colegiado deve preservar nível razoável de representatividade da sociedade civil, sob pena de frustração da manifesta intenção do constituinte de promoção do engajamento cívico na preservação dos recursos naturais para as gerações vindouras.

8. Em estando em disputa, como na espécie, aspectos relativos ao próprio funcionamento do sistema democrático, ainda que em sua acepção direta, impõe-se postura mais incisiva e particularista da jurisdição constitucional na correção de distorções, com vistas à garantia da participação popular na promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como medida de preservação do bom funcionamento do regime

ADPF 651 / DF

democrático.

9. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que se julga **procedente.**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX : Excelentíssimas Senhoras Ministras Cármen Lúcia, Relatora, e Rosa Weber, nossa Vice-Presidente; Excelentíssimos Ministros, caros colegas.

Como se viu, a principal controvérsia objeto da presente ação se relaciona à existência ou não de ofensa a preceitos fundamentais da Constituição Federal em Decreto do Presidente da República que altera a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, bem como de outros órgãos deliberativos, excluindo a participação de representantes da sociedade civil.

I – Das preliminares: da possibilidade de aditamento à inicial e do cabimento da presente arguição

Início meu voto afastando de plano preliminar suscitada no sentido da impossibilidade de aditamento do pedido no presente caso concreto, no que acompanho a Ministra Relatora, Cármen Lúcia. Isto porque a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à possibilidade de aditamento à inicial quando a nova impugnação dispense a necessidade de novas informações e não prejudique o cerne da ação, como ocorre no caso presente.

No que pertine à preliminar de não cabimento da ADPF na espécie, afasto-a igualmente, porquanto satisfeitos os pressupostos de cabimento à luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Como efeito, observa-se, quanto ao primeiro pressuposto, a existência de alegação de ofensa a preceitos de especial relevância na ordem constitucional brasileira, a saber, o direito fundamental ao meio

ADPF 651 / DF

ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput), cuja defesa é também princípio ordem econômica (art. 170, VI), e, sobretudo, o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único).

No que pertine ao segundo pressuposto, não há dúvidas de que o decreto impugnado está abrangido no conceito de “ato do poder público”, insculpido no art. 1º da Lei 9.882/99. Consigne-se, ademais, que a análise acerca da constitucionalidade do ato impugnado prescinde de análise minuciosa da lei federal que institui o Fundo Nacional do Meio Ambiente, na medida em que esta lei não traz parâmetros de conformação da composição do conselho deliberativo do fundo. Neste cenário, a alegada ofensa à constituição se dá de forma direta, a permitir o controle abstrato de constitucionalidade por este Supremo Tribunal Federal.

Ainda no ponto, saliento que, ainda que se venha a admitir, tal como sustentado pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer (doc. 29), que o decreto impugnado teria a natureza de decreto autônomo, passível de ser impugnado na via da ação direta de inconstitucionalidade, a presente arguição seria cabível, ante a fungibilidade das ações diretas destinadas ao controle abstrato de constitucionalidade – fungibilidade esta que decorre também dos postulados da instrumentalidade e da economia processual.

Deveras, a jurisprudência desta Corte admite o conhecimento de ADPF como se ADI fosse, no caso de atendidos mais propriamente os requisitos da segunda, desde que, consigne-se, não haja “erro grosseiro” no uso de um instrumento no lugar de outro – o que, saliento desde já, não verifico no caso concreto, ante a existência de dúvida razoável acerca da natureza do decreto impugnado (se decreto regulamentar ou decreto autônomo). Nesse sentido:

“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2.

ADPF 651 / DF

Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Cobrança de tarifa de cheque especial. 3. Resolução editada pelo CMN tem caráter de norma primária. 4. Princípio da subsidiariedade e fungibilidade entre as ações diretas. 5. Atuação do CMN no campo da intervenção estatal na economia (arts. 174 e 192 da CF). Tarifa bancária com características de taxa. Possível violação ao princípio da legalidade tributária. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica. Desproporcionalidade da medida adotada pelo CMN para correção de falha de mercado. 6. Medida Cautelar deferida e referendada pelo Plenário do STF. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". (ADI 6.407, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 13/05/2021).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 10.305/2015 E 10.438/2016 DO ESTADO DO MARANHÃO. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO MARANHÃO – PROCON/MA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO – CONFENEN. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação.

2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de criar e estruturar o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão – PROCON/MA, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CONFENEN), voltados, especificamente, para a proteção

ADPF 651 / DF

dos interesses dos estabelecimentos de ensino. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017.

3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedente: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006.

4. A fungibilidade entre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe dúvida aceitável a respeito da ação apropriada, a fim de não legitimar o erro grosseiro na escolha. Precedente: ADPF 314 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2015.

5. Agravo Regimental conhecido e não provido". (ADPF 451 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe16/04/2018).

Por fim, entendo preenchido, de igual modo, o pressuposto da subsidiariedade, insculpido do §1º do art. 4º da Lei 9.882/1999. No ponto, trago à baila a lição doutrinária de Sua Excelência, o Ministro Roberto Barroso, no sentido de que o requisito da subsidiariedade não deve ser entendido simplesmente como a ausência de outro meio impugnativo, mas antes no sentido da ausência de outro meio de igual eficácia – visto que, saliente-se, o dispositivo legal mencionado se refere expressamente a “outro meio eficaz de sanar a lesividade”. *In verbis:*

“(…) A interpretação estrita do art. 4º, §1º, conduzirá, na grande maioria dos casos, à inadmissibilidade da arguição. A ADPF teria, assim, um papel marginal e inglório, tal como antes ocorrera com o mandado de injunção. (...) É necessária, portanto, uma interpretação mais aberta e construtiva da regra da subsidiariedade.

A questão central aqui parece estar na eficácia do “outro meio” referido na lei, isto é, no tipo de solução que ele é capaz de produzir. Considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e

ADPF 651 / DF

contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingi-los. É por esse fundamento que merece adesão a posição intermediária e melhor, que vem conquistando a doutrina e a jurisprudência, no sentido de que, tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Isso porque, embora seja possível imaginar exceções pontuais, os efeitos da atuação judicial nas vias ordinárias limitam-se, como regra, às partes”.(BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, 8ª edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2019).

Ante a relevância da matéria controvertida e a circunstância de que a decisão proferida na presente arguição terá efeitos vinculantes e *erga omnes*, que não existirão em caso de impugnação em ações de índole subjetiva, resta satisfeito o requisito da subsidiariedade.

II – Do mérito

Assentado, pois, o cabimento da ação, consigno que a *vexata quaestio* se relaciona à constitucionalidade ou não de ato do Presidente da República que suprime *in totum* a participação de representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Deveras, após a edição do Decreto Federal nº 10.224/2020, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente passou a ser composto exclusivamente por membros do Governo Federal, ao passo que, antes de sua edição, segundo relata o partido autor (fls. 9 da petição inicial), referido conselho contava com 8 (oito) representantes da sociedade civil, 5 (cinco) dos quais eleitos entre “*as organizações cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, sendo um representante por região geográfica, para um período de dois anos*”.

ADPF 651 / DF

O deslinde da controvérsia constitucional que se põe passa necessariamente pelo delineamento da ordem democrática instituída pela Constituição de 1988.

A) DA ORDEM DEMOCRÁTICA TAL COMO INSTITUÍDA NA CF/88

Tendo surgido em algumas cidades-Estado gregas, notadamente em Atenas, no século V a.C., a forma de organização política que veio a se chamar “democracia”, ou governo do povo, atravessou mais de dois mil anos de história, sendo, nos dias atuais amplamente difundida, sobretudo do ponto de vista ideológico. Conforme leciona o cientista político Norberto Bobbio, a noção de democracia tornou-se universalmente popular a ponto de, a julgar pelo modo através do qual qualquer regime se autodefine, poder-se dizer que já não existem no mundo regimes que não sejam democráticos (BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p. 375).

Com efeito, a óbvia associação existente entre democracia e os direitos fundamentais à liberdade e à igualdade, faz com que, nos dias atuais, o regime democrático seja muito mais do que mera opção entre diversos regimes políticos possíveis. Democracia é, a rigor, sinônimo de civilização e condição *sine qua non* do respeito à dignidade da pessoa humana, pois, como assentava Hans Kelsen, “*é livre apenas o cidadão de um Estado livre*” e só é livre o Estado em que haja respeito à soberania popular (KELSEN, Hans. *A Democracia*, São Paulo: Martins Fontes, 2019, p. 34).

Conquanto a ideia de democracia tenha, como mencionado, ao menos 25 séculos de história, é fato que as democracias modernas são bastante diferentes das democracias antigas. Enquanto os cidadãos da Atenas do Século V a.C se reuniam presencialmente na praça pública

ADPF 651 / DF

para exercer diretamente sua cidadania, a democracia moderna é fundamentalmente representativa, porque os cidadãos exercem o poder que deles emana primordialmente através de representantes eleitos. A ideia de representação política é sem dúvida marco de grande importância na história das ideias políticas, por ter tornado possível a existência de regimes democráticos em países cuja grande população e grande extensão territorial simplesmente inviabilizavam o exercício da democracia direta, tal como praticada na Grécia antiga.

Nada obstante seja essencial à existência de qualquer regime democrático, o elemento representativo não esgota de modo algum o conceito moderno de democracia. Deveras, a busca pela efetivação a mais completa possível de um *“governo do povo, pelo povo e para o povo”*, conforme definiu o Presidente norte-americano Abraham Lincoln no famoso *“discurso de Gettysburg”*, de 1863, impôs aos regimes democráticos modernos a valorização de instrumentos de participação popular direta na tomada de decisões públicas, seja através da revitalização dos clássicos instrumentos do referendo e do plebiscito, seja através da garantia de assento de representantes da sociedade civil em órgãos públicos colegiados.

A Constituição Federal de 1988, que figura, como todos sabemos, entre as mais avançadas constituições do mundo, não ficaria, obviamente, como não ficou, à parte deste movimento. Com efeito, já em seu primeiro artigo a Constituição estabelece que o poder político que emana do povo é exercido tanto por meio de representantes eleitos quanto diretamente, nos termos que ela aponta (art. 1º, parágrafo único). E que termos são esses? São tanto aqueles relacionados aos tradicionais instrumentos de manifestação popular direta, a saber, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei, quanto o franqueamento à participação de representantes da sociedade civil na formulação das políticas públicas em diversos setores. Colho, neste sentido, a lição de Virgílio Afonso da Silva:

“A expressão da vontade popular adotada como padrão pela

ADPF 651 / DF

*Constituição é aquela por meio da representação política. Trata-se, portanto, de uma democracia representativa. Isso não significa dizer que a democracia brasileira é exclusivamente representativa. Há muitas outras formas de participação popular mais ou menos diretas. Muitas dessas formas são mais utilizadas e produzem mais efeitos do que aquelas previstas formalmente pela própria Constituição (plebiscito, referendo e iniciativa popular). A expressão da vontade popular ocorre no cotidiano, sobretudo por meio da sociedade civil organizada que vê na Constituição um documento importante para a proteção de seus direitos, direitos de terceiros e direitos difusos, como o meio ambiente” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 87).*

De fato, a Constituição Federal trouxe diversos dispositivos garantidores da participação de representantes da sociedade civil na formulação de políticas governamentais. Assim é que, por exemplo, garantiu-se: a) a participação “*dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação*” (art. 10); b) o caráter democrático da administração da seguridade social, com a participação “*dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*” (art. 194, VII); c) a participação da comunidade como diretriz da organização dos serviços públicos de saúde (art. 198, III); d) a “*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*” no campo da assistência social (art. 204, II); e) a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), e etc.

Verifica-se, pois, que a participação popular direta na formulação de políticas públicas em diversos setores constitui elemento da mais alta relevância ao regime democrático insculpido na Constituição de 1988, sendo esta premissa que deve balizar a conclusão da presente arguição.

B) DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CF/88

ADPF 651 / DF

Assentada a premissa acerca da formatação do regime democrático vigente, cumpre debruçarmo-nos sobre a disciplina constitucional da proteção ao meio ambiente. Neste mister, consigno desde logo, tal como fiz constar do voto condutor que proferi nas ações diretas ajuizadas contra o Novo Código Florestal (ADI's 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e ADC 42), depreender-se da dicção do caput do art. 225 da Constituição que o meio ambiente assume função dúplex no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em *direito* e em *dever* dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como *credores* e como *devedores* da obrigação de proteção respectiva.

Essa duplicidade de posições e de funções revela a própria responsividade da Constituição para com a realidade social, na medida em que **o homem é parte indissociável do meio ambiente e a atividade humana inventiva e transformadora sempre dependerá, qualquer que seja o estágio tecnológico que a humanidade venha a alcançar, de recursos ambientais para se concretizar.**

O impacto cada vez maior da atividade humana no conjunto de recursos naturais, evidenciado, entre outras coisas, pelo alastramento da poluição e pelas alterações climáticas, tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século, conduzindo a humanidade à consciência de que a busca por crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana.

Nesse sentido, por exemplo, é que Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, que contou com a presença de mais de uma centena chefes de Estado, reconheceu o *direito humano ao meio ambiente de qualidade*.

ADPF 651 / DF

Vinte anos depois, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu a ideia de *desenvolvimento sustentável*, consubstanciada na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova perspectiva, que tem evidente aspecto intergeracional, demanda aos Estados a construção de políticas públicas atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição, de modo a garantir a disponibilidade de recursos naturais às futuras gerações.

A renovação do compromisso político com o *desenvolvimento sustentável* foi firmada na recente Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, que agregou ao debate a ideia de *governança ambiental global*. O nítido caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades.

A Constituição de 1988 não esteve alheia a este movimento de conscientização. Não obstante constituições anteriores tenha disciplinado aspectos específicos relativos a alguns recursos naturais (água, minérios etc), a Carta atual consistiu em marco que elevou a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao *status* de valor central da nação. Não à toa, a comunidade internacional a apelidou de *Constituição Verde*, considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema.

Os conceitos *desenvolvimento sustentável* e *governança ambiental global*, que vimos de referir, revelam que a definição de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental impõe o desafio de acomodação de valores relevantes em permanente tensão, entre os quais estão, de um lado, o fomento ao mercado de trabalho, o desenvolvimento social e o

ADPF 651 / DF

atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos, e de outro a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações.

Neste contexto, **é notável ter a Constituição feito constar expressamente que o dever de preservação do meio ambiente impõe-se tanto ao Poder Público quanto à coletividade. Ao fazê-lo, o constituinte, a meu sentir, exigiu que houvesse a participação direta da coletividade na formulação das políticas públicas destinadas à definição do manejo eficiente dos recursos naturais, tal como fez em diversos outros setores, como acima demonstrado.** Deveras, ao dever que se impõe à coletividade de preservação do meio ambiente há de corresponder necessariamente a garantia dos instrumentos para tanto – garantia esta que se dá através do franqueamento à participação da sociedade civil nas instâncias formuladoras das políticas públicas do setor.

Nesse sentido, a doutrina intui a existência de um verdadeiro **princípio da participação pública** como princípio geral do Direito Ambiental. É a lição, entre outros, de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, que salientam a **intenção da Constituição de promover o engajamento cívico na defesa do meio ambiente, in verbis:**

“O princípio (e o correlato dever e direito) da participação pública, portanto, assume a feição de princípio geral do Direito Ambiental. Na medida em que a degradação ambiental em termos locais, regionais e planetários aproxima-se de um quadro-limite e preocupante, como bem ilustram os casos do aquecimento global e da perda massiva da biodiversidade, não se pode conceber um cidadão apático ou mesmo conformado com os rumos trágicos delineados pela crise ecológica contemporânea. Para tanto, é imperativo conceber um cidadão comprometido com tal momento histórico e que atue de forma decisiva no rumo civilizatório, a fim de reverter esse quadro em favor do interesse comum e planetário. Registra-se, ainda, que a partir do comando constitucional do caput do art. 225, a defesa do meio ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma

ADPF 651 / DF

de dever jurídico fundamental, revelando-se a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção ecológica. Isso tudo, de acordo com o que sinalizamos antes, consolida o marco político-normativo de uma democracia participativa ecológica” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental, 3ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 703).

Cumpre mencionar ademais, ainda segundo estes autores, que o princípio da participação pública em matéria ambiental resta consagrado em diversos documentos internacionais, dos quais destaco, novamente, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, fruto da Conferência Eco-92, cujo Princípio 10 tem o seguinte teor (idem, p. 704):

Princípio 10. “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 de atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e 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” (grifei).

Saliento, por fim, que o entendimento ora perfilhado já constou de decisão cautelar da Eminente Ministra Rosa Weber, Vice-Presidente, na ADPF 623, em virtude da qual restou suspensa a eficácia de decreto que alterava a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, reduzindo a participação da sociedade civil naquele colegiado. Eis a ementa da decisão de Sua Excelência:

“Decisão Monocrática. Julgamento do mérito da demanda

ADPF 651 / DF

constitucional suspenso por pedido de vista. Fatos normativos supervenientes ao início do julgamento. Reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com impactos na disciplina normativa da sua composição. Consolidação do desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do CONAMA. Risco de implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. Reabertura da jurisdição provisória. Pressupostos de concessão da medida cautelar configurados. Deferimento. Suspensão da eficácia do Decreto n. 9.806, de 29 de maio de 2019”.

Declinado, pois, o arcabouço normativo que rege a matéria, passo à análise da moldura legal do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

C) DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO DECRETO IMPUGNADO

Entre as políticas públicas destinadas à preservação do meio ambiente no Brasil tem posição de destaque a criação, ainda no ano de 1989, do Fundo Nacional do Meio Ambiente, pela Lei Federal nº 7.797/1989, instituído com “o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira” (art. 1º).

É de salientar que, conforme prescreve a Lei Federal nº 7.797/1989, os recursos do FNMA devem ser aplicados através de entidades sem fins lucrativos “cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos” do fundo, além, é claro, de órgãos públicos federais, estaduais e municipais (art. 3º).

A relevância do FNMA deflui não apenas de seus relevantes objetivos, sendo demonstrada, outrossim, pelo fato ter havido previsão

ADPF 651 / DF

expressa do Conselho Deliberativo do fundo como órgão que compõe a estrutura do Ministério do Meio Ambiente na Lei Federal nº 13.844/2019, que é a lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *In verbis*:

Lei Federal nº 13.844/2019.

Art. 40. Integram a estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente:

I - o Conselho Nacional do Meio Ambiente;

II - o Conselho Nacional da Amazônia Legal;

III - o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético;

IV - o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente;

V - a Comissão de Gestão de Florestas Públicas;

VI - a Comissão Nacional de Florestas; e

VII - até 5 (cinco) Secretarias.

Conforme o Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6.121, sob a relatoria do Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, há de se reconhecer especial relevância aos órgãos colegiados instituídos por lei – como é o caso do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - em comparação àqueles instituídos meramente por ato infraconstitucional, sendo uma decorrência do princípio da Separação de Poderes a impossibilidade de sua extinção por decreto do Chefe do Poder Executivo. Eis a ementa daquele importante julgamento:

“PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o

ADPF 651 / DF

princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”. (ADI 6121-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe28/11/2019).

Conforme se verifica nestes autos, o Decreto Federal nº 10.224/2020, nada obstante não tenha extinguido o Conselho Deliberativo do FNMA, suprimiu totalmente a participação popular direta em sua composição, alijando a sociedade civil da possibilidade formal de influenciar e colaborar nas decisões acerca da forma de dispêndio dos recursos que o compõe.

Ao fazê-lo, não há dúvidas ter havido violação à Constituição Federal, que, como dito, prevê a participação popular direta na definição das políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente, ao prescrever ser sua preservação, além de um direito, um dever da coletividade (CF, art. 225, caput).

É fato que, não tendo a lei instituidora do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 7.797/1989) ou a lei que prevê a existência de seu Conselho Deliberativo (Lei Federal nº 13.844/2019) definido de modo pormenorizado a composição do órgão colegiado, tem a Presidência da República margem de discricionariedade para defini-la em alguma medida.

Nada obstante, não resta abrangida na referida margem de discricionariedade, por óbvio, a possibilidade de total exclusão da participação popular direta no órgão. Deveras, à luz da Constituição, **deverá sempre a respectiva norma regulamentar garantir a representatividade da sociedade civil em níveis razoáveis na composição do colegiado, sob pena de frustração da manifesta intenção**

ADPF 651 / DF

do constituinte, reafirmada pelo legislador, de garantia da participação popular na seara ambiental e de promoção do engajamento cívico na preservação dos recursos naturais para as gerações vindouras.

**D) DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DA JURISDIÇÃO
CONSTITUCIONAL NA ESPÉCIE**

Constada, pois, nos termos acima demonstrados, ter havido no caso em análise violação à garantia da participação popular na seara ambiental, entendo pertinente apontamento que costumo fazer em casos em que, como este, estão em jogo normas relativas ao próprio funcionamento do sistema democrático.

Como assentei em processos de minha relatoria, com destaque para as ADI's 4.650 (Financiamento de Campanhas Eleitorais por Pessoas Jurídicas) e 5.105 (Direito de Antena e Fundo Partidário), a em regra recomendável deferência da jurisdição constitucional à atuação dos demais Poderes não se aplica quando estiverem em disputa pilares essenciais do funcionamento do regime democrático. Nestes casos, restará sempre justificada uma postura menos autocontida da Corte Constitucional, que deve, nas palavras de John Hart Ely, adotar uma linha de atuação análoga ao que seria, nos assuntos econômicos, uma orientação "antitruste", de intervenção diante da verificação de um mau funcionamento sistêmico.

Deveras, de acordo com o escólio daquele grande autor norte-americano, o mau funcionamento do sistema democrático se dará quando estiverem bloqueados os canais de mudança política ou estiver havendo prejuízo sistemático de minorias pelos grupos majoritários "*por conta de simples hostilidade ou recusa preconceituosa do reconhecimento de interesses comuns*" (ELY, John Hart. *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*. Harvard University Press, 1980, p. 102-03). Em casos que tais, a *ratio essendi* de uma atuação mais incisiva e particularista da Suprema

ADPF 651 / DF

Corte na correção das distorções reside na posição de maior insulamento de que desfruta o Poder Judiciário em face do poder político quando comparado aos Poderes Legislativo e Executivo.

Nada obstante a reflexão de Ely se destine prioritariamente a questões afetas ao processo político-eleitoral – e, portanto, à democracia representativa ou indireta –, suas conclusões se revelam perfeitamente pertinentes ao caso concreto, na medida em que o ato impugnado gera claro prejuízo à representatividade da sociedade civil no setor ambiental, malferindo instrumento de democracia direta previsto expressamente na Constituição Federal.

Na espécie, portanto, impõe-se a atuação deste Supremo Tribunal Federal, para a garantia da participação popular na promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como medida de preservação do bom funcionamento do regime democrático em sua acepção direta.

III – Da conclusão

Ex positis, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE ARGUIÇÃO**, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.224/20, restabelecendo a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente anterior a sua edição, sem prejuízo de eventual alteração da composição determinada pela Presidência da República que garanta nível razoável de participação da sociedade civil no mencionado órgão colegiado.

Pelas mesmas razões, acompanho também o belíssimo voto da Eminente Ministra Relatora, Cármen Lúcia, no que pertine aos demais decretos impugnados.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 651

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES (62880/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH

ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (75208/RJ)

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que recebia o aditamento à petição inicial, conhecendo da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e, se não superada a questão referente ao aditamento, mantinha o objeto da matéria questionada restrito à validade constitucional ou não do Decreto n. 10.224, de 2020, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, mas, se acolhido pelo Plenário o aditamento, estendia a parte dispositiva para também julgar procedente a ação para a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia; no que foi integralmente acompanhada pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes; do voto do Ministro André Mendonça, que não aditava a inicial, conhecia da arguição, não a recebendo como ação direta de inconstitucionalidade, e julgava procedente a arguição, com eficácia *ex nunc*; e do voto do Ministro Nunes Marques, que não aditava a inicial, não conhecia da arguição e, caso vencido, julgava improcedentes os pedidos, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, o Dr. Luiz Carlos Ormay Júnior; pelo interessado, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae*, o Dr. Carlos Nicodemos Oliveira Silva; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 7.4.2022.

Decisão: Após os votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto

Barroso e Dias Toffoli, que acompanhavam o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora); do voto da Ministra Rosa Weber, que divergia parcialmente da Relatora, conhecendo do aditamento apenas quanto ao item "b" da petição, acompanhando, no mais, integralmente a Relatora quanto à inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, e, ainda, por arrastamento, declarava a inconstitucionalidade da Portaria do Ministério do Meio Ambiente 240, de 21 de maio de 2020; e do voto do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a Relatora, dela divergindo apenas no tocante ao aditamento, acompanhando, no ponto, o voto da Ministra Rosa Weber, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 27.4.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, recebeu o aditamento à petição inicial, conheceu da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, e também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos, em parte, o Ministro André Mendonça, que não aditava a inicial, conhecia da arguição, não a recebendo como ação direta de inconstitucionalidade, e julgava procedente a arguição, com eficácia *ex nunc*; a Ministra Rosa Weber, que divergia parcialmente da Relatora, conhecendo do aditamento apenas quanto ao item "b" da petição, acompanhando, no mais, integralmente a Relatora quanto à inconstitucionalidade do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, e, ainda, por arrastamento, declarava a inconstitucionalidade da Portaria do Ministério do Meio Ambiente 240, de 21 de maio de 2020; e o Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava a Relatora, dela divergindo apenas no tocante ao aditamento, acompanhando, no ponto, o voto da Ministra Rosa Weber; e vencido integralmente o Ministro Nunes Marques, que não aditava a inicial, não conhecia da arguição e, vencido, julgava improcedentes os pedidos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 28.4.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os

Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria Araújo.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário