ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA: O EXAME DOS ARGUMENTOS CONSTANTES NO DEBATE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.759/19

Antonio Leonardo Silva Carneiro

Rio de Janeiro
2021

ANTONIO LEONARDO SILVA CARNEIRO

O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA: O EXAME DOS ARGUMENTOS CONSTANTES NO DEBATE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.759/19

Monografia apresentada como exigência para conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Orientadora:
Profª. Flávia da Costa Limmer
Coorientadora:
Profª. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2021

ANTONIO LEONARDO SILVA CARNEIRO

O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO ADMINISTRATIVA: O EXAME DOS ARGUMENTOS CONSTANTES NO DEBATE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.759/19

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____de_____ de 2021. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Des. Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

_____

Convidada: Profª. Cristiane Vieira Jaccoud do Carmo Azevedo – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

_____

Orientadora: Profª. Flávia da Costa Limmer – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

_____

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Em memória de Jucileide Oliveira da Silva, minha eterna vovó Juju.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Antonio e Fernanda, por toda a confiança e todo o incentivo.

À minha querida irmã, Ana Luiza, pelo carinho e apoio constante.

À EMERJ, por ter me oportunizado o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao SEMON, pelo profissionalismo e pela excelência na orientação metodológica. Especialmente, agradeço à professora Mônica Cavalieri, minha coorientadora, e às funcionárias Cláudia França e Tarcila Venusia.

À Biblioteca do TJERJ/EMERJ e a todos os funcionários, os quais sempre me auxiliaram de forma atenciosa e carinhosa.

À professora Flávia Limmer, pela orientação jurídica durante o desenvolvimento do TCC.

À minha família carioca – Edinalva Rocha, Humberto Araújo e Thizá Gurgel –, pelo companheirismo.

Aos demais familiares e a todos os meus amigos, pela motivação e inspiração diária vindas do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Tocantins e Rio de Janeiro.

Por fim, agradeço a todos que me apoiaram, constantemente confiaram em mim e transmitiram energias positivas para que eu pudesse concluir esta monografia.

Muito obrigado.

“[...] sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis”.

Paulo Bonavides

SÍNTESE

O Decreto nº 9.759/19 revogou as disposições constantes no Decreto nº 8.243/14, o qual instituíra a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Nesse sentido, estipularam-se restrições e limitações para colegiados da Administração Pública Federal, com a extinção generalizada de arenas democráticas. De imediato, questionou-se a constitucionalidade do novo regulamento, segundo argumentos formais e materiais. Pretende-se, assim, examinar esta discussão à luz dos princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como do princípio democrático. Especialmente, objetiva-se perquirir a existência do fenômeno de desestruturação das instâncias ambientais de participação e controle social, conforme um conjunto integrado de atos executivos. Dessa forma, pretende-se exemplificar o caso envolvendo as modificações da composição plenária do CONAMA e a desregulação de normas protetivas ao meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Decreto nº 9.759/19; Colegiados; Princípio democrático; Participação; Controle social; CONAMA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO 12
1.1. **Do princípio da constitucionalidade** 14
1.2. **Do princípio democrático** 16
1.3. **Do princípio da separação dos poderes** 20
1.4. **Do princípio da legalidade** 23
1.5. **Do princípio da segurança jurídica** 26
1.6. **Do princípio republicano** 30
1.7. **Da constitucionalização do Direito Administrativo** 32

2. O DEBATE JURÍDICO E POLÍTICO ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.579/19 40
2.1. **Da judicialização da controvérsia: a ADI nº 6121/DF** 42
2.2. **Da decisão cautelar e a suspensão parcial da eficácia do Decreto nº 9.759/19** 46
2.2.1. Da inconstitucionalidade formal 47
2.2.2. Da inconstitucionalidade material 49
2.3. **Da reação política: o PDL nº 113/19** 56
2.4. **Das reflexões críticas acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19** 57

3. DECRETO Nº 9.759/19 E OS IMPACTOS JURÍDICOS NA ÁREA AMBIENTAL 65
3.1. **Dos colegiados ambientais extintos e o Decreto nº 9.784/19** 66
3.2. **Das modificações no sistema de representação popular em colegiados ambientais** ... 70
3.3. **Análise comparativa dos dados obtidos** 82
3.4. **Repercussões práticas sobre o caso CONAMA** 90

CONCLUSÃO 98

REFERÊNCIAS 101

APÊNDICE 113

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-MC – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia Geral da União
Art. – Artigo
Nº – Número
CCJC – Constituição de Comissão e Justiça e de Cidadania
CGU – Controladoria Geral da União
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DPU – Defensoria Pública da União
EC – Emenda à Constituição
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Inc. – Inciso
LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
Min. – Ministro
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
ONGs – Organizações não Governamentais
P. – Página
PDL/PDC – Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo
PGR – Procuradoria Geral da República
PL – Projeto de Lei
PLV – Projeto de Lei de Conversão
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PPA – Plano Plurianual
Resp – Recurso Especial
Res. – Resolução
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SNPS – Sistema Nacional de Participação Social
§ – Parágrafo
STF – Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

O trabalho se direciona ao exame dos argumentos constantes no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19, tomando como base a ADI nº 6121/DF e o PDL nº 113/19. No caso, destaca-se o delineamento de intensa discussão envolvendo a sociedade civil, especialistas de diversas áreas e órgãos governamentais e não governamentais. Com efeito, a controvérsia envolve não só as restrições ao sistema de participação popular dos colegiados da Administração Pública Federal, mas também a forma como as limitações foram impostas.

Nesse aspecto, o Decreto examinado dispôs sobre a extinção de colegiados instituídos em lei por ato unilateral do Chefe do Poder Executivo. Ademais, projetou-se ampla supressão de arenas democráticas, sem identificação concreta dos motivos nem prévia individualização dos efeitos jurídicos. Assim, dimensiona-se disputa de sentidos acerca da compatibilidade formal e material do ato executivo à luz da Constituição.

No primeiro capítulo, denominado "O Estado Democrático de Direito e o Constitucionalismo Contemporâneo", analisam-se os fundamentos teóricos concernentes ao princípio da constitucionalidade, separação dos poderes, legalidade, segurança jurídica, além dos princípios democrático e republicano, desde o modelo de Estado insculpido na CRFB/88. Assim, pretende-se examinar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo com ênfase na perspectiva do consensualismo e da participação popular.

Com isso, dimensionam-se o desenvolvimento das arenas de deliberação envolvendo os representantes estatais e a sociedade civil, de acordo com o paradigma da democracia participativa. Após, contextualiza-se a problemática referente à instituição da PNPS e SNPS, nos termos do Decreto nº 8.243/14, para fins de delimitação do objeto de pesquisa.

No segundo capítulo, intitulado "O Debate Jurídico e Político acerca da Constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19", analisam-se os argumentos constantes na controvérsia constitucional. Assim, examina-se a reação jurídica no âmbito da ADI nº 6121/DF. Em seguida, perquire-se o inteiro teor da decisão cautelar, a qual suspendeu parcialmente o preceito secundário questionado, consoante os argumentos formais e materiais. De forma complementar, indica-se a reação política por intermédio do PDL nº 113/19.

Sucessivamente, propõe-se reflexão crítica a respeito da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19, fundamentada na pesquisa documental legislativa e judicial. Dessa maneira, confrontam-se os argumentos relativos à inconstitucionalidade formal e material, na forma da ADI-MC nº 6121/DF. Por um lado, evidencia-se a ofensa ao princípio da legalidade

e ao paralelismo das formas, por outro, a transgressão ao princípio democrático e a segurança jurídica. Não obstante, defende-se a legitimidade da norma no sentido da concretização da reserva da administração e do princípio da eficiência.

Em linhas gerais, pretende-se confrontar os argumentos selecionados na pesquisa documental, sobretudo, inferir de forma argumentativa se o Decreto nº 9.759/19 viola formal e materialmente a Carta Maior. Além disso, problematizar a alegação constante na exposição dos motivos desta norma no que se refere ao suposto caráter antidemocrático da existência de agendas contrárias aos planos de governo nos colegiados públicos, com esteio nos princípios democrático e republicano.

No terceiro capítulo, denominado "Decreto nº 9.759/19 e os Impactos Jurídicos na Área Ambiental", propõe-se pormenorizar os colegiados extintos, com base no Decreto nº 9.784/19. Pretende-se, por conseguinte, analisar as alterações no sistema de representação social dos colegiados ambientais, conforme atos executivos supervenientes. A partir do objeto de pesquisa, objetiva-se compreender o redesenho das arenas democráticas ambientais, baseando-se nos contornos da ADI-MC nº 6121/DF. Por fim, projeta-se exame comparativo dos dados selecionados, com a exemplificação do caso CONAMA.

Em síntese, parte-se de um exame geral para uma análise particular do Decreto nº 9.806/19 e as ADPF's 623, 747, 748 e 749. Nesse âmbito, intenta-se relacionar as alterações na composição plenária do colegiado observado e a flexibilização das normativas ambientais, consoante o eixo teórico da governança judicial ecológica e o direito constitucional ambiental, com a indicação de aprofundamento da pesquisa.

A metodologia da pesquisa envolve substancialmente o método hipotético-dedutivo, desde a elaboração de proposições hipotéticas a serem racionalmente examinadas, segundo o recorte realizado, para – ao final – serem comprovadas ou refutadas de forma argumentativa. Nesse sentido, a abordagem da pesquisa será qualitativa, tomando como base a utilização de fonte bibliografia previamente analisada, bem como fonte documental legislativa, executiva, judicial.

De forma complementar, a pesquisa envolve a abordagem quantitativa, pois se pretende discriminar os impactos jurídicos do Decreto nº 9.759/19. No caso, propõe-se estudo comparativo das modificações no regime de participação social dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal. Após, as alterações serão cotejadas para fins de verificação da hipótese: a observação de um conjunto integrado de atos com a finalidade de desestruturar as arenas democráticas de deliberação e controle social. Em suma, a abordagem é qualitativa e quantitativa, desde o método hipotético-dedutivo.

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

A Constituição da República de 1988 insculpiu um novo modelo estatal: o Estado Democrático de Direito. Com efeito, impõe-se uma reformulação dos fundamentos de legitimação do poder, desde o âmbito político, econômico e social[1]. Nesse sentido, destaca-se uma alteração paradigmática, a qual se referencia a partir da correlação entre os conceitos de Estado de Direito e Estado democrático. Conforme José Afonso da Silva[2], não há mero rearranjo formal, mas um "componente revolucionário de transformação do *status quo*".

De fato, houve um redesenho institucional dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tomando como base a centralidade da soberania popular. Nesse aspecto, o preâmbulo da Constituição denota a motivação dos constituintes em instituir um regime Democrático. No caso, irradiam-se os valores da democracia por todo sistema jurídico, com ênfase no estímulo da participação da sociedade nas esferas de decisão política e administrativa[3].

Contudo, o exercício democrático do poder[4] não prescinde dos fundamentos do Estado de direito, sobretudo, o primado da lei e a separação dos poderes. Dessa maneira, Tércio Sampaio Ferraz Junior[5] ressalta as concepções relativas à liberdade-autonomia e liberdade-participação. Para o autor, a síntese ideológica da expressão "Estado Democrático de Direito" representaria tanto a universalização dos direitos políticos na conformação da máxima efetividade dos direitos fundamentais, quanto o acesso igualitário de exercício destes direitos na promoção de uma democracia social.

Em linhas gerais, o jurista brasileiro[6] ressalta o caráter irrestrito da proeminência dos efeitos do novo paradigma constitucional frente ao Estado e à sociedade civil:

> seus efeitos, assim, não deve, se produzir apenas frente ao Estado, mas em relação aos particulares; na relevância da sociedade civil deve-se ver o reconhecimento de que o controle da legitimidade constitucional não é a expressão de uma fiscalização

[1] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Legitimidade na Constituição de 1988. In: _____. *Constituição de 1988*: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia. São Paulo: Atlas, 1989, p. 28.
[2] SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-16, jul. 1988.
[3] Ibid., p. 22.
[4] Nesse aspecto, no âmbito do Constitucionalismo contemporâneo, Canotilho discorre acerca das tensões envolvendo a confluência entre as noções de Estado de Direito e democracia. Com efeito, o jurista português ressalta o debate sobre a simbiose entre os aspectos da liberdade negativa e positiva. Para ele, o elemento democrático não se destina só a limitar o poder, mas também a legitimá-lo, com base no princípio da soberania popular. CANOTILHO, J. J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2011, p. 98-100.
[5] FERRAZ JÚNIOR, op. cit., p. 54.
[6] Ibid.

> formalmente orgânica, mas também uma tarefa comum, que deve fazer da constituição também uma prática e não somente um texto ao cuidado dos juristas; a participação, não apenas do Legislativo, do Executivo mas também do cidadão em geral, na concretização e na efetivação de direitos, é uma peça primordial do seu contexto democrático social legítimo.

Dessa forma, a participação da sociedade na esfera política é um dos compromissos fundantes da CRFB/88. Desde a origem, vê-se o dimensionamento de abrangente participação popular na instituição do texto constitucional, com ênfase na efetivação da cidadania[7]. No contexto nacional, perfaz-se marco histórico da consolidação de um novo constitucionalismo: o constitucionalismo contemporâneo. Assim, constituída em um processo político de redemocratização, verifica-se a ressignificação do caráter normativo do texto constitucional[8], bem como da centralidade deste no sistema jurídico brasileiro.

Segundo Luís Roberto Barroso[9], delineia-se uma espécie de "sentimento constitucional", com base no afastamento da tradicional indiferença ao caráter fundante da Constituição. Desse modo, destaca-se desafio a partir da reconfiguração implementada pela nova ordem constitucional, tendo em vista o caráter exaustivo da regulação normativa e as exigências de concretude[10]. Por esse ângulo, estabelece-se extenso rol de normas não só programáticas, mas também prescritivas, com influência sobre todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse ponto, assevera-se processo de releitura e conformação das normas e institutos jurídicos aos valores e fundamentos constitucionais, o qual será posteriormente examinado com ênfase no Direito Administrativo. Assim, ressaltam-se alguns princípios estruturantes, entre os quais estão: 1) princípio da constitucionalidade; 2) princípio democrático; 3) princípio da

---

[7] SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 36 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90-92.

[8] No caso, Luís Roberto Barroso ressalta o incremento de nova forma de organização política, desde a confluência entre as perspectivas do constitucionalismo e da democracia. O autor indica a utilização de diversas nomenclaturas para designar o novo modelo de organização, tais quais o Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito e Estado constitucional democrático. Optou-se, neste trabalho, pelo termo adotado pela CRFB/88, qual seja, Estado Democrático Direito. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 245-246. Ademais, destaca-se que, em Portugal, utiliza-se a nomenclatura "Estado de Direito Democrático". Todavia, não é objeto de estudo neste trabalho a compreensão das variáveis terminológicas existentes para designar o mesmo fenômeno.

[9] Ibid., p. 247.

[10] Nesse ponto, Ferraz Jr., desde os primórdios da nova ordem constitucional, promove reflexão do processo de concretização da CRFB/88. No caso, o autor afasta eventual relação de implicação entre a legitimidade e a concretização do texto constitucional, embora sustente a expectativa de concreção jurídica como medida de legitimidade. O autor defende que a Constituição deverá ser legitimada "na medida de uma vigilância e fiscalização que desbordam os controles retrospectivos da constitucionalidade e se lançam para uma exigência de realização futura, para a denúncia da omissão, para a iniciativa legislativa direta, para a participação construtora da cidadania". FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 54.

separação dos poderes; 4) princípio da legalidade; 5) princípio da segurança jurídica; 6) princípio republicano[11].

Feitas essas considerações, pretende-se examinar – em sequência – os princípios aludidos, os quais serão utilizados como parâmetros no exame proposto no capítulo 2 (dois). Após, objetiva-se perquirir o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, com ênfase na perspectiva da participação administrativa. Com isso, intenta-se situar o incremento da participação da sociedade em arenas deliberativas da Administração Pública Federal, com foco nas discussões referentes à edição do Decreto nº 8.243/14[12], o qual instituíra a PNPS e o SNPS.

1.1. Do princípio da constitucionalidade

Nesse tópico, direciona-se a análise do princípio da constitucionalidade, com ênfase nos aspectos da rigidez e da supremacia constitucional[13], tomando como base a existência de sistema de controle de constitucionalidade por ação e por omissão. No caso, a rigidez e a supremacia da Constituição estão intimamente relacionadas. Respectivamente, por um lado, enfatiza-se o procedimento de alteração das normas constitucionais, por outro, o superior grau hierárquico normativo[14].

Com efeito, exige-se um procedimento de alteração normativa com mais exigências formais e materiais, tendo como referência o procedimento de modificação das leis infraconstitucionais. Isso porque, entre outros aspectos, exige-se estabilidade das normas constitucionais, consoante a proeminência destas no ordenamento jurídico. Nesse aspecto, a supremacia da constituição pressupõe a existência de um sistema de controle dos atos

---

[11] Por opção metodológica, opta-se por examinar alguns dos princípios constitucionais do Estado Brasileiro elencados por José Afonso da Silva, com foco nas balizas do Estado Democrático de Direito. O autor, sem a pretensão de exaurir a complexidade do tema, indica outros princípios e tarefas, os quais não serão objeto de análise direta neste trabalho: sistema de direitos fundamentais; princípio da justiça social; princípio da igualdade; princípio da independência do juiz. SILVA, op. cit., p. 124. Desde já, ressalta-se que o referencial teórico será utilizado como base na análise dos argumentos constantes no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19 (vide capítulo 2, tópico 2.4).

[12] BRASIL. *Decreto nº 8.243*, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

[13] Segundo José Afonso da Silva, a Constituição, entre outros aspectos, é fundamentada pelo princípio da rigidez, conforme processo legislativo de alteração especial em relação às leis ordinárias ou complementares. Assim, o autor sustenta que da rigidez se extrai como corolário o princípio da supremacia constitucional. SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro* – evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 124.

[14] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 71-72.

infraconstitucionais, bem como dos decorrentes do poder constituinte originário, desde os pressupostos formais e materiais[15].

Segundo José Gomes Canotilho, a constitucionalidade é um dos pressupostos materiais do Estado de Direito[16]. Nesse aspecto, o jurista português destaca 5 (cinco) aspectos, quais sejam: a noção de estado constitucional, a vinculação do legislador e dos atos de estado às normas constitucionais, a reserva e a força normativa do texto constitucional[17]. Em linhas gerais, a dimensão do estado constitucional está relacionada à supremacia da Constituição; no caso, representaria não só o fundamento de validade precípuo do sistema, mas também conformaria uma nova dimensão do primado da lei[18].

Diante disso, realça-se a vinculação de todos os poderes à Carta Maior, tendo em vista a estipulação de determinados parâmetros formais e materiais. No âmbito legislativo, destaca-se a ideia de rigidez constitucional, conforme anteriormente examinado. De fato, a dimensão do controle dos atos de estado não envolve apenas a aplicação, mas também a efetiva regulamentação, segundo a previsão de mecanismos de controle de constitucionalidade em face da ação e de omissão dos poderes públicos[19].

Além disso, enfatiza-se o aspecto da reserva da jurisdição, desde o princípio da tipicidade constitucional na atribuição de competências e da perspectiva de conformação de direitos, liberdades e garantias, conforme os postulados estabelecidos na Lei Fundamental[20]. Por fim, exsurge-se o aspecto da normatividade constitucional, segundo a qual se extrai o fundamento de estabilidade da ordem social. Em termos gerais, Canotilho[21] afirma que:

> o princípio da constitucionalidade postulará a força normativa da constituição contra a dissolução político jurídica eventualmente resultante da (1) da pretensão de prevalência de 'fundamentos políticos', 'de superiores interesses da nação', do 'realismo financeiro' sobre a normatividade jurídico-constitucional; (2) da pretensão de, através do apelo ao 'direito' ou a 'ideia de direito', querer neutralizar a força normativa da constituição, material e democraticamente legitimada, e subtrair-lhe

[15] SILVA, op. cit., 2011, p. 125.
[16] Nesse sentido, o jurista português dimensiona o Estado de Direito como princípio. Este princípio, além da constitucionalidade, é fundamentado pela noção de juridicidade e de direitos fundamentais. CANOTILHO, op. cit., p. 243.
[17] Ibid., p. 245-248.
[18] Ibid., p. 246.
[19] Ibid., p. 246-247.
[20] Nesse ponto Canotilho afasta eventual transposição da liberdade individual à esfera do Direito Constitucional, segundo a qual seria possível fazer tudo aquilo que a lei não proibisse. Assim, o autor reforça a necessidade da atuação vinculada dos órgãos estatais, nos termos permissivos da Constituição. Esta deve ser a fonte das restrições dos direitos, liberdades e garantias, tomando como base interpretação restritiva. Com efeito, ele ressalta a existência de discussão acerca da conformação dos poderes políticos à Constituição (nota de rodapé número 7). Em linhas gerais, o caráter constitutivo do texto constitucional, em vez da concepção tradicional meramente limitativa da ordem jurídica. Ibid., p. 247.
[21] Ibid., p. 248.

> uma supralegalidade ou legalidade de duplo grau ancorada em 'valores' ou princípio transcendentes (Preuss) revelados por instâncias desprovidas de legitimação política e jurídica.

Realizadas essas reflexões acerca do princípio da constitucionalidade[22], em seguida, será analisado o princípio democrático, com ênfase no estímulo da participação efetiva da sociedade na implementação dos atos governamentais à luz da CRFB/88.

1.2. Do princípio democrático

Inicialmente, destaca-se o princípio democrático como vetor normativo complexo[23], com base nas noções de soberania e participação popular[24]. No caso, pretende-se analisar o aspecto da democracia política, tomando como base a normatividade do sistema democrático na regulação das relações governamentais[25]. Nessa perspectiva, Luís Pinto Ferreira define democracia como "forma constitucional de govêrno da maioria, que, sôbre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica"[26].

Contemporaneamente, para além das tradicionais técnicas de representação política, destaca-se o incremento da democracia participativa. Isto é, o desenvolvimento de arranjos institucionais centralizados na efetiva participação dos cidadãos em processos deliberativos e decisórios. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho[27] ressalta:

---

[22] Para aprofundar o exame acerca do princípio da constitucionalidade, indica-se a obra de Konrad Hesse. O autor, influenciado pelo pensamento social alemão, especialmente, por Rudolf Smend, enfatiza a normatividade da Constituição, tendo em vista o caráter aberto desta à sociedade. No caso, Hess defende a perspectiva vinculante da norma constitucional em condições específicas. Assim, estabelece-se uma "vontade de constituição". Primeiramente, pressupõe-se uma correspondência do texto a natureza dos fatos presentes. De forma complementar, exigem-se mecanismos de preservação da legitimidade e estabilidade à ordem normativa, sobretudo, em contextos de crise institucional, conforme o princípio da ótima concretização da norma. Contrapõe-se, em certa medida, a obra de Ferdinand Lassale, o qual afirmara que a norma constitucional seria "ein Stück Papier" (um mero pedaço de papel), visto que não dotado de juridicidade, com prevalência da dimensão política. Em suma, ambos os autores defendem a existência de fatores reais de poder e influência destes sobre a Constituição jurídica, embora sob perspectivas opostas. HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

[23] CANOTILHO, op. cit., p. 287-288.

[24] SILVA, op. cit., 2013, p. 133.

[25] De fato, José Afonso da Silva destaca a multiplicidade das perspectivas inerentes aos conceitos de democracia, conforme os princípios da maioria, da liberdade e da igualdade. O autor faz referência à obra do eminente constitucionalista Luiz Pinto Ferreira, na nota de rodapé nº 21, com a delimitação do foco de análise à democracia política; isso sem afastar a relevância da dimensão referente ao aspecto da convivência social. Ibid. p. 131.

[26] FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 5. ed., ampl. e atual. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 195.

[27] CANOTILHO, op. cit., p. 288.

> em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Assim, delineia-se processo dinâmico de interação entre as perspectivas da democracia representativa e participativa. Nesse aspecto, o princípio democrático se afigura não só como delimitador do poder político, mas também integrador das relações estatais e sociais, razão pela qual é possível dimensionar uma tendência de "democratização da democracia"[28]. Em outras palavras, os valores democráticos se espraiam por todo ordenamento jurídico, com a influência sobre variados aspectos das relações estatais e sociais.

Nesse âmbito, não se trata de afastar as tradicionais categorias do exercício do poder democrático, quais sejam a democracia direta, indireta e semidireta[29], mas requalificá-las a partir da perspectiva centrada na ampla participação social nas arenas política e governamental[30]. De fato, erige-se uma concepção concreta acerca da cidadania, na qual se afasta abstrações reducionistas da complexidade da organização social. Desse modo, vê-se a necessidade de se reconfigurar as formas de atuação política, com base no fortalecimento de mecanismos de participação dos indivíduos.

José Afonso da Silva, ainda, ressalva que não se trata de rechaçar o modelo de representação política, mas legitimá-lo, sobretudo, com a intensificação do uso de instrumentos da democracia direta. Dessa forma, impõe-se o incentivo à inserção permanente dos indivíduos na seara política e na ação dos governos, sem desconsiderar a relevância do sistema representativo. Em resumo, o eminente jurista brasileiro ressalta a confluência entre as noções de representação política e participação popular, tomando como base o modelo insculpido na Constituição[31].

---

[28] O jurista português leciona acerca de um processo de democratização nos múltiplos aspectos da organização em sociedade. Assim, faz-se referência às medidas de revisão constitucional (1997), as quais explicitaram instrumentos da democracia participativa. Em relação ao Brasil, vide na nota de rodapé nº 39. CANOTILHO, op. cit., p. 289-290.

[29] Nesse trabalho, não se pretende examinar detalhadamente os tipos históricos de democracia, mas compreender o modelo adotado pelo Brasil, com ênfase no aspecto da participação popular. Feita essa ressalva, destaca-se a obra do constitucionalista Luís Pinto Ferreira para fins de compreensão minuciosa dos tipos de democracia, da formação histórica e desenvolvimento da democracia e da essência do sistema representativo. FERREIRA, op. cit., p. 201-245.

[30] SILVA, op. cit., 2013, p. 138.

[31] A propósito, José Afonso da Silva defende haver uma proeminência do aspecto da democracia participativa, após indicar o fundamento constitucional (art. 1º, parágrafo único, da CRFB). O autor, ainda, problematiza a concepção contemporânea de democracia, desde a legitimação popular do poder político. Ibid., p. 139.

Nessa seara, ressalta-se o art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88[32], segundo o qual "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Desse modo, a dimensão da titularidade da soberania popular implica, de um lado, a distinção em relação a outras formas de regulação social, por outro, a legitimação por intermédio do exercício efetivo do poder político[33].

Em relação à democracia representativa, a despeito das controvérsias doutrinárias acerca da natureza jurídica da representação, realça-se o caráter indireto, periódico e formal da participação popular. Com efeito, dimensiona-se o fundamento precípuo concernente ao mandato político representativo, desde a ordenação de técnicas racionais de escolha, conforme a estruturação dos direitos políticos e das instituições eleitorais[34]. Destaca-se, por conseguinte, a proeminência do princípio da representação, desde os aspectos formal e material.

Dessa maneira, a representação democrática não só pressupõe a autorização formal para fins de exercício do poder político, mas também um vínculo de atuação dos representantes à luz da consecução dos interesses dos representados em um processo político complexo e dialético[35]. Complementarmente, ressalta-se o aspecto imperativo do mandato político, segundo o princípio da autoridade legítima[36]. Como apontado na fórmula de Abraham Lincoln, referenciada por Canotilho: "um governo do povo, pelo povo e para o povo"[37].

Daí se extrai igualmente a noção da democracia participativa, tomando como base o exercício do poder político, direita e pessoalmente, pelos cidadãos. Inicialmente, apontam-se os institutos tradicionais do modelo democrático semidireto, isto é, a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. De fato, a Constituição estabelece o exercício da soberania popular por intermédio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, mas também prevê mecanismos de participação direta da sociedade, bem como instrumentos de controle e fiscalização, consoante os art. 5º, inc. LXXIII, e art. 14, inc. I, II e II, da CRFB/88[38].

Contudo, a participação da sociedade na conformação dos atos governamentais não se exaure nos tradicionais mecanismos citados, visto que repercute por todo o sistema jurídico

---

[32] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

[33] Nesse ponto, Canotilho analisa as dimensões do princípio da soberania popular, com base na concretização do paradigma democrático. Especificadamente, ele ressalta os aspectos negativo e positivo da titularidade da soberania pelo povo, os quais foram indicados no texto. Além disso, o autor examina as dimensões do domínio político, da legitimação do domínio, da soberania popular e da estruturação das normas constitucionais. CANOTILHO, op. cit., p. 292.

[34] SILVA, op. cit., 2013, p. 139-140.

[35] CANOTILHO, op. cit., p. 293-294.

[36] SILVA, op. cit., 2013, p. 140.

[37] CANOTILHO, op. cit., p. 293.

[38] BRASIL, op. cit., nota 32.

constitucional e infraconstitucional. É válido ressaltar, ainda, a relevância constitucional de diversos instrumentos relativos à democracia participativa: art. 10, 11, 31, § 3º, 37, § 3º, 74, § 2º, 194, inc. VII, 206, inc. VI, 216, § 1º, da CRFB/88[39]. Logo, assevera-se a adoção do modelo de democracia semidireta, com a proeminência de mecanismos diversos de intervenção popular direta.

Na égide do constitucionalismo moderno, Luiz Pinto Ferreira já discorria acerca da problemática relativa à consolidação do modelo de democracia misto ou semidireto. Segundo o autor[40], este modelo democrático constituiria "o final do drama democrático se encerrando no palco da história". Com efeito, a contemporaneidade encerra novos desafios em relação ao modelo democrático semidireto, mormente, a tendência ao fortalecimento do aspecto da participação popular à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito[41].

Portanto, em certa medida, a problematização em Pinto Ferreira – amparada nos estudos de André Hauriou, A. J. Zurcher e Mirkine-Guetzévitch[42] – pode ser repaginada no âmbito do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo, no Brasil, em face das tensões inerentes ao desenvolvimento de um regime democrático semidireto; ou melhor, de um modelo participativo, social e plural[43].

Desde já, evidencia-se que o objeto de estudo proposto se direciona aos mecanismos de inserção da sociedade em mecanismos deliberativos da Administração Pública, sem afastar a relevância de outras formas de efetivação da democracia participativa. No caso, o princípio democrático constitui um dos substratos teóricos necessários à discussão acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019[44]. A valer, esta medida executiva revogou o

---

[39] No Brasil, verifica-se a expressão do princípio democrático na elaboração da Constituição, com o estabelecimento de série de mecanismos de intervenção popular direta. Faz-se, assim, um paralelo em relação ao processo de democratização em Portugal, notadamente, com a revisão constitucional de 1997, conforme examinado na nota de rodapé nº 28. Por fim, indica-se que alguns dos instrumentos apontados serão posteriormente analisados, segundo a problematização envolvendo a existência de fundamento constitucional do princípio da participação administrativa (vide notas de rodapé nº 152-153). SILVA, op. cit., 2013, p. 145.

[40] FERREIRA, op. cit., p. 213.

[41] Nesse sentido, para fins de aprofundar os estudos acerca da democracia participativa, segundo a teoria constitucional, indica-se: BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa* – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

[42] No caso, as referências foram extraídas da nota de rodapé nº 19, no tópico relativo aos tipos de democracia. Especificadamente, Ferreira Pinto destaca as seguintes obras: HAURIOU, André. Le droit de révocation populaire. In: *Revue Politique et Parlamentaire*, 1924, p. 63-75; ZURCHER, A. J. *The Experiment with Democracy in Central Europe*. Nova York, 1933, p. 107-112; MIRKINE-GUETZÉVITCH. *As Novas Tendências do Direito Constitucional*. São Paulo, 1933, p. 1987. FERREIRA, op. cit., p. 213.

[43] SILVA, op. cit., 2013, p. 145-148.

[44] BRASIL. *Decreto nº 9.759*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9759.htm#art10>. Acesso em: 26 ago. 2019.

Decreto nº 8.243/14[45], bem como extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados no âmbito federal. Concomitantemente, pretende-se examinar a existência de um substrato constitucional autônomo em relação à participação da sociedade em órgãos administrativos, com atribuições deliberativas e decisórias.

Feitas essas ponderações, após o estudo acerca dos princípios relativos à constitucionalidade e a democracia, faz-se necessário examinar os pressupostos teóricos do princípio da separação dos poderes, com base no eixo metodológico adotado relativo aos fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito.

1.3. Do princípio da separação dos poderes

Antes de tudo, destaca-se a centralidade da ideia de separação dos poderes no constitucionalismo brasileiro, segundo perspectiva contextual e relativa. Aliás, esta noção serviu de base para todas as Constituições do Brasil, apesar do tratamento jurídico não homogêneo[46]. Atualmente, a separação dos poderes não só é concebida como princípio fundamental, mas também cláusula pétrea, conforme os art. 2º, *caput*, e 60, § 4º, inc. III, da CRFB/88[47].

Com efeito, a separação dos poderes é fundamentada por dois aspectos: especialização funcional e independência orgânica[48]. Dessa forma, especialização orgânica no exercício de funções é um dos elementos estruturante, mas não sinônimo da separação dos poderes. No desenho institucional jurídico, complementarmente, exige-se a ausência de subordinação entre os órgãos especializados. Em suma, a previsão de atribuições específicas a órgãos independentes, com instrumentos de preservação da autonomia e do equilíbrio relacional de forças[49].

---

[45] A princípio, indica-se a percepção dos colegiados como instrumentos e arenas democráticas deliberativas, com base na integração entre a sociedade e Administração na tomada de decisões públicas e no controle social dos atos estatais. Especialmente, enfatiza-se o conceito exarado no art. 1º, *caput*, do Decreto nº 8.243/14 (vide nota de rodapé nº 154); em sentido contrário, o Decreto nº 9.759/19 não propôs definição, mas equiparou nomenclaturas em rol exemplificativo, com exceções pontuais (vide nota de rodapé nº 166 e 301). BRASIL, op. cit., nota 12.

[46] Manoel Gonçalves Ferreira Filho examina as variações do princípio da separação dos poderes no constitucionalismo nacional. Segundo o autor, este princípio não necessariamente seguiu a tradicional estrutura dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a dizer, com independência e harmonia, sem a possibilidade de delegação de poderes. Apesar disso, ele aponta como um pressuposto de análise o fato de todas as Cartas Magnas brasileiras positivarem tal princípio. FERREIRA FILHO, Manoel Goncalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 16, nº 40, abr./jun. 2015, p. 70.

[47] BRASIL, op. cit., nota 32.

[48] SILVA, op. cit., 2013, p. 111.

[49] Ferreira Filho, em termos conclusivos, propõe a distinção entre os limites jurídicos e políticos da separação dos poderes. No âmbito jurídico, destaca a autonomia orgânica e independência funcional. Na seara política, "uma equação de forças que enseje um sistema de freios e contrapesos". FERREIRA FILHO, op. cit., p. 81.

Nesse âmbito, realça-se um processo dinâmico correlativo entre as funções, relativamente especializadas, com vistas à obtenção de um exercício ordenado do Poder. De fato, inúmeras são as divergências acerca dos pressupostos doutrinários de formação do princípio da separação dos poderes[50]; mas, inequivocamente, exsurge-se como axioma jurídico, desde o constitucionalismo moderno. Desse modo, a separação dos poderes é concebida de forma interligada a própria ideia de norma jurídica constitucional, pois não haveria Constituição sem que houvesse a separação dos poderes[51].

Ocorre que as premissas teóricas, em Montesquieu, se desenvolvem a partir de uma perspectiva política, segundo arranjo institucional inglês oitocentista. É, antes de tudo, uma doutrina política contextual, sem a pretensão científica de se afirmar a exclusividade do exercício funcional do poder político[52]. No século XIX, uma vez desenvolvida a concepção jurídica, o princípio da separação dos poderes sofreu reconfigurações fundamentais, tendo em vista as discussões acerca dos modelos de Estado e dos sistemas jurídicos vigentes[53]. Nesse aspecto, José Afonso da Silva[54] já sustentava a ideia no início da segunda metade do século XX:

> mas hoje, o princípio tem um sentido diverso daquela interpretação rígida de outrora. Foi êle o grande dogma do constitucionalismo do Estado burguês, cujo fim precípuo era o de simples vigilante e protetor da propriedade individual. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da distinção de podêres e novas formas de relações entre os podêres legislativo e executivo e dêstes com o judiciário.

Contemporaneamente, evidenciam-se novas percepções acerca da noção de separação dos poderes tais como a ideia de colaboração e a técnica do relacionamento harmônico entre

---

[50] Manoel Gonçalves Ferreira Filho delimita a controvérsia, a qual não se restringe ao pensamento moderno, pois há autores que defendem a origem na antiguidade, sobretudo, a partir de Aristóteles. Em relação à modernidade, ainda, destaca-se a obra de John Locke e Montesquieu. O presente trabalho não visa se debruçar sobre a origem da doutrina da separação dos poderes, mas parte do referencial de que ela foi efetivamente sistematizada com Montesquieu, em seu Espírito das Leis, desde balizas teóricas previamente desenvolvidas. FERREIRA FILHO, op. cit., p. 81. Nesse sentido, destaca-se também a orientação de José Afonso da Silva, o qual defende ter sido delineada com os estudos de Aristóteles, John Locke e Rousseau, mas, efetivamente desenvolvida e propalada em Montesquieu. SILVA, op. cit., 2013, p. 111. Com efeito, é possível apontar como marco na positivação do princípio da separação dos poderes a Constituição dos EUA de 1787; espraiando-se, assim, por outros ordenamentos jurídicos, com esteio na obra dos Federalistas e no sistema de freios e contrapesos.

[51] Conforme o art. 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de do Cidadão de 1789: "Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida à separação dos poderes não tem Constituição". *Declaração Universal dos Direitos do Homem de do Cidadão de 1789.* <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacaoeconteudosdeapoio/legislacao/direitoshumanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

[52] FERREIRA FILHO, op. cit., p. 69.

[53] SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 31-35.

[54] Ibid., p. 34.

órgãos independentes[55]. Sem dúvida, se outrora já se problematizara a pretensa feição absoluta entre o exercício das funções estatais, atualmente o exame perpassa necessariamente pela complementariedade entre os poderes[56]. No contexto brasileiro, ainda, sobreleva-se a crítica acerca da proeminência do Executivo em face dos poderes Legislativo e Judiciário.

Nesse aspecto, realça-se a concentração de competências e atribuições, sendo apontada como exceção ao princípio da separação dos poderes a previsão de atos executivos com força de lei: as medidas provisórias, na forma dos art. 59, inc. V, e 62 da CRFB/88[57]. Além disso, indica-se a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo elaborar leis delegadas, segundo o art. 59, inc. IV, e 68 da CRFB/88[58]. No caso, é possível dimensionar uma reconfiguração do processo de formação da lei, embora haja instrumentos de controle por parte do Legislativo.

Em relação às medidas provisórias, é facultado ao Presidente da República modificar a ordem jurídica vigente, desde que cumpridos os requisitos constitucionais. No caso, a peculiaridade reside no fato de que o controle legislativo é posterior à vigência do ato. Portanto, o ato produz plenos efeitos até que seja analisado pelo parlamento e, assim, convertido ou não em lei. Em outras palavras, o Presidente detém a prerrogativa de alterar unilateral e discricionariamente a ordem jurídica, ainda que o ato não seja posteriormente convertido em lei[59].

Desde já, reitera-se que o debate a respeito do princípio da separação dos poderes é pressuposto do exame a ser realizado no segundo capítulo. De antemão, destaca-se a tensão entre o Executivo e o Legislativo, tomando como base a problemática referente à possibilidade de decretos executivos inovarem no ordenamento jurídico. De forma complementar, enfatizam-se os limites de atuação do Poder Judiciário no controle dos atos da Administração Pública

---

[55] José Afonso da Silva assinala a distinção do enfoque da divisão dos poderes em relação aos sistemas presidencialista e parlamentarista. Em relação ao presidencialismo, enfatiza-se a técnica da independência orgânica e harmonia. Além disso, o autor discorre a divisão dos poderes a partir do procedimento de elaboração da lei, bem como exceções ao princípio. SILVA, op. cit., 2013, p. 111-113.

[56] Para uma análise mais aprofundada acerca das funções do Estado, indica-se a obra do Jurista Jorge Miranda. No caso, o professor catedrático da Universidade de Lisboa aborda múltiplos sentidos da função, segundo referenciais teóricos diversos. Após, o autor sintetiza classificação das funções Política, Administrativa e Jurisdicional, assim como dos atos estatais correlativos. Ao cabo, segundo o marco jurídico português, realça-se de forma detalhada cada uma das funções, com a problematização da intersecção entre as funções. MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 355-376.

[57] BRASIL, op. cit., nota 32.

[58] Concomitantemente, evidencia-se a possibilidade de o Poder Legislativo sustar os efeitos de ato do poder executivo, segundo análise da exorbitância do Poder Regulamentar, na forma do art. 49, inc. V, da CRCB/88. Esse mecanismo de regulação entre os poderes é relevante no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19, sobretudo em face da reação legislativa por intermédio do PDL nº 113/19 (vide notas de rodapé nº 164 e 265). Ibid.

[59] A redação originária da CRFB/88, ainda, não previa limites quanto à renovação do ato executivo. Na literatura jurídica, há casos emblemáticos em que a medida provisória foi reiterada diversas vezes. Nesse sentido, o jurista Ferreira Filho ressalta que a elaboração da EC nº 32/01 reforçou o controle legislativo da medida provisória ao afastar a possibilidade de reedições ilimitadas de medidas provisórias. FERREIRA FILHO, op. cit., p. 76.

Federal. Para tanto, constitui-se indispensável o estudo acerca do princípio da legalidade com ênfase no regime público administrativo, bem como das balizas teóricas sobre o postulado da segurança jurídica.

1.4. Do princípio da legalidade

O princípio da legalidade é essencial à estruturação do modelo de Estado Democrático de Direito, tendo como parâmetro o art. 5º, inc. II, da CRFB/88[60]. Dessa maneira, a lei é concebida como único meio idôneo de criar direitos e impor obrigações, sem afastar a viabilidade de ato normativo regulamentador. Assim, a lei formal constitui ato produzido pelos órgãos de representação do povo, conforme as estritas disposições processuais e materiais da Constituição[61].

Em relação à divisão tripartite das funções estatais, a legalidade se associa a existência de uma reserva geral conferida ao poder Legislativo. De forma complementar, atribui-se precipuamente ao Executivo a execução da norma jurídica primária, entre outras atribuições, com o exercício do poder regulamentar. Portanto, a função típica do Parlamento não exclui, mas pressupõe atuação complementar exercida pelo Executivo.

Nesse âmbito, notabiliza-se distinção em relação à noção de legalidade genérica e reserva de lei. Por um lado, exige-se uma subordinação à lei e atuação conforme esta, com ênfase na hierarquia das normas. Por outro, impõe-se a regulação específica de determinadas matérias por intermédio da lei formal, segundo regras de competência orgânica, material e atributiva[62].

Em outro prisma, acentua-se a relação entre os princípios da legalidade e da legitimidade como atributos do poder político. No atual modelo de Estado, a legalidade se funda na legitimidade, tendo em vista a exigibilidade de atuação conforme os valores fundantes e objetivos primordiais da ordem jurídica[63], em observância ao devido processo legislativo. Portanto, a legalidade se perfectibiliza a partir de dimensões formais e materiais na

[60] BRASIL, op. cit., nota 32.
[61] SILVA, op. cit., 2013, p. 423.
[62] José Afonso da Silva assevera a existência de incompreensões doutrinárias quanto à diferença entre os princípios da legalidade e da reserva da lei. Segundo ele, é possível distingui-los por intermédio dos critérios sintetizados no texto. No caso, aponta-se a reserva da lei como legalidade estrita, tendo em vista três categorias: competência orgânica; natureza da matéria e vinculação ao legislador. Ibid., p. 424-425.
[63] Ibid., p. 426.

concretização da soberania popular[64], com múltiplas densidades à luz das peculiaridades dos regimes jurídicos.

No âmbito do Direito Administrativo, a legalidade se constitui como princípio setorial, na forma do art. 37, *caput*, da CRFB/88[65]. Consoante José Gomes Canotilho[66], a legalidade da administração é subprincípio concretizador do Estado de Direito e possui dois eixos estruturais: supremacia e reserva da lei. Em relação à supremacia, o catedrático português ressalta a prevalência da lei formal em relação aos atos da Administração. Por essa razão, é proibida a prática de atos contrários à lei, bem como o administrador deve atuar adequadamente na efetivação desta. Em suma, o autor afirma a existência de uma vedação à infringência e um dever de execução das leis.

Em outra dimensão, a reserva legal implica uma cláusula de proteção aos direitos e garantias fundamentais, segunda a qual apenas a lei, direta ou indiretamente, é capaz de impor limitações às liberdades individuais. De forma geral, tanto a prevalência quanto a reserva conformam uma "vinculação jurídico-constitucional do poder Executivo"[67]. Repisa-se, ainda, que tal observância não é só negativa, mas também positiva no sentido da aplicação da norma jurídica primária.

Nessa percepção, o poder regulamentar consiste em prerrogativa da Administração conferida ao Executivo. Na seara federal, em conformidade com o art. 84, inc. IV e VI[68], o Presidente da República tem o poder-dever de executar as leis por intermédio de decretos e regulamentos[69]. Dessa forma, há o desenvolvimento da atividade normativa secundária, segundo os fundamentos legais de validade. Portanto, uma atribuição jurídica subordinada e limitada[70].

Daí se descortina debate doutrinário acerca dos limites referentes à regulamentação executiva, com amparo nos graus de vinculação legislativa. Nesse caso, acentua-se

---

[64] José Afonso da Silva conclui no sentido de que não haveria a consolidação do Estado Democrático de Direito sem que houvesse sistema jurídico proveniente do poder legítimo. Dessa forma, o princípio da legalidade pressupõe não só o aspecto formal, mas também o material, sob pena de o princípio não se efetivar. SILVA, op. cit., 2013, p. 423.
[65] BRASIL, op. cit., nota 32.
[66] CANOTILHO, op. cit., p. 256.
[67] Ibid.
[68] BRASIL, op. cit., nota 32.
[69] Consideram-se regulamentos ou decretos como atos provenientes do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista a multiplicidade de sentidos existentes à luz do direito comparado, tendo em vista a ponderação do eminente jurista brasileiro Celso Antônio Bandeira de Mello. Conforme o ordenamento jurídico nacional, destaca-se o conceito como "ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública". MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 343-344 e 347.
[70] SILVA, op. cit., 2013, p. 427.

classificação doutrinária em 2 (duas) espécies de atos executivos: os regulamentos subordinados e autônomos[71]. Perfazem-se, assim, discussões a respeito da existência de decretos autônomos no ordenamento jurídico brasileiro, ou melhor, se é possível ato executivo propiciar inovações jurídicas, sem que haja o comprometimento do princípio da legalidade[72].

José dos Santos Carvalho Filho[73] situa a controvérsia a partir de dois entendimentos. De um lado, defende-se a admissibilidade do decreto autônomo em razão da teoria dos poderes implícitos. Por outro, assevera-se a incompatibilidade sistemática em face do princípio da legalidade, bem como a ausência de previsão jurídica, a despeito da alteração no art. 84, inc. VI, alíneas "a" e "b" da CRFB/88[74] promovida pela EC nº 32/01[75]. O autor, por fim, conclui pela inadmissibilidade do regulamento autônomo, segundo o direito vigente.

Em suma, o princípio da legalidade não só é garantia fundamental, mas também princípio setorial da Administração Pública. Primeiramente, problematiza-se a compatibilidade do decreto autônomo em face do postulado constitucional da legalidade. Ainda que seja considerada a viabilidade da estipulação, sem ofensa ao núcleo estruturante de garantias fundamentais, verifica-se a ausência de base jurídica fundamentadora. Essencialmente, o decreto autônomo é uma figura excepcional; logo, não se pode pressupor a instituição deste de maneira implícita, sob pena de desvirtuar os parâmetros necessários à preservação da legalidade e da separação dos poderes.

---

[71] No direito comparado, uma vez reconhecido o instituto do decreto autônomo, Maria Sylvia Di Pietro ressalta a relevância de classificação complementar atinente ao conteúdo e a destinação do ato executivo. Assim, haveria os regulamentos jurídicos e os regulamentos administrativos. Os primeiros se voltariam para regulação externa, com feição abstrata e tendência universal, e os segundos, com finalidade regulatória interna. Ressalta, contudo, que os regulamentos autônomos se relacionariam tão somente ao segundo aspecto, conforme a sujeição ao regime jurídico administrativo. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014, p. 92-93.

[72] No caso, o objetivo do estudo não é examinar minunciosamente o instituto do decreto ou regulamento autônomo, mas analisar contextualmente a controvérsia doutrinária existente acerca da admissibilidade deste no Direito brasileiro. Com efeito, parte-se do pressuposto de que o instituto possui relevo no direito comparado; isto é, em determinados ordenamentos jurídicos é possível ato executivo inovar no ordenamento jurídico. Em segundo lugar, pretende-se analisar a essência do instituto, razão pela qual se afasta eventual argumento reducionista de que a mera denominação é suficiente para qualificar o decreto como autônomo. Por fim, considera-se a possibilidade de a lei indiretamente conferir fundamento de validade ao decreto, conforme os referenciais teóricos expostos na nota de rodapé nº 62.

[73] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, p. 63-64.

[74] BRASIL, op. cit., nota 32.

[75] Com efeito, facultou-se ao presidente da República dispor por intermédio de decreto, em hipóteses restritas, sem que houvesse lei prévia em relação à organização e ao funcionamento administrativo, se não ocasionar incremento de despesa, criação ou extinção de órgãos, e extinção de funções ou cargos públicos, caso estiverem vagos. Com isso, intensificou-se o debate acerca da adoção do instituto do decreto autônomo no Brasil. Em termos gerais, o posicionamento defensor se utilizou do argumento de que a supressão da exigência da lei implicaria previsão do regulamento autônomo no sistema jurídico brasileiro. BRASIL. *Emenda Constitucional nº 32*, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

Contudo, faz-se a ressalva quanto ao entendimento de que a alteração constitucional previamente descrita incorporou o instituto no Brasil, apesar de ser admitida em hipóteses restritas referentes à matéria administrativa organizacional[76]. A valer, não haveria sequer ofensa à legalidade, conforme a perspectiva centrada na reserva legal, ainda que a Constituição tenha deixado de exigir lei disciplinadora. Em última medida, entende-se pela impossibilidade de decreto executivo inovar na ordem jurídica brasileira, sem prévio fundamento de validade insculpido em Lei[77].

Uma vez perquirido o princípio da legalidade, passa-se à reflexão teórica atinente ao princípio da segurança jurídica. Após o exame acerca dos pressupostos do Estado Democrático de Direito, pretende-se analisar o princípio republicano, com ênfase a participação da sociedade na formação da vontade estatal. Ao final, objetiva-se assinalar os aspectos gerais do processo de constitucionalização do Direito Administrativo para, sucessivamente, discorrer sobre a releitura dos fundamentos deste ramo jurídico a partir da CRFB/88.

1.5. Do princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica é vetor estruturante do ordenamento jurídico brasileiro. Destarte, perfaz-se postulado geral do Direito centrado na estabilização das relações sociais[78], segundo parâmetros concernentes à previsibilidade, racionalidade, confiança e transparência. Especificadamente, o constitucionalista José Gomes Canotilho[79] aborda confluência entre os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança.

Em relação à segurança jurídica, destacam-se aspectos normativos objetivos, tal qual estabilização do direito, bem como orientação e aplicação precisas. Em outra dimensão, a proteção à confiança se fundamenta em aspectos subjetivos, com base nas expectativas dos

---

[76] Embora Maria Sylvia Di Pietro discorrer acerca da admissão do decreto autônomo, nas hipóteses do art. 84, inc. VI, alíneas "a" e "b", da CRFB/88, aponta-se que as matérias relacionadas se restringem ao escopo meramente organizacional, sem impacto orçamentário positivo. DI PIETRO, op. cit., p. 93.

[77] Apesar disso, o STF já reconheceu a existência, em caso específico, de decretos autônomos "a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade" (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019). Contudo, a par da controvérsia doutrinária e jurisprudência, assevera-se a jurisprudência consolidada no STF acerca da admissibilidade do controle abstrato de constitucionalidade em face de atos normativos regulamentares, sem que haja fundamento legal de validade, caso veiculem conteúdo normativo. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4874*, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019.

[78] MELLO, op. cit., p. 126-127.

[79] Inicialmente, o autor aborda os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como distintos, embora interconectados. Após, dimensiona-os a partir de um princípio geral da segurança jurídica, com relevância aos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. CANOTILHO, op. cit., p. 256.

indivíduos perante as consequências jurídicas dos atos estatais. Nesse aspecto, Canotilho[80] sintetiza, conforme as dimensões objetiva e subjetiva:

> o princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção à confiança) pode formular-se no seguinte modo: o indivíduo têm do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.

Com isso, o autor delimita a concretização principiológica a partir de atos praticados pelos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo[81]. Primeiramente, ressaltam-se os atos normativos, segundo os subprincípios da precisão ou determinabilidade, vedação de pré-efeitos e de normas retroativas.

Em linhas gerais, a precisão se relaciona aos pressupostos da clareza e concretude dos atos legislativos. Por sua vez, a proibição de efeitos prévios se coaduna com a dimensão da eficácia normativa e o afastamento de consequências jurídicas em período anterior à vigência da lei. De forma complementar, indica-se a perspectiva quanto aos graus de eficácia da norma, segundo critérios de retroatividade da lei[82].

Em segundo lugar, erguem-se os atos jurisdicionais, com substrato nas noções de estabilidade e previsibilidade. Afastam-se, dessa maneira, alterações de entendimento desarrazoadas e arbitrárias, sem observância aos fundamentos fáticos subjacentes. Ademais, exigem-se critérios uniformes de interpretação e aplicação da norma, com a possibilidade de o jurisdicionado antever precisamente os efeitos jurídicos das leis a que se submetem[83].

Por fim, quanto aos atos da Administração, por um lado, discute-se a perspectiva da autovinculação; por outro, uma predisposição a irrevogabilidade, ainda que associada à

---

[80] CANOTILHO, J. J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2011, p. 257.

[81] A seguir, pretende-se examinar detalhadamente a reverberação do princípio geral da segurança jurídica nas três dimensões apontadas pelo autor: atos normativos, jurisdicionais e executivos. Contudo, sobreleva-se a relevância quanto aos atos da Administração, tendo em vista a delimitação temática proposta no exame monográfico. De antemão, assevera-se que o Decreto nº 9.759/19 extinguiu colegiados no âmbito da Administração Pública Federal, sem que houvesse a indicação precisa de quais áreas seriam afetadas, nem prévios estudos sobre os respectivos impactos jurídicos. Dessa maneira, um dos argumentos centrais da análise do segundo capítulo se refere à compatibilidade desta medida executiva com o princípio da segurança jurídica.

[82] Nesse ponto, Canotilho problematiza os parâmetros jurídicos atinentes à retroatividade da lei. Assim, destacam-se as premissas constitucionais acerca da irretroatividade, bem como do direito intertemporal à luz da eficácia imediata ou não da norma, segundo a proteção à confiança. CANOTILHO, op. cit., p. 258-264.

[83] Daí o autor enfatiza o instituto da coisa julgada, bem como o postulado da intangibilidade desta. Isto é, o caráter da definitividade das decisões como pedra angular do princípio da segurança jurídica no âmbito judicante. Embora o autor situe a distinção de análise, problematiza-se, ainda, a exigência de conformação de padrões decisórios, tendo em vista a uniformização da jurisprudência. Ibid., p. 264-265.

manutenção das circunstâncias fáticas com o objetivo de assegurar as legítimas expectativas dos administrados.

No entanto, deve-se compatibilizar a tendência à irrevogabilidade com os postulados setoriais do Direito Administrativo, sobretudo, o princípio da supremacia do interesse público[84]. Isto é, a tendência à imutabilidade deve ser cotejada com as necessidades de revogação dos atos administrativos, mormente os parâmetros de conveniência e oportunidade, segundo as alterações dos pressupostos materiais de formação. Requer-se, portanto, o exercício de ponderação para fins de se concretizar os comandos da Constituição[85].

Na tradição jurídica brasileira, consolidaram-se as exigências de preservação do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, na forma do art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB/88[86] e do art. 6, *caput*, da LINDB[87]. Perfaz-se, assim, fundamento normativo do princípio da segurança jurídica, assentado na dimensão objetiva[88]. De forma integrada, desenvolveu-se a perspectiva subjetiva, com proeminência da proteção à confiança legítima[89].

Nesse âmbito, o Jurista Almiro do Couto e Silva[90] realça as primeiras regulamentações

---

[84] Vide nota de rodapé nº 120.

[85] Canotilho, ao cabo, descreve o dever de compatibilizar-se a necessidade de atualização dos atos administrativos, tendo em vista a emergência do paradigma da sociedade de risco. Dessa forma, ele explicita, além da segurança jurídica e da proteção à confiança, a boa-fé dos indivíduos submetidos ao regime jurídico administrativo e os direitos fundamentais. CANOTILHO, op. cit., p. 265-266.

[86] BRASIL, op. cit., nota 32.

[87] No caso, refere-se à parte final do art. 6º, *caput*, da LINDB, o qual conceitua nos parágrafos 1º-3º, respectivamente, os institutos do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

[88] Para o jurista Almiro do Couto e Silva, as noções de boa-fé, segurança jurídica e proteção à confiança são autônomas, mas intercambiáveis. Para o autor, o princípio da segurança jurídica é conformado pelas noções de boa-fé, especialmente, o dever de coerência da atuação previsível do Estado para fins de estabilização das relações jurídicas. Estas noções adquirem contornos individualizados e integrados na formação jurídica, segundo o direito comparado. COUTO E SILVA, Almiro do Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, nº 2, p. 2-4, abr.-jun., 2005.

[89] Couto e Silva faz referência às pioneiras manifestações legislativas acerca da proteção à confiança, mas não reduz a abrangência da dimensão subjetiva a este aspecto, embora reconheça a proeminência da preservação da confiança legítima. Ibid., p. 9. Nessa monografia, não se pretende investigar pormenorizadamente a evolução doutrinária e jurisprudencial acerca do princípio da segurança jurídica, senão contornos gerais com vistas a auxiliar a compreensão do 2º capítulo. Para aprofundar a leitura: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

[90] De um lado, o professor Couto e Silva indica a centralidade da segurança jurídica como princípio geral do Direito administrativo, assim como o instituto da decadência na seara do processo administrativo. De outro, instrumentos de modulação de efeitos dos atos jurídicos inválidos na dinâmica das ações de controle concentrado de constitucionalidade, na medida em que "justifique a permanência no mundo jurídico de atos administrativos inválidos, quer como valor constitucional a ser ponderado, em determinadas circunstâncias, em cotejo com os princípios da Supremacia da Constituição e da nulidade *ex tunc* da lei inconstitucional". Ibid.

jurídicas constantes no art. 2º e 54 da Lei nº 9.784/99[91], bem como o art. 27 da Lei nº 9.868/99[92] e art. 11 da Lei nº 9.882/99[93].

A partir daí, na medida em que se solidificaram as reflexões doutrinárias e jurisprudenciais, experiências legislativas se integraram, com destaque a Lei nº 13.655/18[94] ou Lei da Segurança Jurídica[95]. Especialmente, realçam-se instrumentos de estabilização e otimização da ordem jurídica, amparados na autovinculação de todas as autoridades públicas às decisões devidamente publicizadas[96]. Dessa maneira, tutelando o caráter prospectivo do Estado de Direito na promoção de parâmetros racionais e institucionais de legitimação da atividade pública decisória[97].

Em resumo, qualifica-se o princípio da segurança jurídica como um dos pilares do Estado de Direito, com ampla incidência em relação às autoridades públicas decisórias. Estas não só possuem o dever de preservar as múltiplas dimensões deste princípio, mas também de incrementar os valores constitucionais subjacentes a ele na efetivação da norma jurídica, conforme os art. 23, 24 e 30 da LINDB[98], regulamentados pelo Decreto nº 9.830/19[99].

---

[91] BRASIL. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

[92] BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 01 abr. 2020.

[93] BRASIL. *Lei nº 9.882*, de 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

[94] BRASIL. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1>. Acesso em: 13 jun. 2020.

[95] Esta lei alterou a LINDB, com foco na segurança jurídica e na eficiência no sentindo da elaboração e aplicação do direito público. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, as inovações consubstanciaram "a positivação de um longo acúmulo das reflexões da doutrina sobre as novas conformidades da hermenêutica em geral e do direito público brasileiro em especial". Na contemporaneidade, contextualizam-se a complexidade e a diversificação do fenômeno jurídico, bem como as múltiplas arenas com atribuição normativa decisória. Para o autor, a inovação promovida pela Lei nº 13.655/18 pretende conferir novos parâmetros jurídicos interpretativos, considerando o caráter normativo complexo e a fragmentariedade dos modelos hermenêuticos. MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Artigo 23 da LINDB - O Equilíbrio entre Mudança e Previsibilidade na Hermenêutica Jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

[96] Nesse aspecto, os professores Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira sustentam 7 (sete) preceitos fundamentais da Lei nº 13.655/18, quais sejam: "(i) preceitos indeterminados, decisões e efeitos práticos (art. 20 e 21); (ii) proteção em favor de agentes públicos responsáveis (art. 22 e 28); (iii) eficácia ex nunc a novas interpretações e regras de transição (art. 23 e 24); (iv) consensualismo público-privado e ajustes de conduta (art. 26); (v) compensação de benefícios ou prejuízos injustos (art. 27); (vi) consultas públicas e participação popular nas escolhas públicas (art. 29) e (vi) dever de estabilização e uniformidade da criação do direito (art. 30)". Dessa forma, além de subsidiar as reflexões atinentes ao princípio da segurança jurídica, esta norma servirá de base ao estudo da perspectiva do consensualismo e da participação administrativa. MOREIRA, Ego Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 246, nov. 2018.

[97] Ibid., p. 247, 255 e 270.

[98] BRASIL, op. cit., nota 87.

[99] A regulamentação executiva expõe a necessidade de motivação das decisões das autoridades públicas, segundo dimensão argumentativa orientada pelo princípio da proporcionalidade com a estipulação de regime transitório, segundo o art. 3º, § 3º, e 7º do Decreto nº 9.830/19. Particularmente, dimensiona-se capítulo concernente à

Apreciaram-se, até este momento, princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, com base nas inflexões promovidas pelo constitucionalismo contemporâneo. De fato, a CRFB/88 inaugura uma ordem jurídica centrada na preservação da democracia, com ênfase na participação política dos indivíduos. Desde então, a ordem jurídica se reestruturou a partir do princípio democrático, segundo a proeminência normativa do texto constitucional.

Em sentido convergente, evidencia-se o princípio republicano, entre outros aspectos, por intermédio da inserção dos indivíduos na formação da vontade do Estado, assim como da responsabilização dos agentes públicos e do controle social das decisões estatais. No próximo tópico, este princípio constitucional será exposto para, em seguida, situar-se o processo de constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil, de acordo com as premissas teóricas antecedentes.

1.6. Do princípio republicano

O princípio republicano é alicerce constitucional do Estado brasileiro[100], na forma do art. 1º, *caput*, da CRFB/88[101]. Seguindo a teoria geral do Estado, constituiu-se a partir da concepção referente à forma de governo, tradicionalmente se contrapondo a monarquia[102]. No caso, sintetizam-se os instrumentos de exercício do poder, com projeção das relações estruturantes entre o governo e a sociedade[103], com base na transmissibilidade do poder político e responsabilidade dos agentes públicos.

---

segurança jurídica na aplicação das normas, com referência à consulta pública, às orientações normativas, aos enunciados e ao dever de transparência. Estas exigências serão mais bem exploradas no segundo capítulo em relação ao debate sobre a constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19. Em linhas gerais, a eventual ofensa ao princípio da segurança jurídica por ato executivo antecedente a uma regulamentação impositiva da segurança na aplicação das normas pode indicar contradição governamental, ainda mais se for levado em conta que o Decreto nº 9.759/19 e o Decreto nº 9.830/19 foram editados pelo mesmo Chefe da Administração Pública Federal, em lapso temporal contíguo. BRASIL. *Decreto nº 9.830*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 13 jun. 2020.

[100] Vide nota de rodapé nº 11.

[101] BRASIL, op. cit., nota 32.

[102] No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, os fundamentos da dicotomia tradicional são problematizados, sobretudo com a incorporação do ideário democrático e igualitário nas monarquias constitucionais modernas. Segundo o jurista Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, "as monarquias modernas 'republicanizaram-se'". De forma concomitante, a república se transformou em um modo governamental centrado na "impessoalidade, publicidade e regularidade eleitoral". LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. Comentário ao artigo 1º, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 221.

[103] Neste trabalho, cinge-se o estudo das discussões contemporâneas acerca do princípio republicano a partir da CRFB/88. Parte-se da classificação dualista relativa à forma de governo para examinar os contornos do princípio republicano, bem como a convergência deste com o princípio democrático no âmbito do constitucionalismo contemporâneo. Ressalta-se, contudo, a relevância da evolução histórica do pensamento político e jurídico subjacente ao ideário republicano, especialmente, os estudos de Aristóteles e Maquiavel. SILVA, op. cit., 2013, p. 104-105.

No constitucionalismo brasileiro, verifica-se que a forma republicana de governo foi alçada a princípio maior desde 1891[104]. Embora não constitua mais cláusula pétrea, subjaz princípio constitucional sensível, nos termos do art. 34, inc. VII, alínea "a", da Constituição[105]. Com efeito, previu-se a realização de um plebiscito para fins de delimitação não só do sistema, mas também da forma governo, fundamentado no art. 2º do ADCT[106].

O ideário republicano, ainda, corporifica-se em diversos comandos constitucionais, os quais se referem ao dever de probidade do exercício da função pública e à existência de mecanismos de controle popular desta, em um arranjo institucional igualitário, impessoal e público[107]. Partindo dessas premissas, o constitucionalista Daniel Sarmento[108] indica elementos essenciais do princípio republicano, entre os quais estão o caráter temporário de mandatos representativos eletivos, a responsabilidade dos agentes públicos, igualdade, liberdade, impessoalidade, transparência, participação popular e o controle social dos atos estatais[109].

Em determinada medida, aponta-se a convergência entre os princípios republicano e democrático, a despeito de manterem a autonomia conceitual; tanto que o administrativista Marçal Justen Filho[110] acentua o caráter indiscernível entre as noções de república e democracia. Particularmente, asseveram-se premissas da "democracia republicana"[111], concepção que integraria as noções de soberania popular, exercício democrático do poder estatal e efetivação dos direitos fundamentais.

---

[104] José Afonso da Silva situa que o princípio republicano, em boa medida, preservou o caráter de princípio fundamental da ordem constitucional, desde a Constituição de 1891. Ibid., p. 105.

[105] BRASIL, op. cit., nota 32.

[106] Para fins de concretizar o art. 2º do ADCT, editou-se a EC nº 2/92, com a realização do plebiscito, em 21 de abril de 1993. Dessa forma, mantiveram-se tanto a forma republicana quanto o sistema presidencialista. Para maiores informações acerca do resultado geral do plebiscito de 1993: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado geral do plebiscito de 1993.* Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de 1993/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file>. Acesso em 18 mai. 2020. Ibid.

[107] Nesse âmbito, o jurista brasileiro Daniel Sarmento sustenta a centralidade constitucional do ideário republicano, partindo da qualificação do país como República Federativa do Brasil. Exemplifica-se interpretação sistemática, envolvendo "o direito à igualdade (art. 5º, *caput*); a legitimidade de todo cidadão para propor ação popular visando à tutela da *res publica* (art. 5º, LXXIII); os princípios da moralidade, publicidade e impessoalidade administrativa (art. 37, *caput)*; as exigências constitucionais de concurso público e licitação (art. 37, II e XXI), dentre tantos outros. A 'forma republicana' foi arrolada no elenco dos princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, "a"), cuja inobservância pelos Estados enseja a intervenção federal". SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, nº 3, 20, p. 296, Set. - Dez., 2018.

[108] Ibid., p. 302-315.

[109] Objetiva-se investigar principalmente os dois últimos componentes elencados por Daniel Sarmento, os quais indicam os deveres constitucionais de impessoalidade e transparência no exercício da função pública, bem como a participação da sociedade no controle dos atos dos agentes estatais. Ibid., p. 312-315.

[110] O autor inicialmente ressalta a distinção conceitual, amparada na distinção dual entre o sistema e forma de governo. Todavia, ressalva que estas noções se desenvolveram de forma imbricada, na medida em que fazer referência a uma delas implica alusão à outra. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014, p. 207.

[111] Ibid.

Nessa perspectiva, notabiliza-se o fortalecimento dos mecanismos de participação da sociedade na formação das decisões estatais, assim como no controle do poder político. Igualmente, ressalta-se a efetivação da publicidade para fins de manutenção do exercício impessoal das funções públicas, amparada no acesso a informações[112]. Em diálogo com os ideais liberais, democráticos e sociais, Luiz Carlos Bresser-Pereira[113] conforma a categoria de "Estado Republicano", pautada na participação política ativa dos cidadãos, em consonância com o modelo de democracia participativa[114].

Estabelecidas as premissas teóricas referentes ao Estado Democrático de Direito, em conexão com o princípio republicano, no próximo tópico, serão analisados os aspectos gerais do processo de constitucionalização do Direito Administrativo brasileiro. Assim, pretende-se examinar as reconfigurações fundamentais deste ramo jurídico a contar da CRFB/88, com realce à perspectiva da consensualidade e ao estímulo à participação da sociedade civil em colegiados públicos. Isso para, ao final, contextualizar o debate envolvendo a instituição da PNPS e do SNPS e delimitar o objeto de análise do segundo capítulo.

1.7. Da constitucionalização do Direito Administrativo

O Direito Constitucional e o Direito Administrativo estão historicamente interligados, tendo em vista as convergências quanto à origem e às finalidades, apesar dos distintos percursos de formação[115]. Com efeito, enfatiza-se a centralidade do texto constitucional no estabelecimento dos alicerces e princípios do Direito Administrativo. Consequentemente, verifica-se que as características do ramo jurídico administrativo variam de acordo com as

---

[112] Em termos gerais, Marçal Justen Filho relaciona o princípio da publicidade às exigências da transparência da atividade do Estado, indicando a base constitucional e legal relativa ao dever de publicidade das informações: "a transparência da atividade estatal: numa democracia, a atividade estatal deve ser transparente. O princípio da publicidade exige que os atos estatais sejam levados ao conhecimento de todos, ressalvadas as hipóteses em que justificar o sigilo. A lei 12.527/2011 regula a garantia constitucional de informações consagrada nos arts. 5º, XXXIII; 37, §3º, II, e 216, §2º da CF/1988. Essa lei foi regulamentada, no âmbito da união, pelo Dec. Federal 7.724/2012". Ibid., p. 208-209.

[113] PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado republicano*: democracia e reforma da gestão pública. Tradução Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 163-167.

[114] Ibid., p. 167.

[115] Por esse ângulo, Luís Roberto Barroso expõe a relação histórica entre esses ramos jurídicos, segundo a ascensão do liberalismo com vistas a delimitar o poder estatal. Apesar das influências da doutrina francesa, o direito administrativo se conformou autonomamente a partir da regulamentação da Administração Pública; enquanto, o Direito Constitucional preliminarmente se concatenou a esfera política. Seguindo a opção metodológica do autor, não se pretende aprofundar o exame da historicidade envolvendo o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, mas examinar a relação atualmente existente, segundo o paradigma do constitucionalismo contemporâneo. BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre de; MARQUES NETO, Floriano (Coords.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 31-62.

qualificações conferidas pelo Direito Constitucional pátrio[116]. No Brasil, o delineamento dos pressupostos do regime administrativista é realizado pelo texto constitucional, desde os instrumentos, a estrutura e a finalidade, com base na efetivação dos direitos fundamentais e do regime democrático[117].

Desde a promulgação da CRFB/88, desenvolve-se debate acerca das novas tendências do Direito Administrativo brasileiro[118]. Segundo Luís Roberto Barroso[119], a singularidade contextual se refere não só à extensa regulamentação promovida pela Carta Maior, mas também pela proeminência dos princípios constitucionais, assim como as modificações da estrutura e da função estatal. Por conseguinte, o autor indica uma requalificação das relações entre o indivíduo e o Estado[120], com as críticas às dimensões tradicionais[121].

Nesse âmbito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[122] destaca o estímulo ao modelo de democracia participativa, segundo a regulamentação de canais de participação da sociedade no controle e na tomada de decisões administrativas. Com efeito, a autora indica a proeminência da perspectiva da participação popular, tomando como base o modelo de Estado adotado pela

---

[116] MELLO, op. cit., p. 28; José Santos Carvalho Filho ressalta, ainda, o Direito Administrativo como feição dinâmica do Direito Constitucional. De forma exemplificativa, indica a regulamentação constitucional no âmbito administrativista, sobretudo, os princípios administrativos setoriais, as competências do Executivo, as disposições acerca dos servidores públicos, diversos institutos (desapropriação; concessão e permissão de serviços públicos; contratos administrativos e licitação e responsabilidade extracontratual do Estado). CARVALHO FILHO, op. cit., p. 9.

[117] BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: Direitos humanos e democracia como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes da dogmática administrativa. In: NALINI, Jose Renato; CARLINI, Angelica Lucia (coord.). *Direitos humanos e formação jurídica*. Rio de Janeiro, Gen/Forense, 2010.

[118] DI PIETRO, op. cit., p. 27-40; NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 28-37;

[119] BARROSO op. cit., p. 47.

[120] Roberto Barroso indica a maior relevância na restruturação dos conceitos tradicionais quanto à incidência dos princípios gerais e setoriais da CRFB/88. Nesse aspecto, evidenciam-se três aspectos centrais: 1) a redefinição do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; 2) a vinculação do administrador ao texto constitucional; e 3) a admissibilidade do controle judicial do mérito. A seguir, opta-se, tendo em vista a delimitação do objeto de pesquisa, por enfatizar discussão complementar inerente à relação entre administrador e administrado, tendo em vista a influência do princípio democrático sobre o regime jurídico administrativo. Ibid., p. 63.

[121] Para um maior aprofundamento acerca da crise dos paradigmas do Direito Administrativo, indica-se a obra de Gustavo Binenbojm, o qual parte, em primeiro lugar, da delimitação do objeto da análise, indicando o referencial em Thomas Kuhn – A Estrutura das Revoluções Científicas. Após, aponta as premissas teóricas para, em seguida, propor a mudança de paradigmas. Ao cabo, examina-se detalhadamente 4 (quatro) problematizações referentes ao princípio da supremacia do interesse público e o dever de proporcionalidade; da legalidade à juridicidade; da teoria dos graus de vinculação, uma vez superada a dicotomia entre atos vinculados e discricionários; da administração pública policêntrica. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

[122] DI PIETRO, op. cit., p. 30.

CRFB/88[123]. De forma complementar, Irene Patrícia Nohara[124] enfatiza a necessidade de a Administração atuar na convergência de interesses comunitários, segundo processo de filtragem dialógico envolvendo a sociedade civil.

Nessa seara, Gustavo Binenbojm[125] evidencia o desenvolvimento de uma ideia referente à democratização da atividade administrativa. Dessa maneira, com a influência do princípio democrático, incentiva-se a participação dos indivíduos na tomada de decisões individuais e coletivas. Isso para, entre outros aspectos, reforçar a legitimidade a partir de uma dinâmica decisória consensual[126].

Diogo de Figueiredo Moreira Neto[127], por sua vez, promove reflexão minuciosa acerca do desenvolvimento de uma administração pública consensual. Entre outros aspectos, o autor destaca a atuação coordenada envolvendo o Estado e a sociedade civil na gestão dos interesses sociais, com ênfase na participação política. A valer, realça-se uma visão relacional e integrada das formas de composição dos atos administrativos, com o incentivo à participação dos indivíduos[128].

Assim, problematiza-se perspectiva isolacionista quanto à exclusividade das manifestações estatais no exercício das funções administrativas[129]. Em um regime democrático,

---

[123] Exemplificando de acordo com os preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito, Di Pietro enfatiza o direito à informação, segundo o art. 5º, inc. XXXIII, e de denunciar ilegalidades ao Tribunal de Contas, conforme o art. 74, § 2º; a gestão participativa da seguridade social, ensino público e saúde, nos termos do art. 194, inc. VII, 206, inc. VI e 198, inc. III; a determinação para que seja regulamentada lei de participação dos usuários da administração pública, com base no art. 37, § 3º, entre outras previsões constitucionais e legais. Ibid.

[124] NOHARA, op. cit., p 32-34.

[125] BINENBOJM, op. cit., 2010, p. 241-242.

[126] Claudio Cairo Gonçalves introduz discussão teórica a respeito do modelo de Estado Democrático de Direito e da ideia do consenso. Semanticamente, reflete sobre a polissemia envolvendo o consenso, com a indicação de perspectiva jurídica pragmática no sentido do consentimento. Ou seja, "manifestação de vontade, aprovação ou outorga". Desenvolvem-se, em seguida, pressupostos teóricos da relação entre democracia e legitimidade, segundo o modelo representativo e a concepção da "vontade da maioria". Na seara administrativa, a noção de consensualidade implica reestruturação das formas de relacionamento entre a administração e os administrados, com a previsão de novos instrumentos de regulação, colaboração e composição de conflitos. Para o autor, haveria, inclusive, a possibilidade de examinar a consensualidade como princípio jurídico, segundo a mitigação da perspectiva da imperatividade dos atos administrativos. GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito - uma introdução. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, Rio de Janeiro, p. 105-114, Abr.-Jun. 2003.

[127] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 37-48; Idem. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Bahia, nº 13, p. 1-18, 2008.

[128] Idem, op. cit., 2007, p. 41-42.

[129] Gabriela Reis Paiva Monteiro e Rachel Lopes Telésforo asseveram a consensualidade como categoria do Direito Administrativo. Em termos doutrinários, expõe-se a multiplicidade conceitual, desde a relativização à imperatividade da Administração, bem como forma de organização administrativa, além da dimensão estatal na regulação e resolução de controvérsias. Com base no direito comparado, as autoras indicam perspectivas que reforçam a horizontalidade da atividade administrativa a partir da igualdade e participação social. No plano nacional, sustenta-se a existência de miríade de concepções, especialmente, em relação aos atos administrativos, contratos administrativos e acordos negociais (esta última defendida como "atividade consensual propriamente dita"). Nessa monografia, o recorte se refere à correlação entre as noções de consensualidade (ou consensualismo)

haveria não uma possibilidade, mas um dever jurídico de se estabelecer parâmetros de participação adequada dos indivíduos em processos regulamentares, segundo dimensões formais e materiais[130]. Em suma, de acordo com a ascensão do Estado Democrático de Direito, sobrepuja-se o caráter determinante do consenso na estruturação de uma "processualidade participativa"[131], em consonância com a "escolha de como se quer ser governado"[132].

Em relação ao consensualismo e a participação da sociedade nas decisões estatais, ressaltam-se os art. 26 e 29 da LINDB[133]. Nessa ordem, exemplifica-se a previsão de cláusula geral para celebração de compromissos administrativos e a disposição concernente ao estímulo a consultas públicas, com o incremento da participação da sociedade nas escolhas estatais. Quanto ao primeiro aspecto, Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma[134] refletem acerca da reconfiguração do regime jurídico administrativo negocial envolvendo a Administração Pública[135].

---

e participação administrativa, com a preservação da autonomia e complexidade destas, sobretudo, diante as influências do princípio democrático. MONTEIRO, Gabriela Reis Paiva; TELÉSFOFORO, Rachel Lopes. A atividade consensual da administração pública e as soluções consensuais na defesa da concorrência. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). *Transformações do direito administrativo*: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016, 307-330.

[130] Assim, problematiza-se tanto a previsão jurídica, quanto a efetividade dos instrumentos. Dessa maneira, ressalva-se que o debate envolvendo a previsão de canais de participação da sociedade civil na seara da Administração Pública é complexo e transcende o campo jurídico. Desde já, assinala-se que o exame monográfico se direcionará a compreensão dos fundamentos jurídico-constitucionais relativos ao estabelecimento de instâncias deliberativas e decisórias, segundo a democracia participativa. Isso para examinar os argumentos constantes nas discussões acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19, o qual promoveu uma alteração substancial no regime de participação da sociedade civil em colegiados da Administração Pública Federal. Logo, a pesquisa não investigará o debate acerca dos modelos de participação social, nem da relação destes com a tomada de decisões eficazes, com relevo no âmbito das políticas públicas. Idem, op. cit., 2008, p. 10.

[131] Ibidem.

[132] Idem, op. cit., 2007, p. 41.

[133] Vide nota de rodapé nº 96. BRASIL, op. cit., nota 87.

[134] Os autores, inicialmente, fazem um recorte acerca das premissas teóricas e legislativas, com ênfase nos acordos substitutivos, com base no processo de "consensualização do direito", sem negar os pressupostos da imperatividade do ato administrativo. Após examinarem detalhadamente o art. 26 da LINDB, concluem reconhecendo a relevância deste em estabelecer parâmetros legais e reforçar a consensualidade, integrando as experiências legislativas setoriais e regulatórias. GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

[135] Inicialmente, o recorte do trabalho se direcionara ao aspecto da consensualidade administrativa, segundo o desenvolvimento de colegiados da Administração Pública. De acordo com o desenvolvimento da pesquisa, contudo, entendeu-se mais apropriado trabalhar com a perspectiva da participação popular e o princípio democrático. De todo modo, fez-se necessário examinar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo e, como dimensão estruturante, a consensualidade. Em termos doutrinários, verificou-se a existência de multiplicidade de sentidos envolvendo o consensualismo e, em certa medida, interseção com a noção de participação social, sob égide do Estado Democrático de Direito. Para aprofundar o estudo acerca da perspectiva consensual da Administração Pública: PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação Administrativa Consensual* – estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Em outro sentido, Odete Medauar[136] faz distinção acerca da polissemia envolvendo o conceito de participação popular. Em termos gerais, refere-se à atuação na escolha dos representantes políticos, segundo mobilização partidária e eleitoral. Especificadamente, por um lado, realça-se a atuação na administração pública, conforme prerrogativa funcional; por outro, participação de indivíduos sem vínculos funcionais. Em relação a esta, sobressaem-se ações individuais ou coletivas, diretas ou indiretas, segundo uma variedade de interações sociais[137].

Entre outras dimensões, acentua-se a "participação orgânica"[138], tendo como pressuposto a inserção da sociedade civil em colegiados de feição deliberativa. Embora haja proeminência da feição deliberativa, com tendência à ampliação dos instrumentos normativos, discute-se a possibilidade de os indivíduos efetivamente exercerem o poder decisório. Nesse ponto, indaga-se sobre a compatibilização da perspectiva orgânica à luz dos pressupostos da função administrativa, tomando como base o princípio democrático[139].

No caso, Rafael Carvalho Rezende Oliveira[140] discorre acerca do desenvolvimento do princípio da participação administrativa, com base na teoria do discurso em Jürgen Habermas[141] e em Robert Alexy[142]. Dessa forma, indica-se como pressuposto de análise a legitimação jurídica por intermédio de um "procedimento discursivo-argumentativo"[143]. Assim, a participação dos administrados não só contribui para a aceitação, mas também legitima as decisões administrativas, segundo um processo deliberativo racional e relacional[144].

---

[136] MEDAUAR, Odete. *O direito Administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 294-303.

[137] De forma introdutória, a autora sustenta o caráter indivisível do "binômio pluralismo-participação" na conjuntura do Estado contemporâneo. Assim, evidenciam-se multiplicidades de identidades e demandas sociais, com reflexos substanciais na relação entre o Estado e administrado, tendo em vista a ideia de participação popular. Ibid.

[138] Em contraponto a esta tendência, a autora expõe determinadas críticas doutrinárias. Primeiramente, discute-se o enfraquecimento da representação política. Em segundo lugar, alega-se o desenvolvimento de representações populares inverossímeis, segundo eventual manipulação de interesses estatais e/ou partidários. Nesse âmbito, ressalta-se que as críticas serão examinadas na reflexão promovida no capítulo 2. Desde já, indica-se que um dos argumentos centrais constantes na exposição de motivos do Decreto nº 9.759/19 se refere ao suposto caráter antidemocrático de colegiados administrativos, com base na subversão do modelo democrático representativo (vide nota de rodapé nº 171). Ibid., p. 298.

[139] Odete Medaur expõe o estado da arte referente ao desenvolvimento da tendência à participação orgânica, com destaque às investigações acadêmicas em Franco Bassi, Sabino Cassese, Jacques Chevallier, Jean-Bernard Auby e Philippe Zavoli. Com efeito, delineia-se, a partir de 2003, o prosseguimento dos estudos em Patricio Aylwin Azócar, Jacqueline Morand-Deviller, Luciano Parejo Alfonso e Oriol Mir Puigpelat. No Brasil, aponta-se a obra do jurista Bruno Miragem. MEDAUAR, op. cit., nota 136.

[140] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Democratização da administração pública e o princípio da participação administrativa. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, nº 35, v. 9, p. 158-176, 2006.

[141] HABERMAS, Jürgen. *Democracia e direito. Entre a Facticidade e validade*. 2. ed. V. 1. Rio de Janeiro, 2003.

[142] ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

[143] OLIVEIRA, op. cit., p. 169.

[144] Ibid., p. 168.

A propósito, evidencia-se a projeção do princípio da participação administrativa, em diversos diplomas constitucionais, ainda que de maneira implícita, conforme o Direito Comparado[145]. Em relação ao Brasil, Odete Medauar[146] aponta previsões constitucionais de mecanismo participativos, entre os quais está a exigência da participação de trabalhadores e empregadores em órgãos públicos deliberativos, na forma do art. 10 da CRFB/88[147]. Impõe-se, portanto, que as discussões envolvam conjuntamente as partes eventualmente atingidas pelas decisões administrativas, consoante os interesses profissionais ou previdenciários discutidos.

Além disso, destacam-se os preceitos da organização da seguridade social, sobretudo, o objetivo concernente à feição administrativa democrática, de acordo como art. 194, inc. VII, da Carta Maior[148]. Assim, enfatiza-se a gestão descentralizada quadripartite da seguridade social, com foco na participação da sociedade civil em instâncias públicas colegiadas, especialmente os trabalhadores, empregadores e aposentados, assim como o Governo. No âmbito do SUS, ainda, a participação da comunidade constitui uma das diretrizes de atuação, em conformidade com o art. 198, inc. III, da Constituição[149].

Ademais, na seara da Educação, um dos princípios do ensino público consiste na gestão democrática, segundo o art. 206, inc. VII, da CRFB/88[150]. O Sistema Nacional de Cultura, por sua vez, é regido pela democratização dos espaços decisórios, com a previsão de conselhos e conferências temáticas, no sentido da participação e do controle da sociedade civil, conforme o art. 216-A, inc. X, e § 2º, II e III, do texto constitucional[151].

Portanto, embora não haja previsão expressa do princípio da participação administrativa, verifica-se a possibilidade de extrair fundamento constitucional implícito deste, tomando como base interpretação sistemática[152]. Se não bastasse a regulamentação de diversas

---

[145] Rafael Oliveira indica fundamentos jurídicos nas Constituições de Espanha, Portugal e Itália, embora com graus distintos de densidade normativa. Além disso, menciona-se o tratado para a constituição da União Europeia, a qual prevê mecanismo de efetivação da democracia participativa. Contudo, o autor faz ressalva quanto ao caráter embrionário da discussão no Brasil à época da publicação do artigo, tendo em vista a ausência de menção expressa ao princípio da participação. Apesar disso, indicaram-se autores que já tratavam especificadamente deste princípio, nos termos da nota de rodapé nº 52. Por fim, o autor assevera a cláusula do Estado Democrático de Direito como fundamento da participação administrativa, em que pese à ausência de menção expressa no texto constitucional. Ibid., p. 171 e 174.

[146] MEDAUAR, op. cit., p. 297.

[147] BRASIL, op. cit., nota 32.

[148] Ibid.

[149] Ibid.

[150] Ibid.

[151] Ibid.

[152] No âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, evidencia-se discussão acerca da Democracia Administrativa e do Princípio da Legalidade. Afirma-se, assim, a participação administrativa como exigência do Estado Democrático de Direito. De fato, ressalva-se a existência de instrumentos participativos predecessores à CRFB/88. Contudo, verifica-se o caráter estruturante do texto constitucional na canalização da demanda por participação administrativa, desde a década de 1980. Assim, é possível dimensionar a existência de um princípio constitucional da participação, ainda que implícito. REZENDE, R. M. *Democracia*

práticas participativas, sobreleva-se o caráter estruturante do princípio democrático[153] na conformação do Estado Democrático de Direito. Daí se extrai o fundamento do dever de a Administração estabelecer meios de inserção da sociedade civil em órgãos públicos deliberativos e decisórios.

Especialmente, destaca-se a edição do Decreto nº 8.243/14[154], o qual delineará a PNPS e o SNPS, conforme as diretrizes do PPA (2012-2015)[155]. No caso, instituiu-se marco regulatório acerca dos instrumentos e dos órgãos de deliberação envolvendo o Estado e a sociedade civil. Imediatamente, tal medida executiva foi questionada por suposta ofensa ao princípio da legalidade. Debateu-se, por um lado, acerca da possibilidade de colegiados serem criados por medida executiva; por outro, se o decreto impugnado efetivamente inovou em termos jurídicos[156].

De antemão, o Decreto examinado não se direcionara ao estabelecimento de órgãos deliberativos, mas à fixação de parâmetros para que estes fossem criados. Dessa maneira, os únicos órgãos instituídos se direcionaram a implementação, bem como a coordenação da PNPS e o SNPS: Comitê Governamental de Participação Social e a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais[157]. Portanto, não se criaram órgãos ensejadores de políticas públicas específicas, sendo certo que o ato executivo não inovou juridicamente, a despeito das críticas.

Ademais, assevera-se a admissibilidade de atos executivos criarem instrumentos deliberativos, sem que haja ofensa à legalidade, com base na atribuição organizacional inerente do Poder Executivo. De fato, existem diversas instâncias participativas insculpidas por intermédio de Decreto, embora haja a disseminação de colegiados criados por lei a partir da CRFB/88[158].

Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? (Texto para Discussão nº 158). Núcleo de Estudos e Pesquisas – CONLEG (Senado), Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/504078>. Acesso em: 15 out. 2019.

[153] Vide o tópico 1.2, nota de rodapé nº 39.

[154] Conforme o art. 1º, *caput*, do Decreto nº 8.243/14, compreendem-se colegiados como "instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil". Brasil, op. cit., nota 12.

[155] De fato, a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, instituidora do PPA (2012-2015), estabeleceu expressamente a participação social como diretriz, na forma do art. 4º, inc. II, desta lei. REZENDE, op. cit., p. 23.

[156] Ibid., p. 27.

[157] Ibid., p. 28.

[158] O autor exemplifica alguns colegiados instituídos por Decreto, antes e após a vigência da Constituição: 1) Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; 2) Conselho Federal de Entorpecentes; 3) Conselho Nacional de Defesa do Consumidor; 4) Conselho consultivo do Programa Comunidade Solidária; 5) Conselho Nacional Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; 6) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; 7) Conselho Nacional de Política Cultural; 8) Conselho Nacional de Segurança Pública. Contudo, ressalta-se a preferência pelo uso da lei, sobretudo, dia a relevância das políticas públicas fomentadas. Ibid.

Alegou-se, também, violação ao regime da democracia representativa, com relevo na arena política. Em 30 de maio de 2014, houve a apresentação do PDC nº 1.491/14[159], com o objetivo de sustar a aplicação do Decreto nº 8.243/14[160]. Após cerca de 6 (seis) meses, o ato executivo questionado teve os seus efeitos sustados, com base na suposta violação ao sistema representativo e ofensa ao princípio da legalidade. Em paralelo, seguiu-se proposta de estipulação da PNPS e do SNPS por intermédio de lei, nos termos do Projeto de Lei nº 8.048/14[161].

Contudo, embora não produzisse mais efeitos jurídicos, esta medida executiva sustada foi revogada expressamente pelo Decreto nº 9.759/19[162]. Imediatamente, houve amplo debate social acerca da constitucionalidade deste, com reação não só política, mas também jurídica. No campo jurídico, houve a interposição da ADI nº 6121/DF[163], na qual se suspendeu parcialmente os efeitos deste Decreto, em medida cautelar.

Na seara política, por sua vez, apresentou-se o PDL nº 113/19[164] para sustação do ato normativo supostamente exorbitante do poder regulamentar. No segundo capítulo, pretende-se compreender os argumentos constantes no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19[165].

Em suma, realizou-se a delimitação do objeto e o recorte teórico, com ênfase nos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, segundo a CRFB/88. Após, analisou-se detalhadamente os princípios da constitucionalidade, separação dos poderes, legalidade, segurança jurídica, assim como o princípio democrático e republicano. Especialmente, objetivou-se compreender as conformações sofridas pelo Direito Administrativo à luz da Constituição, com base nas perspectivas da consensualidade e participação administrativa. Posteriormente, contextualizou-se a problemática envolvendo a criação da PNPS e da SNPS para, ao cabo, especificar o objeto da análise proposta a seguir.

---

[159] BRASIL. *Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491*, de 30 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>. Acesso em: 07 fev. 2020.
[160] BRASIL, op. cit., nota 12.
[161] O projeto de lei nº 8.048/14 se encontra pendente de análise no âmbito da CCJC, com parecer do Relator, Dep. Kim Kataguiri (DEM-SP), pela inconstitucionalidade, em 16 de agosto de 2019. BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.048*, de 29 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>. Acesso em: 07 fev. 2020.
[162] BRASIL, op. cit., nota 44.
[163] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6121/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 26 ago. 2019.
[164] BRASIL. *Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197952>. Acesso em: 17 set. 2019.
[165] Vide nota de rodapé nº 180. BRASIL, op. cit., nota 44.

2. O DEBATE JURÍDICO E POLÍTICO ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 9.579/19

O Decreto nº 9.759/19[166] extinguiu colegiados da Administração Pública Federal, bem como estabeleceu parâmetros e limites para instituição destes. Além disso, revogou expressamente o Decreto nº 8.243/14[167], o qual delineara a PNPS e a SNPS, embora estivesse com efeitos sustados pelo PDC nº 1.491/14[168] desde outubro de 2014. De forma imediata, estabeleceu-se intensa discussão envolvendo a sociedade civil, especialistas de diversas áreas e órgãos governamentais e não governamentais.

Com efeito, a centralidade do debate envolve não só a problemática acerca das restrições impostas ao sistema de participação popular em instâncias democráticas da Administração Pública, mas também a forma como as limitações foram procedidas. Por um lado, argumenta-se que o Decreto examinado contraria a CRFB/88, com base em aspectos formais e materiais; especialmente, o princípio da legalidade, o princípio da segurança jurídica e o princípio democrático.

Em sentido oposto, alega-se a compatibilidade constitucional do ato executivo, com esteio na preservação do regime democrático representativo, assim como na manutenção do equilíbrio financeiro-atuarial. Nesse ponto, enfatizam-se os argumentos constantes na exposição de motivos do Decreto[169]. Inicialmente, ressalta-se a ideia de racionalização administrativa, uma vez que se evitariam gastos desnecessários em face de resultados insatisfatórios. No caso, faz-se menção à adequação e necessidade da medida, em virtude da

---

[166] O art. 2º do Decreto nº 9.759/19 propõe abordagem genérica acerca do conceito de colegiado, sem propor definição. No caso, propõe-se rol exemplificativo, com ênfase nos conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns e salas. Contudo, a norma excepciona a equiparação no que tange: 1) as diretorias colegiadas de autarquias e fundações; 2) as comissões de sindicância e de processo disciplinar; 3) as comissões de licitação; a comissão para fins de apuração da responsabilidade de pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública (art. 10 da Lei nº 12.846/2013); 4) as comissões de ética pública referente ao Chefe e do servidor público civil ambos do Poder Executivo Federal; 5) as comissões de avaliação ou de acompanhamento na seara dos contratos de gestão em relação às organizações sociais ou agências executivas, aos serviços sociais autônomos e a agência nacional de águas. Em momento oportuno, visa-se problematizar a técnica legislativa utilizada, sobretudo em relação à inexistência de parâmetros definidores e distintivos, segundo a equiparação generalizada e as disposições excepcionais. BRASIL, op. cit., nota 44.

[167] Distintamente do Decreto nº 9.759/19, o Decreto nº 8.243/14 distinguira especifica e tecnicamente espécies de colegiados, segundo a técnica legislativa insculpida no art. 7º, inc. III, da LC 95/98 ("o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva"). Em termos gerais, pressupunha não só conceito geral, mas também definições específicas do que seria conselho e comissão de políticas públicas, conferência nacional e ouvidoria pública federal, mesa de diálogo e fórum interconselhos e ambiente virtual de participação social (art. 2º, inc. II-VII e X do Decreto nº 8.243/14). BRASIL, op. cit., nota 12.

[168] BRASIL, op. cit., nota 159.

[169] BRASIL. *Exposição de Motivos do Decreto nº 9.759*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf >. Acesso em: 27 ago. 2019.

alegada insuficiência do Decreto nº 9.191/17[170] na contenção do crescimento de colegiados públicos.

Em termos gerais, elencam-se três razões principais: 1) contenção de gastos; 2) insegurança jurídica e administrativa em razão da sobreposição de competências; 3) desestruturação do regime democrático representativo, segundo a existência de agendas contrárias ao plano governamental inseridas nos mecanismos deliberativos. Ao cabo, propõe-se a revogação da PNPS e do SNPS, pois, além do marco jurídico ser impreciso, teriam incentivado a "criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo"[171].

De forma crítica, os coordenadores e membros titulares das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão subscreveram nota pública[172]. Enfatizou-se, por conseguinte, que a participação administrativa possui fundamento constitucional, sendo preceito do Estado Democrático de Direito. Ademais, afirmou-se que a formação de canais de representação social para a gestão pública e controle social subjaz instrumento de concretização da cidadania e da democracia.

Por isso, asseverou-se a preocupação com os efeitos do ato executivo questionado em decorrência da iminente extinção de, pelo menos, 35 (trinta e cinco) colegiados instituídos por ato do Chefe do Poder Executivo Federal[173]. De forma complementar, houve a interposição da

---

[170] O Decreto nº 9.191/17 estabeleceu regras e parâmetros para a elaboração de propostas de atos normativos ao Presidente da República, dentre os quais, a criação de colegiados (art. 36-39 do Decreto nº 9.191/17). BRASIL. *Decreto nº 9.191*, de 01 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm>. Acesso em: 08 fev. 2019.

[171] Esta passagem, de fato, sintetiza o argumento número 3 (três). Embora os dois primeiros argumentos sejam tangencialmente confrontados em relação aos princípios da legalidade e segurança jurídica, de fato, o foco se direcionará a problemática referente à alegada desestruturação do regime de representação democrático, com base na Democracia Participativa. Desde já, assinala-se que o fato de haver agendas contrárias no âmbito de órgãos deliberativos administrativos, por si só, não afronta o regime democrático. Pelo contrário, a construção do consenso a partir de pontos de vista dissonantes se traduz na essência do princípio democrático e da participação administrativa. Assim, sinaliza-se a possibilidade de a visão restritiva acerca da criação de canais de representação popular indicar tendência governamental autoritária e antidemocrática, com base em lógica de contraposição. BRASIL, op. cit., nota 169.

[172] BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Pública do MPF em relação ao Decreto nº 9.759/2019*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-publica-decreto-9-759.pdf/view>. Acesso em 26 ago. 2019.

[173] No caso, o MPF discriminou os órgãos possivelmente afetados, com atribuições centrais na conformação de políticas públicas das mais diversas áreas, entre as quais se encontram: "Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Conatrap); da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae); do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT); do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade); da Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena; da Comissão Nacional de Florestas (Conaflor); do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC); do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

ADI nº 6121/DF[174] em face do Decreto nº 9.759/19[175]; paralelamente, apresentou-se a proposta de sustação deste por intermédio do PDL nº 113/19[176].

Ante o apreendido, em seguida, visa-se examinar detalhadamente os argumentos constantes na judicialização da controvérsia anteriormente exposta, com base na análise documental. Assim, pretende-se confrontar os argumentos constantes na petição inicial, nos esclarecimentos da AGU e na manifestação da PGR. Com isso, objetiva-se examinar os fundamentos da decisão cautelar, a qual suspendeu parcialmente os efeitos do ato executivo impugnado.

Ao final, uma vez esmiuçada a reação legislativa, propõe-se uma reflexão crítica acerca da constitucionalidade do ato do Presidente da República, conforme o eixo teórico desenvolvido no primeiro capítulo. De antemão, indica-se que a abordagem qualitativa proposta nos dois capítulos iniciais, com utilização dos referenciais bibliográficos, assim como da fonte documental judicial e legislativa, será complementada no terceiro capítulo a partir de abordagem quantitativa. Isso porque se pretende catalogar os impactos jurídicos promovidos pelo ato executivo analisado na área ambiental[177].

2.1. Da judicialização da controvérsia: a ADI nº 6121/DF

Em 15 de abril de 2019, interpôs-se a ADI nº 6121/DF[178], com pedido liminar de suspensão dos efeitos, em face dos artigos 1º, parágrafo único, inc. I, e 5º do Decreto nº 9.759/19[179]. Em relação à petição inicial[180], primeiramente, alegou-se a inconstitucionalidade

(CNPCT); da Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH); do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad); do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br)". Ibid.

[174] BRASIL, op. cit., nota 163.

[175] BRASIL, op. cit., nota 44.

[176] BRASIL, op. cit., nota 164.

[177] Especialmente, projeta-se um estudo comparativo envolvendo as modificações perpetradas nos sistemas de representação popular dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal. Com isso, associam-se as reflexões críticas desenvolvidas no segundo capítulo aos dados catalogados no terceiro capítulo, com fundamento nos referenciais teóricos do primeiro capítulo. Dessa maneira, visa-se elaborar a análise conclusiva, desde o eixo metodológico qualitativo e quantitativo.

[178] A ADI nº 6121/DF foi interposta pelo Partido dos Trabalhadores, sendo relevante, em boa medida, a convergência entre os autores da reação jurídica e política (PDL nº 113/19). Desde já, é possível traçar um paralelo entre as discussões envolvendo a constitucionalidade do Decreto nº 8.243/14 e o Decreto nº 9.759/19, conforme a disputa de sentidos entre forças políticas atuantes na conjuntura brasileira. BRASIL, op. cit., nota 163.

[179] BRASIL, op. cit., nota 44.

[180] Por opção metodológica, delimitou-se a análise em relação aos argumentos centrais do debate: os princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como o princípio democrático. Em relação à petição inicial, no tópico referente ao princípio da participação popular, destaca-se a ofensa ao retrocesso social. Nos esclarecimentos da AGU, refuta-se este argumento, além de indicar a validade do ato impugnado com base no princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB/88). No julgamento liminar, entre outros, menciona-se o princípio republicano (transparência mínima), o princípio da proporcionalidade (excesso de poder) e o princípio do paralelismo das

formal, com base na usurpação da iniciativa legislativa e do princípio da legalidade, segundo os art. 5º, inc. II, 48, inc. XI, 84, inc. VI, "a", e 88, da CRFB/88[181]. Precisamente, havia disposição expressa na medida executiva impugnada acerca da possibilidade de se extinguir via decreto órgão colegiado criado por lei[182].

Em segundo lugar, ressaltou-se a inconstitucionalidade material, com base na ofensa à segurança jurídica a ao princípio da participação popular. Em relação à segurança jurídica, na forma do art. 5º, inc. XXVI, CRFB/88[183], questionou-se a ausência de indicação precisa acerca dos mecanismos participativos a serem extintos. De fato, o ato executivo promoveu uma equiparação generalizada dos colegiados, em rol exemplificativo, mas não especificou quais seriam os órgãos públicos afetados pela medida, a despeito de projetar a extinção destes a partir de 28 de junho de 2019[184].

Quanto ao princípio da participação popular, conforme o art. 1º, *caput*, parágrafo único, da CRFB/88[185], indicou-se a fragilização da democracia participativa, com o distanciamento da população das esferas administrativas de decisão e fiscalização[186]. Na perspectiva da pluralização do debate constitucional, até então, deferiu-se a participação de 4 (quatro) *amicus curiae*: 1) Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH); 2) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); 3)

formas. Embora se pretenda examinar de forma perfunctória os principais argumentos, segundo o recorte realizado no primeiro capítulo, não se afasta a relevância da argumentação complementar. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição inicial da ADI nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronicoConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 25 ago. 2019.

[181] BRASIL, op. cit., nota 32.

[182] Desde o início, assevera-se que tal argumento foi determinante para que os efeitos do decreto fossem parcialmente suspensos, no âmbito da ADI-MC nº 6121/DF, com o afastamento da possibilidade de ato executivo extinguir colegiado da administração pública previsto em lei, ainda que esta não discrimine a competência ou a composição do órgão público.

[183] BRASIL, op. cit., nota 32.

[184] Posteriormente será pormenorizada a discussão envolvendo a decisão da ADI-MC nº 6121/DF, a qual suspendeu parcialmente os efeitos do Decreto nº 9.759/19. Apesar de não ter saído vencedora, afigura-se representativo o argumento acerca da violação da segurança jurídica em virtude da ausência de especificação dos órgãos atingidos pela medida executiva. Nessa perspectiva, 5 (cinco) dos 11 (onze) ministros convergiram o entendimento para que fosse determinada a suspensão integral dos efeitos do decreto, com base na violação à segurança jurídica.

[185] BRASIL, op. cit., nota 32.

[186] Afirmou-se, ainda, a proeminência de um princípio constitucional implícito da participação administrativa (vide nota de rodapé nº 152). Indiretamente, defendeu-se o retrocesso social inerente aos potenciais efeitos do Decreto nº 9.759/2019, com vista à iminente extinção de colegiados centrais em diversas áreas, exemplificativamente: 1) Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN); 2) Comissão Interministerial de Governança (CGPAR); 3) Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO); 4) Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); 5) Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). BRASIL, op. cit., nota 145, p. 9-11.

Defensoria Pública da União (DPU); 4) Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (SE-MCCE)[187].

Em 29 de abril de 2019, a AGU prestou informações no âmbito do processo judicial[188], com a manifestação no sentido da constitucionalidade da norma impugnada. Para a AGU, o ato executivo não exorbitou a prerrogativa do Presidente da República dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, na forma do art. 88 da CRFB/88[189], nem contrariou os preceitos materiais referentes à segurança jurídica, participação popular e vedação ao retrocesso social.

A defesa da constitucionalidade do ato impugnado se fundamenta no princípio da eficiência, na forma do art. 37, *caput*, da CRFB[190], com menção expressa à racionalização dos recursos públicos[191]. Em relação à segurança jurídica, ressalta-se a previsão de normas de transição, nos termos dos art. 5º, *caput* e parágrafo único, e 7º do Decreto nº 9.759/19[192]. Dessa maneira, excetua-se a extinção dos órgãos previstos no regimento interno e estatuto de instituição federal de ensino, bem como colegiados criados ou alterados por ato publicado a partir de 2019.

No caso, informou-se que os órgãos afetados pela medida não seriam imediatamente extintos, com a previsão de instrumentos de reorganização administrativa, sem afastar a possibilidade de recriação dos órgãos efetivamente extintos[193]. Ademais, não haveria violação ao princípio democrático, porque a extinção de órgãos não implicaria necessariamente redução

---

[187] No caso, as peças processuais referentes aos terceiros admitidos como *amicus curiae* não constituem objeto de análise. Todavia, verifica-se a influência dos argumentos destas na construção argumentativa da reação jurídica e política. Nesta última, aponta-se a menção expressa no parecer acerca do PDL nº 113/19 aprovado pela CTASP (vide nota de rodapé nº 276). BRASIL, op. cit., nota 163.

[188] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Esclarecimentos da AGU na ADI nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 27 ago. 2019.

[189] BRASIL, op. cit., nota 32.

[190] Ibid.

[191] Embora os argumentos expressos pela AGU se refiram expressamente a argumentos constantes na exposição de motivos do Decreto nº 9.759/19, de fato, não há referência quanto à alegada desestruturação do sistema representativo, nos termos da citação referente à nota de rodapé nº 171. BRASIL, op. cit., nota 188.

[192] BRASIL, op. cit., nota 44.

[193] A despeito da relevância do argumento acerca da existência das normas de transição, o argumento da AGU não exaure os termos da impugnação, mormente a ausência da determinação dos órgãos que seriam afetados pela medida executiva. Com efeito, o simples fato de a extinção ser projetada para aproximadamente 2 (dois) meses e meio após a vigência do decreto, além da eventual restruturação e recriação, por si só, não afasta a possibilidade de se examinar eventual incompatibilidade da norma à luz da segurança jurídica. Pontua-se, nesse prisma, problemática levantada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, em voto proferido na ADI-MC nº 6121/DF, segundo o qual haveria nítido excesso de poder confirmado pela própria argumentação da AGU: a eventual extinção amparada pela possibilidade de recriação implica reconhecimento de que o órgão não deveria sequer ser extinto. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inteiro teor do acordão da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 13 fev. 2020.

da participação popular, sem comprometer os mecanismos constantes no art. 14, inc. I, II e III, da CRFB/88[194]. Pelos argumentos expostos, a AGU se manifestou pelo indeferimento da medida liminar e, no mérito, pela improcedência do pedido[195].

Em 10 de junho de 2019, a PGR se manifestou pelo deferimento da medida liminar, com a suspensão integral dos efeitos do decreto impugnado[196]. Embora tenha asseverada a adequação da medida no que se refere à forma[197], inferiu-se o comprometimento à segurança jurídica e ao princípio democrático, na forma dos art. 1º-4º e 5º, inc. XXXVI, da CRFB/88[198]. Nesse aspecto, afirmou-se a necessidade de se compatibilizar as atribuições administrativas, pautadas na concretização da eficiência, com parâmetros delimitadores do Estado Democrático de Direito[199].

No lapso temporal entre os esclarecimentos da AGU e a manifestação da PGR, ainda, houve a alteração das disposições do Decreto nº 9.759/19[200], na forma do Decreto nº 9.812/19[201]. Contudo, o julgamento da medida cautelar não restou prejudicado, pois as disposições não sofreram alterações substanciais, mas readequações normativas[202].

O STF iniciou o julgamento da medida liminar em 12 de junho de 2019. No dia seguinte, por maioria, o pleno deferiu parcialmente a medida liminar, determinando-se a suspensão da eficácia do artigo 1º, § 2º, do ato normativo impugnado, assim como, por

---

194 Conforme já examinado, os mecanismos de participação popular não se exaurem ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular, desde o paradigma da Democracia Participativa. No âmbito da CRFB/88, indicaram-se diversos mecanismos de participação popular (notas de rodapé nº 147-151), com a projeção de um princípio constitucional da participação administrativa, ainda que implicitamente. Esta referência teórica orientará a problematização a ser realizada no tópico 2.3, mormente a afirmação de que a medida não contraria o princípio democrático pelo simples fato de não comprometer o núcleo essencial da soberania popular, na forma do art. 14 da CRFB/88. BRASIL, op. cit., nota 32.

195 Da mesma forma, alegou-se que o decreto não ensejaria retrocesso social, pois as atribuições e as políticas públicas setoriais não sofreram inferências substanciais, apesar da extinção dos órgãos, com a manutenção do conhecimento adquirido (vide nota de rodapé nº 180). BRASIL, op. cit., nota 153.

196 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da PGR no âmbito da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?eqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 27 ago. 2019.

197 Nesse sentido, enfatizou-se o entendimento doutrinário concernente à reserva da Administração, a partir da EC nº 32/01, com a possibilidade do Decreto disciplinar a organização interna dos órgãos administrativos (vide notas de rodapé 75-76). Ibid.

198 BRASIL, op. cit., nota 32.

199 BRASIL, op. cit., nota 196.

200 BRASIL, op. cit., nota 44.

201 BRASIL. *Decreto nº 9.812*, de 30 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

202 No âmbito do julgamento cautelar, o Ministro Relator Marco Aurélio advertiu acerca da alteração normativa, sem repercussões essenciais, pois apenas deslocou termos do *caput* do art. 1º, constantes na redação original, para parágrafos deste artigo: "Alfim, observem que a modificação redacional, efetuada pela edição do Decreto nº 9.812, em 30 de maio de 2019, no que acabou por cindir o disposto no parágrafo único do art. 1º, parágrafos 1º e 2º, não infirma o que assentado, tendo em vista a manutenção, neste último, de previsão no sentido de aplicar-se o ato questionado aos colegiados instituídos por lei na qual são mencionadas a competência ou a composição". BRASIL, op. cit., nota 193.

arrastamento, dos atos administrativos supervenientes extintivos de órgãos, lastreados no art. 9º desta medida executiva. No caso, entendeu-se a inadmissibilidade de ato unilateral editado pelo Chefe do Executivo extinguir colegiados previstos em lei, ainda que não haja referência quanto à competência e composição destes nos diplomas instituidores[203].

A tese vencedora delineada pelo Ministro Relator Marco Aurélio Mello foi seguida pelos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Contudo, ressalta-se divergência defendida pelos ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Carmen Lúcia e Celso de Mello, os quais votaram no sentido da suspensão integral da norma impugnada, nos termos da certidão de julgamento[204].

Diante das considerações previamente expostas, a seguir, pretende-se examinar detalhadamente os argumentos constantes no julgamento referente a ADI-MC nº 6121/DF, segundo inteiro teor do acordão[205].

2.2. Da decisão cautelar e a suspensão parcial da eficácia do Decreto nº 9.759/19

Inicialmente, em termos processuais, ressaltou-se a admissibilidade do controle abstrato de constitucionalidade em face do Decreto nº 9.759/19[206], na forma dos art. 102, inc. I, alínea "a", e 103, § 3º da CRFB/88[207], bem como o art. 3º, inc. I, da Lei nº 9.868/99[208]. Quanto ao mérito, em primeiro lugar, debateu-se acerca da inconstitucionalidade formal, com ênfase nos princípios da legalidade e separação dos poderes. Nesse ponto, não houve divergência substancial, com o reconhecimento da incompatibilidade de ato executivo extinguir colegiado previsto em lei, desde a simetria ou paralelismo das formas[209].

---

[203] BRASIL. Notícias STF. *Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>. Acesso em: 01 abr. 2020.

[204] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Certidão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 13 fev. 2020.

[205] Após leitura completa do inteiro teor do acordão, verificou-se que não constam no documento eletrônico os votos dos Ministros Celso de Mello e Gilmar Ferreira Mendes. Fez-se necessário, complementarmente, pesquisar em plataforma eletrônica de compartilhamento de vídeos, na qual se obteve acesso aos vídeos da sessão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF – vide nota de rodapé 220 e 235. BRASIL, op. cit., nota 193.

[206] Conforme já examinado no primeiro capítulo (tópico 1.4), o STF admite a utilização da ADI em face de ato regulamentar, sem prévio fundamento legal de validade, desde que tenha conteúdo normativo – vide nota de rodapé nº 77. No âmbito do ADI-MC nº 6121/DF, os Ministros indicaram a viabilidade do meio processual escolhido, com reiteração da jurisprudência consolidada do Tribunal. BRASIL, op. cit., nota 44.

[207] BRASIL, op. cit., nota 32.

[208] BRASIL, op. cit., nota 92.

[209] Consoante se extrai do voto condutor da Ministra Rosa Weber: "todavia, há que se compatibilizar esse argumento material com a previsão do argumento formal, de caráter procedimental, da simetria ou paralelismo das formas. Ou seja, se colegiados foram criados por meio de decretos, igualmente podem ser extintos, salvo as hipóteses em que sua previsão está expressamente determinada em lei". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 70.

Em outra dimensão, discutiu-se sobre a inconstitucionalidade material a partir dos princípios democrático e republicano, assim como da segurança jurídica, proporcionalidade e vedação ao retrocesso social. Nesse âmbito, contudo, houve distintas perspectivas, mas prevaleceu o entendimento de que a norma impugnada é materialmente compatível à Constituição, ao menos, em juízo cautelar. A seguir, será realizada análise pormenorizada dos fundamentos consubstanciados no acordão da ADI-MC nº 6121/DF[210], com a subdivisão em tópicos referentes aos argumentos formais e materiais.

2.2.1. Da inconstitucionalidade formal

Conforme já pontuado, os Ministros convergiram no sentido da ofensa à ordem constitucional pela norma questionada, desde aspectos formais. A princípio, o Ministro Relator Marco Aurélio delimitou os contornos da controvérsia jurídica, com indagação relativa à possibilidade de ato do Chefe do Poder Executivo Federal extinguir colegiado indicado em lei[211]. Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes sobreleva interpretação sistemática à luz dos art. 48, inc. X e XI, e 84, inc. VI da CRFB/88[212]. Tal como a criação, admite-se a extinção de colegiado por intermédio de ato do Poder Executivo, desde que não previsto em lei[213].

A partir daí, consolida-se a tese relativa à inconstitucionalidade formal do art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.759/19[214], justamente na parte em que prevê a hipótese de se extinguir colegiados insculpidos por lei, caso a norma legal não preveja a competência ou composição

---

[210] Ibid.

[211] Dessa maneira, o Ministro Marco Aurélio indica a desnecessidade de se examinar a natureza jurídica dos colegiados (art. 2º do Decreto nº 9.759/19) para fins de enquadramento nas regras do art. 48, inc. XI, e 84, inc. VI, da CRFB/88, com base no princípio da adstrição. Contudo, ressalta-se que o Relator traça inicialmente indagações teóricas referentes à definição de órgão público, ao instituto do decreto autônomo e ao princípio da legalidade e separação dos poderes. Inclusive, propõe-se indagação: "surge plausível compreender, no âmbito de abrangência da locução empregada pelo constituinte no inciso XI do artigo 48 e alínea "a" do inciso VI do artigo 84 – "órgãos públicos" –, a figura dos colegiados descritos nos incisos do artigo 2º do Decreto questionado – circunstância a afastar, em tese, a atuação individual do Chefe do Executivo, ante o princípio da reserva legal?". Nesse sentido, afasta a plausibilidade da tese, embora – em seguida – afaste tal raciocínio da linha central do voto condutor. Ibid., p. 6.

[212] BRASIL, op. cit., nota 32.

[213] Embora não tenha se referido expressamente ao paralelismo das formas, de fato, o argumento do Ministro Alexandre de Moraes se direciona a esta concepção, com a observância do princípio da legalidade e da separação dos poderes: "parece-me que não há dúvida de que a criação, alteração, estruturação e extinção desses outros conselhos, colegiados, equipes e mesas podem ser feitas por decreto. Se a sua criação foi por decreto, a extinção também poderá ser por decreto (...) Os principais Conselhos, que são aqueles criados por lei, só por lei podem ser extintos". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 29.

[214] Segue a transcrição do dispositivo mencionado: "art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (...) § 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. (Incluído pelo Decreto nº 9.812, de 2019)". BRASIL, op. cit., nota 44.

do órgão por ela instituído. De forma complementar, o Ministro Edson Fachin afirma que o exercício do poder regulamentar pelo Executivo deve observar o princípio da legalidade, na forma dos art. 5º, inc. II, e 88 da CRFB[215]. Assim, impõe-se a execução das normas, com a preservação da manifestação de vontade do Legislativo, razão pela qual o decreto é insuscetível de fulminar colegiado criado por norma primária[216].

O Ministro Luís Roberto Barroso, igualmente, ratifica o entendimento acerca da inconstitucionalidade formal do ato impugnado, com considerações doutrinárias acerca do instituto do decreto autônomo[217]. Por sua vez, a Ministra Rosa Weber sobreleva a correlação entre a função regulamentar e o princípio da separação dos poderes, de acordo com o desenho institucional insculpido na Carta Magna[218]. Dessa forma, a Ministra Cármen Lúcia discorre acerca da perspectiva ampliada do princípio da legalidade como bloco de juridicidade, repisando que, em regra, é vedado ao ato normativo secundário inovar juridicamente[219].

Em suma, o Ministro Celso de Mello sobressai a conformação do Estado de Direito segundo a Lei e a Jurisdição. Dessa maneira, exige-se que o ato normativo do Chefe do Executivo não se equipare à norma jurídica primária, sob pena de violação dos postulados da separação dos Poderes e legalidade. A partir da feição negativa, outrossim, a reserva de lei proíbe "quaisquer intervenções a título primário de órgãos estatais não legislativos e cuja

---

[215] BRASIL, op. cit., nota 32.

[216] Seguindo a linha argumentativa do Ministro Alexandre de Moraes, defendeu-se a compatibilização das atribuições típicas do Legislativo e Executivo, conforme o princípio da separação dos poderes, na forma dos art. 48, inc. XI, e 84, inc. IV, da CRFB. Nesses termos, o Ministro Edson Fachin evidencia 2 (dois) argumentos principais, segundo os quais a criação de órgãos administrativos pressupõe aquiescência do Congresso e função típica executiva está vinculada ao limites da lei: "a primeira é que a criação de órgãos da administração pública deve contar com a concordância do Congresso Nacional, nos termos do art. 48, XI, da CRFB (...) A segunda razão consiste em uma ofensa à própria função típica do Poder Executivo, materializada na missão constitucional de fielmente executar as leis (art. 84, IV, da CRFB)". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 39-40.

[217] O ministro Luís Roberto Barroso ressalva entendimento pessoal acerca da natureza jurídica do ato executivo lastreado pelo art. 84, inc. VI, da CRFB/88. Para ele, não se trata propriamente de decreto autônomo, o qual exigiria concretização normativa direta, mas "decreto de reorganização administrativa". Contudo, no caso concreto, reconhece-se a dimensão normativa do Decreto nº 9.759/19, pois este não se limita à extinção de órgãos e possui aspecto de autonomia e abstração. Ibid., p. 47-48.

[218] A Ministra Rosa Weber, após analisar a admissibilidade e fazer aportes teóricos inicias, analisa especificadamente os argumentos relativos à inconstitucionalidade formal e material. Nos termos dos votos antecessores, reitera a subordinação do ato normativo secundário à lei, sob pena de desestruturação da ordem constitucional republicana centrada na legalidade e separação dos poderes: "a regra formulada pelo Decreto, especificamente o §2º do art. 1º, ora objeto de impugnação, excede o âmbito do exercício do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Poder Executivo. Exorbita o campo do exercício da função normativa secundária do regulamento, de modo a configurar situação de inconstitucionalidade, por violação da estrutura básica da separação de poderes. O dispositivo não é ilegal, é inconstitucional por implicar subversão da relação republicana e democrática entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ao trata de matéria reservada à lei". Ibid., p. 67.

[219] Com referência ao voto predecessor, a Ministra Cármen Lúcia asseverou os termos da Constituição acerca da excepcionalidade da atuação normativa infralegal: "A Constituição brasileira fez uma escolha, a escolha de que é exceção, e precisa ser, portanto, prevista a possibilidade de atuação infralegal. A Ministra Rosa Weber, em seu brilhante voto, agora acaba de chamar a atenção para a circunstância de que a regra é a não inovação da ordem jurídica por decreto. Então os decretos, que vêm na esteira da Constituição, haverão de ser exclusivamente aqueles permitidos no espaço próprio, único e restrito com a interpretação não extensiva da Constituição". Ibid., p. 75.

incidência também reforça positivamente o princípio que impõe à Administração e a também a Jurisdição a necessária submissão aos comandos fundados em lei"[220].

Uma vez examinados os aspectos referentes à inconstitucionalidade formal[221], a seguir, pretende-se compreender as dimensões materiais. Após, será feita breve análise da reação legislativa a partir do PDL nº 113/19[222], com vistas à sustação dos efeitos do Decreto nº 9.759/19[223]. Por fim, propõe-se reflexão crítica a partir da análise documental judicial e legislativa realizada neste capítulo, com espeque nos referenciais teóricos propostos no primeiro capítulo.

2.2.2. Da inconstitucionalidade material

Distintamente do prisma formal, o exame acerca dos argumentos materiais foi objeto de acentuada divergência, sendo a inconstitucionalidade refutada por maioria de votos, ainda que mínima[224]. Nessa perspectiva, o Ministro Relator Marco Aurélio traçou a tese vencedora, corroborada pelos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Em sentido oposto, o Ministro Edson Fachin iniciou dissenso, seguido pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello. Faz-se necessário, a seguir, pormenorizar os argumentos das teses vencedora e vencida.

Embora reconhecesse a relevância de mecanismos de Democracia Participativa, segundo um "princípio de participação direta na gestão pública"[225], o Relator Marco Aurélio se limitou ao exame da suspensão parcial da medida executiva[226]. Ante o princípio da adstrição, tergiversou-se quanto à possibilidade da suspensão integral da medida executiva impugnada a

---

[220] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Voto do Ministro Celso de Mello referente à sessão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=WLDKB-wkC-k&t=1290s >. Acesso em: 06 abr. 2020.

[221] Os Ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Dias Toffoli acompanharam integralmente o voto do relator, sem maiores considerações a serem destacadas neste tópico. Em relação aos votos dos Ministros Celso de Mello e Gilmar Ferreira Mendes, verifica-se que não estão inseridos na íntegra do inteiro teor do acordão. BRASIL, op. cit., nota 193.

[222] BRASIL, op. cit., nota 164.

[223] BRASIL, op. cit., nota 44.

[224] Precisamente, 6 (seis) dos 11 (onze) Ministros do STF formaram a maioria necessária para, em juízo cautelar, corroborar a constitucionalidade material do Decreto impugnado. Contudo, afigura-se representativo da complexidade da controvérsia o fato de a tese contrária ter sido seguida por 5 (cinco) Ministros, os quais entenderam a necessidade de suspensão integral da medida executiva (vide nota de rodapé nº 204).

[225] BRASIL, op. cit., nota 193, p. 18.

[226] O Ministro Marco Aurélio, especialmente, delimitou os limites do pedido em relação à constitucionalidade de ato do Chefe do Poder Executivo Federal extinguir órgão colegiado instituído em lei, na forma do art. 1º, inc. I, do Decreto nº 9.759/19. A despeito do entendimento pessoal do Relator, a petição inicial contém pedido expresso de suspensão liminar integral, com parecer favorável da PGR. Ibid., p. 15.

partir de argumentos materiais[227]. Por sua vez, o Ministro Alexandre de Moraes reforçou o entendimento de que não haveria ofensa à Constituição no tocante a restruturação administrativa, nos termos da lei.

Dessa maneira, seria adequada e necessária apenas a suspensão parcial da norma, com a preservação das atribuições constitucionais do Presidente da República[228]. Apontou-se, ainda, a concatenação entre atos executivos e legislativos com o objetivo de reorganizar a Administração Pública Federal. *A priori*, indicou-se que diversos colegiados foram preservados, com base em exame de conveniência e oportunidade, sem comprometimento ao princípio da legalidade[229].

O Ministro Luiz Fux, por sua vez, asseverou a existência dos limites do controle judicial dos atos administrativos. Apesar de admitir a imprecisão do Decreto nº 9.759/19[230], ressalta a possibilidade da supressão das lacunas pelo Chefe do Poder Executivo em diálogo com o Poder Legislativo. No caso, sustenta que a participação popular não teria sido suprimida, porquanto se previu dispositivo específico para recriar instâncias participativas, além de medidas complementares[231], entre as quais está a Lei nº 13.844/19[232].

O Ministro Ricardo Lewandowski, inicialmente, discorreu sobre a configuração de um modelo de Democracia Participativa a partir da CRFB/88. Segundo o Magistrado, não se pode dimensionar uma superação do regime representativo, mas uma qualificação norteada pela participação dos indivíduos na Administração Pública. Verifica-se, assim, um "salto qualitativo"[233], com a previsão de diversos mecanismos participativos, na forma da lei.

---

[227] Uma vez cumprido os requisitos legais da cautelar, para além do receio acerca da iminente extinção dos órgãos, o Ministro ressalta que a racionalização econômica "não legitima, atalhos à margem do figurino legal". Ademais, a inatividade fática de determinados órgãos não permitiria extinções generalizadas, pois "descabe fulminá-los de cambulhada, sob pena de apanhar-se órgãos em pleno e efetivo funcionamento". Em boa medida, tais argumentos de reforço utilizado pelo Relator se encontram presentes em votos dissidentes. Ibid., p. 21-22.

[228] O Ministro Alexandre de Moraes sintetiza duas perspectivas de análise, com fundamento nos art. 48, inc. X e XI, da CRFB/88. Em primeiro lugar, afirma-se que: "o esqueleto básico da Administração Pública, do Poder Executivo, seus ministérios, suas secretarias, os seus órgãos públicos, inclusive os conselhos, devem ser, como são, estabelecidos por lei". De forma concatenada, evidenciam-se "as complementações que permitam uma maior agilidade, uma maior dinâmica administrativa, desde que não contrariem a lei, estão na seara do próprio administrador, do chefe do Executivo, por decreto, do Presidente da República". Ibid., p. 26.

[229] Nesse sentido, o Ministro apontou a existência à época do PLV nº 10/19, oriundo da MP nº 870, com a preservação dos colegiados, incluindo os previstos em lei específica. Contudo, este argumento de reforço foi posteriormente confrontado, sobretudo pelo Ministro Luís Roberto Barroso, com a problematização acerca da inexistência de correspondência necessária. No terceiro capítulo, pretende-se examinar os efeitos do Decreto nº 9.759/19 na área ambiental, sendo relevante a análise em conjunto com outras medidas, tais como a Lei nº 13.844/19, baseada no PLV nº 10/19. Ibid., p. 26-27.

[230] BRASIL, op. cit., nota 44.

[231] BRASIL, op. cit., nota 193, p. 82-84.

[232] BRASIL. *Lei nº 13.844*, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato 2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

[233] BRASIL, op. cit., nota 193, p. 79.

Contudo, não incumbiria ao Judiciário o controle da supressão de colegiados, caso fundamentado nas prerrogativas do Executivo, com a indicação da possibilidade de responsabilização política[234].

Sublinha-se, ainda, que o Ministro Gilmar Mendes[235] discorreu sobre a natureza jurídica dos colegiados, a incidência da cláusula do paralelismo das formas, na forma do art. 84, inc. VI, alínea "a" da CRFB[236] e do princípio da legalidade administrativa. Conquanto não tenha aderido à tese divergente, Gilmar Mendes desenvolveu reflexão crítica da norma impugnada em sentido amplo. Em primeiro lugar, problematizaram-se os limites da discricionariedade atribuída ao Chefe do Poder Executivo para organizar a estrutura interna da Administração Pública[237].

Após, discutiu-se a exigência da motivação racional do ato executivo à luz do alcance e dos objetivos, segundo parâmetros da legística. Nesse ponto, sustentou-se que atos normativos imprecisos afrontam os pressupostos do Estado de Direito, particularmente a segurança jurídica. Apesar de indicar que a norma impugnada possui vícios de formação quanto à precisão, não defendeu a suspensão integral dos efeitos desta[238]. Segundo dever de especificação dos colegiados atingidos pela medida, não só é possível, mas também necessária a integração normativa superveniente pelo Executivo.

---

[234] Após perfilhar a tese do Relator, Ricardo Lewandowski reforça a constitucionalidade de extinção de colegiado por intermédio de decreto, se criado constituído por ato executivo. Dessa maneira, ele expressa linha argumentativa no sentido da responsabilização política do Presidente da República a nível nacional e internacional, com o afastamento do controle judicial: "se são órgãos importantes, se estão prestando relevantes serviços públicos e se a sua extinção pode causar uma certa espécie, a responsabilização por essa extinção não se dará, a meu ver, pela via judicial, mas, sim, pela responsabilização política. O Presidente da República que extinguir órgãos importantes criados por lei haverá de responder perante a opinião pública nacional e, eventualmente, até internacional". Ibid., p. 81.

[235] Apesar de constar no inteiro teor do acordão aparte envolvendo a Ministra Cármen Lúcia e o Ministro Gilmar Mendes, não constam os fundamentos do voto deste. Por isso, pesquisou-se o vídeo da sessão de julgamento, assim como realizado em relação ao Ministro Celso de Mello (vide nota de rodapé nº 220). Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes referente à sessão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fRqDPtPOvWU&t=1845s>. Acesso em: 14 abr. 2020.

[236] BRASIL, op. cit., nota 32.

[237] Inicialmente, o Ministro Gilmar Mendes delimitou a controvérsia em referência aos limites do Poder Regulamentar do Chefe do Poder Executivo e do alcance conformativo da Separação dos Poderes. Após, assentaram-se as restrições do Decreto Autônomo e a impossibilidade de o Presidente da República legislar precipuamente por intermédio de atos executivos, sem afastar a idoneidade do motivo centrado na racionalização administrativa: "nesse sentido, é sensível a alegação da União de que a extinção dos conselhos se insere em um processo de racionalização do fundamento da administração pelo governo, por outro lado, tal discricionariedade não se traduz em uma liberdade absoluta e irrestrita que permita que o Chefe do Poder Executivo se valha da figura do Decreto Autônomo, sem ter que observar as responsabilidades típicas da função legiferante". BRASIL, op. cit., nota 235.

[238] Por conseguinte, Gilmar Mendes pontua as limitações aos efeitos da norma no que se refere aos colegiados sem respaldo em lei formal, desde o deferimento parcial da medida cautelar. Nos termos do parecer da PGR, sinaliza-se o receio em relação ao procedimento de extinção ampla e irrestrita dos colegiados "sem que fosse possível extrair da decisão do governo uma motivação racional baseada em evidencias e na compressão responsável do alcance e da medida". Dessa forma, em que pese a provável dificuldade operacional, projeta-se a necessidade da ulterior especificação do sentido da norma pelo Poder Executivo para se garantir a segurança jurídica. Ibid.

Em outro sentido, o Ministro Edson Fachin deu ensejo à tese divergente, com a manifestação pela suspensão integral do decreto impugnado, baseada em argumentos materiais. Em juízo cautelar, notabilizou-se a ofensa ao princípio republicano e da participação popular, assentados no modelo de Democracia Participativa, na forma do art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88[239]. De acordo com interpretação sistemática, impõe-se não só a preservação, mas também o incentivo à criação de instrumentos participativos[240].

Nessa configuração, haveria um ônus específico de fundamentação relativo às medidas restritivas, tal como a norma impugnada – a qual implicaria "déficit democrático"[241]. De forma complementar, a imprecisão do âmbito de incidência normativo afetaria substancialmente o núcleo essencial do princípio democrático, com relevantes impactos sociais[242]. Em suma, apesar da legitimidade do argumento concernente à racionalização administrativa, a medida afrontou preceitos tanto formais quanto materiais da CRFB/88.

Nessa perspectiva, o Ministro Roberto Barroso desenvolveu raciocínio centrado na teoria do ato administrativo[243]. Apesar da viabilidade de extinção dos colegiados instituídos por decreto, ressaltaram-se vícios de formação do ato impugnado. A princípio, ressaltou-se a imprecisão dos dispositivos, o que comprometeria o princípio republicano, desde as exigências da transparência e do controle social dos atos públicos. No caso, sobressaiu-se a falta de identificação dos colegiados atingidos pela medida, bem como dos motivos referentes à proposta de extinção generalizada destes[244].

---

[239] BRASIL, op. cit., nota 32.

[240] Segundo o inteiro teor do acordão, o Ministro Edson Fachin, em primeiro lugar, destaca dispositivos constitucionais de "integração de cidadãos em colegiados" (art. 10 e 194 da CRFB) para inferir que "[...], ao menos nesse juízo de prelibação, que a Carta Constitucional espelha uma dimensão conflitual de democracia, acolhendo o dissenso ínsito à sociedade pluralista que ela busca constituir. Em outras palavras, a abertura à participação do povo nos canais institucionais de formação da vontade estatal não só não é vedada pela Constituição, mas encorajada, como é possível compreender-se de suas disposições acima citadas". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 43-44.

[241] Ibid., p. 45.

[242] Ibid.

[243] De antemão, verifica-se a relevância das reflexões promovidas pelo Magistrado, segundo uma perspectiva interdisciplinar envolvendo o Direito Administrativo e o Direito Constitucional. No tópico 2.4, tal dimensão será mais bem pontuada a partir do processo de constitucionalização do ramo jurídico administrativo – vide notas de rodapé nº 120 e 121. Ibid.

[244] Após fazer referências à teoria tradicional dos atos administrativo, o Ministro delineia entendimento contemporâneo relativo aos graus de vinculação e controle judicial deste. Com isso, realça a necessidade do controle judicial do Decreto nº 9.759/19, segundo parâmetros materiais. Primeiramente, problematiza-se deficiência quanto ao objeto e ao motivo, em face da ausência da precisão dos colegiados afetados e dos motivos relacionados à extinção: "entendo que a extinção indiscriminada de todos os conselhos, sem identificação nominal de qualquer um deles, quando tais conselhos têm naturezas diversas e funções completamente diversas, tem um nível de opacidade, de obscuridade, que impede o Congresso Nacional e a sociedade de saberem exatamente o que está sendo feito. E a impressão que se tem, e o decreto deixa transparecer, é que ninguém sabe mesmo quantos são; quais são; e quais as motivações para extingui-los (...) Sendo assim, creio que o Poder Executivo tem a competência para extinguir conselhos, mesmo órgãos públicos, se lhe parecer bem, mas é preciso especificar quais

Paralelamente, situa-se afronta ao princípio da proporcionalidade, com ênfase no excesso de poder. Com efeito, a extinção não considerou a heterogeneidade dos colegiados quanto às matérias e finalidades. A ausência de indicação do objeto, por si só, já comprometeria o exame de adequação do ato à luz dos instrumentos e fins colimados. Ademais, não houve a concreção de critérios racionais centrados na eficiência administrativa, mas indevida generalização. Por isso, sequer seria possível analisar a proporcionalidade em sentido estrito do ato impugnado, segundo exame das vantagens e desvantagens da medida[245].

Em determinados casos, problematiza-se a conformação de retrocesso social[246], pois solapadas estruturas de proteção aos direitos sociais, sem justificação racional. Em seguida, balizam-se sentidos contemporâneos de Democracia: Representativa, Constitucional e Deliberativa. De fato, a dimensão eletiva e protetiva aos direitos fundamentais é integrada às exigências de deliberação pública racional, cujo "protagonista é a sociedade civil, que tem direito de entender e debater as decisões públicas tomadas"[247].

Nessa ótica, a Ministra Rosa Weber associa a criação dos colegiados à exigência constitucional do controle dos atos públicos pela sociedade, fundamentada no "compartilhamento de poder e responsabilidade entre as mais diversas instituições"[248]. Assim, apontam-se os mecanismos de participação social como instrumentos democráticos de efetivação da cidadania, desde o paradigma democrático participativo[249]. Dessa forma,

---

são, pois em uma democracia, como regra geral, é de se declinar os motivos no ato". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 49.

[245] Barroso desenvolve interpretação constitucional segundo o princípio da proporcionalidade. Em sentido convergente, o caráter impreciso da norma compromete a análise sobre a adequação, bem como torna inviável o teste acerca da proporcionalidade em sentido estrito. Além disso, vê-se afronta à necessidade da medida, mormente o excesso de poder, já que as regras extintivas igualam situações opostas, sem fundamento racional de justificação: "Logo, a adequação meio e fim, sem saber qual é o objeto, qual é o fim do Conselho que está sendo extinto, acredito que já é problemático (...) Dessa forma, é perfeitamente possível – e pode ser necessária – a extinção dos conselhos. Mas quando, por considerar alguns inoperantes e desnecessários, você extingue todos, acho que aqui há um problema de violação da proporcionalidade pelo excesso que se pratica na hipótese (...) Pois bem, os interesses legítimos da Administração devem ser ponderados com a finalidade desempenhada por determinados conselhos. Mas como a extinção foi de cambulhada, sem que se possa fazer a ponderação em cada caso, não tem como se determinar se, do ponto de vista material, a decisão é ou não compatível com a Constituição". Ibid., p. 50-51.

[246] Barroso expressa a existência de um princípio da vedação ao retrocesso social, segundo o qual impede "que em uma matéria que envolva direitos sociais, nas quais se tenha avançado, volte-se a uma situação anterior de menor proteção" (vide nota de rodapé nº 180). Ainda que não almejados, indicam-se os prováveis efeitos negativos referentes à extinção da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; Comitê Gestor da internet do Brasil; Conselho Nacional dos Direitos de Pessoa com Deficiência; Conselho Nacional de Combate à discriminação e Promoção dos Direitos LGBT; Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas; Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais Indígenas e Quilombolas; Conselho Nacional de Imigração. Ibid., p. 51-53.

[247] Ibid., p. 53.

[248] Ibid., p. 69.

[249] Para defender esse raciocínio, a Ministra Rosa Weber expõe a prevalência de mecanismos constitucionais de inserção social nas deliberações e decisões administrativas. De fato, sustenta-se a existência de um "desenho

aperfeiçoa-se o Estado Democrático de Direito, desde o "o controle social do poder e a participação popular nos processos decisórios"[250].

Nos termos da fundamentação do Ministro Edson Fachin, ponderou-se a necessidade de deferimento da suspensão liminar integral dos efeitos do Decreto nº 9.759/19[251] "para evitar a desconstrução do estado constitucional por meio institucionais, com a aparência de jurídico"[252]. Nesse sentido, a Ministra Cármen Lúcia sugere raciocínio por exclusão com referência ao instituto do decreto autônomo e à noção de discricionariedade administrativa. Por um lado, caso seja considerado decreto autônomo, haveria ofensa à legalidade, nos termos da CRFB/88.

Se observado como ato administrativo discricionário, por outro lado, haveria vício quanto à exposição do motivo. Em suma, as generalizações injustificadas obstaculizam a segura percepção das regras pelos destinatários, além da viabilidade do controle judicial da medida executiva[253]. Em paralelo, o decano Celso de Mello corrobora os termos dos votos dissidentes, com destaque à ofensa ao princípio da proporcionalidade. Nos termos da argumentação do Ministro Roberto Barroso, reitera-se que a supressão generalizada de colegiados, sem individualização dos parâmetros correspondentes, caracterizaria excesso indevido, implicando insegurança jurídica[254].

Consequentemente, em virtude da relevância dos colegiados atingidos, projeta-se a precarização da "eficácia social dos direitos inerentes à cidadania"[255]. Seguindo os termos do parecer da PGR[256], indicou-se a vulneração à Democracia Participativa, com a relativização do papel da sociedade na fiscalização e implementação de decisões públicas. Em última medida, compromete-se "não apenas os elementos estruturantes do Estado Democrático de Direito, aqui

---

institucional convergente", com a exemplificação de instrumentos constitucionais: "participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (artigo 10); representação dos empregados nas discussões com os empregadores (artigo 11); controle dos munícipes sobre as contas dos municípios (artigo 31, parágrafo 3º); participação do usuário na administração pública (artigo 37, parágrafo 3º); controle social sobre irregularidades econômico financeiras (artigo 74, parágrafo 2º); gestão quadripartite da seguridade social (artigo 194, VII); participação da comunidade no SUS (artigo 198, III, e artigo 77, parágrafo 3º, do ADCT); participação popular na assistência social (artigo 204, II); gestão democrática do ensino (artigo 206, VI); proteção do patrimônio cultural (artigo 216, § 1º)". Essa percepção foi enfatizada no primeiro capítulo (tópico 1.7), com a reflexão a respeito de um princípio constitucional da participação administrativa, ainda que implícito (vide nota de rodapé 152). Ibid. p. 69-70.

[250] Ibid., p. 70.

[251] BRASIL, op. cit., nota 44.

[252] BRASIL, op. cit., nota 193, p. 70.

[253] A Ministra Cármen Lúcia dialoga com o argumento do Ministro Roberto Barroso, com ênfase no Direito Administrativo, sem afastar a relevância da argumentação centrada no instituto do decreto autônomo. De todo modo, a despeito do enfoque utilizado, ressalta-se a observância do controle de constitucionalidade material do decreto impugnado, em última medida, para fins de garantia da segurança jurídica. Ibid., p. 76.

[254] BRASIL, op. cit., nota 220.

[255] Ibid.

[256] BRASIL, op. cit., nota 196.

alude o art. 1º de nossa Lei Fundamental, mas também os objetivos fundamentais da República, referidos no art. 3º"[257].

Por fim, o Presidente da Corte Dias Toffoli proferiu voto-vista decisivo, com adesão integral ao voto do Ministro Relator Marco Aurélio[258]. Portanto, vencida a tese relativa à inconstitucionalidade material, deferiu-se parcialmente a medida cautelar, com base em argumentos formais e procedimentais. De fato, suspendeu-se a eficácia do art. 1º, § 2º, do Decreto nº 9.759/19[259]; igualmente, por arrastamento, dos atos supervenientes extintivos de colegiados, lastreados pelo art. 9º do ato executivo impugnado.

Nos termos da certidão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF[260], afastou-se 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'".

Uma vez analisada a reação jurídica[261], com a exposição dos argumentos formais e materiais cotejados na esfera cautelar, segue o exame da reação política mediante o PDL nº 113/19[262]. Posteriormente, propõe-se reflexão crítica acerca dos argumentos constantes no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19[263], com base na pesquisa documental (judicial e legislativa) desenvolvida. Isso para, ao cabo, projetar estudo quantitativo acerca das alterações promovidas no regime de representação dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal, com a catalogação de dados no terceiro capítulo[264].

---

[257] BRASIL, op. cit., nota 220.

[258] No caso, não há argumentos a serem destacados em face da ausência de considerações específicas, pois Dias Toffoli tão somente indicou a adesão integral à tese do Relator: "Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux, que acompanhavam o Ministro Relator no deferimento parcial da cautelar, e dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar, pedi vista dos autos. Trago o feito nesta assentada para a continuação de seu julgamento, destacando, desde logo, com a vênia daqueles que têm pensamento diverso, que estou acolhendo integralmente o douto voto proferido pelo eminente Relator, no sentido de deferir parcialmente a medida cautelar [...]". BRASIL, op. cit., nota 193, p. 88.

[259] BRASIL, op. cit., nota 44.

[260] BRASIL, op. cit., nota 204.

[261] O julgamento de mérito da ADI nº 6121/DF se encontra pendente, com os autos eletrônicos conclusos ao relator desde 01/02/2021 – consulta realizada na plataforma eletrônica do STF em 09/03/2021. BRASIL, op. cit., nota 163. Em 18 de dezembro de 2019, os autos foram remetidos à PGR, a qual se manifestou sobre o mérito da ação em 29 de janeiro de 2021. Observa-se que houve uma alteração do entendimento da PGR, porque opinou pela suspensão parcial do Decreto nº 9.759/19, amparada em questões formais. Em sede de julgamento cautelar, no entanto, a PGR opinara pela suspensão integral do ato normativo, conforme argumentos materiais (vide notas de rodapé nº 196-199). Essa circunstância não será examinada nesta monografia, mas pode ser compreendida em desenvolvimento posterior da pesquisa (vide nota de rodapé nº 506), desde o lapso temporal entre as manifestações da PGR e a alteração do comando deste órgão.

[262] BRASIL, op. cit., nota 164.

[263] BRASIL, op. cit., nota 44.

[264] Vide nota de rodapé 177.

2.3. Da reação política: o PDL nº 113/19

Paralelamente à impugnação judicial, no âmbito parlamentar, apresentou-se o PDL nº 113/19[265] com a finalidade de sustar os efeitos do Decreto nº 9.759/19[266], na forma do art. 49, inc. V e XI, da CRFB/88[267]. Consoante o inteiro teor do projeto legislativo[268], preconiza-se a proteção aos direitos e às garantias fundamentais, sob o fundamento da vedação ao retrocesso social. Nessa dimensão, alude-se à centralidade dos colegiados na efetivação de políticas públicas, com a concreção da cidadania, especialmente, em prol das minorias[269].

A respeito disso, seguiu-se o trâmite processual em regime ordinário, com a sujeição ao exame pela CTASP[270] e CCJC. Em 12 de agosto de 2019, houve a apresentação do parecer nº 1 - CTASP pelo Relator Deputado Federal Túlio Gadêlha (PDT-PE), após a designação deste em 28 de junho de 2019[271]. Dessa forma, sustentou-se a aprovação da medida legislativa, conforme o inteiro teor do parecer[272].

Especificadamente, indicou-se que o ato executivo teria afrontado princípios setoriais da Administração Pública, na forma do art. 37, *caput*, da CRFB/88[273], tal como a legalidade, publicidade e impessoalidade. Além disso, sustentou-se transgressão ao princípio republicano, segundo as exigências da transparência e do controle social das decisões estatais[274]. Em que pesem as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.812/19[275], assevera-se que o ato normativo

---

[265] Em 12/04/2019, iniciou-se o trâmite legislativo do PDL nº 113/19, subscrita à época pela base parlamentar do PT, sob a liderança do Deputado Federal Paulo Pimenta. Verifica-se, assim, similitude entre atores das reações jurídica e política (vide nota de rodapé nº 178). BRASIL, op. cit., nota 164.
[266] BRASIL, op. cit., nota 44.
[267] BRASIL, op. cit., nota 32.
[268] BRASIL. *Inteiro teor do Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1732287&filename=TramitacaoPDL+113/2019>. Acesso em: 18 abr. 2020.
[269] Afirma-se na justificativa do projeto a ilegalidade e inconstitucionalidade do decreto nº 9.759/19, com ênfase na desestruturação do sistema de representação popular nos colegiados públicos, os quais são apontados como "instrumentos de exercício e afirmação da cidadania, de modo que estão plasmados como Instituição relevante e necessária para a consecução e afirmação de direitos" Ibid.
[270] No caso, apensaram-se outras medidas legislativas para exame em conjunto: PDL nº 118/19, 119/19, 120/19, 121/19, 125/19, 131/19, 132/19, 135/19, 115/19, 136/19, 138/19 e 139/19. Em 23 de abril de 2019, o PDL nº 113/19 foi recebido pela CTASP, com os respectivos apensamentos. BRASIL, op. cit., nota 164.
[271] Ibid.
[272] BRASIL. *Inteiro teor do parecer do relator na CTASP sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1788099&filename=Parecer-CTASP-12-08-2019>. Acesso em: 10 jul. 2020.
[273] BRASIL, op. cit., nota 32.
[274] BRASIL, op. cit., nota 272.
[275] BRASIL, op. cit., nota 201.

continua transgredindo a ordem jurídica "na medida em que não é possível saber, com clareza e transparência, quais órgãos estão sendo extintos"[276].

Nesse caso específico, entendeu-se que o Executivo exorbitou das prerrogativas regulamentares a ele conferidas pela Constituição. Dessa maneira, impõe-se a atuação do Parlamento, na forma do art. 49, inc. XI, da CRFB/88[277], assentada no desenho institucional de controle recíproco entre os Poderes. Nos termos do voto do Relator, faz-se necessária a sustação dos efeitos do ato executivo questionado para fins de manutenção da competência legislativa do Congresso Nacional e, consequentemente, "restabelecimento da ordem jurídica violada pelo decreto presidencial"[278].

Após a discussão da matéria, em 28 de agosto de 2019, aprovou-se o parecer pela CTASP[279], com a manifestação favorável ao teor do PDL nº 113/19[280], assim como medidas legislativas apensadas[281]. Posteriormente, a medida legislativa foi direcionada à CCJC, onde se encontra pendente de análise[282]. Feitas essas considerações, a seguir, pretende-se cotejar os argumentos concernentes na discussão acerca da compatibilidade do Decreto nº 9.759/19[283] em face da CRFB/88, com base nos referencias teóricos inicialmente explicitados.

2.4. Das reflexões críticas acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19

No primeiro capítulo, expôs-se a base principiológica do Estado Democrático de Direito, com base nos estudos de José Afonso da Silva e José Gomes Canotilho. A partir da

---

[276] Sopesou-se, ainda, o teor da decisão na ADI-MC nº 6121/DF (vide nota de rodapé nº 260), assim como manifestações dos *amicus curiae*, sobretudo, da DPU e do MNDH (vide nota de rodapé nº 187), e da PGR. BRASIL, op. cit., nota 237.

[277] BRASIL, op. cit., nota 32.

[278] BRASIL, op. cit., nota 237.

[279] BRASIL. *Inteiro teor do parecer da CTASP pela aprovação do PDL nº 113*, de 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1807086&filename=Tramitacao-PDL+113/2019>. Acesso em: 19 abr. 2020.

[280] BRASIL, op. cit., nota 164.

[281] "A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 113/19 e dos Projetos de Decreto Legislativo nº 115/19, 118/19, 119/19, 120/19, 121/19, 125/19, 131/19, 132/19, 135/19, 136/19, 138/19 e 139/19, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Túlio Gadêlha, contra os votos dos Deputados Maurício Dziedricki, Isnaldo Bulhões Jr., Daniel Silveira, Alexis Fonteyne, Tiago Mitraud, Lucas Gonzalez e Kim Kataguiri". BRASIL, op. cit., nota 279.

[282] No caso, o parecer da CTASP foi publicado em 17 de setembro de 2019. Em 6 de setembro de 2019, após o recebimento da medida legislativa pela CCJC, indicou-se o Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP) como Relator. Todavia, este foi retirado da comissão 2 (duas) vezes, com sucessivas redesignações, incluindo a restituição automática da relatoria a ele. Em 10 de março de 2021, informou-se que o Relator não integrava a comissão na data da instalação, pois deixou de ser membro em 03 de fevereiro de 2020. Desde então, a medida se encontra pendente de apreciação pela CCJC da Câmara dos Deputados. BRASIL, op. cit., nota 164.

[283] BRASIL, op. cit., nota 44.

CRFB/88, destacou-se a irradiação dos valores democráticos e a normatividade do texto constitucional, com a ascensão do constitucionalismo contemporâneo em Luís Roberto Barroso. Nessa conjuntura, assinalou-se o rearranjo institucional do exercício do poder do Estado centrado na soberania popular, conforme Tércio Sampaio Ferraz Junior.

Desenvolveu-se, ainda, apontamento relativo ao processo de constitucionalização do Direito Administrativo[284], assentado em reformulações acadêmicas de preceitos basilares[285]. Em termos conclusivos, dimensionou-se o princípio constitucional da participação administrativa, segundo interpretação constitucional sistemática[286]. Nesse ponto, ressaltou-se a necessidade do fomento às arenas deliberativas envolvendo os agentes estatais e a sociedade civil, conforme o paradigma da democracia participativa.

Especificadamente, pontuou-se a problemática envolvendo a instituição do PNPS e SPNS mediante o Decreto nº 8.243/14[287], assim como a sustação e a revogação superveniente deste ato executivo. Dessa forma, delimitou-se o objeto da pesquisa, bem como a análise documental acerca da ADI nº 6121/DF[288] e do PDL nº 113/19[289]. Assim, projetou-se o exame reflexivo dos argumentos constantes na controvérsia jurídica e política para, no terceiro capítulo, catalogar os efeitos da medida executiva impugnada na seara ambiental.

Seguindo o eixo metodológico proposto, indica-se o exame dos argumentos concernentes ao debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19[290]. Primeiramente, pretende-se cotejar os aspectos relativos à inconstitucionalidade formal, fundamentada no princípio da legalidade. Em segundo lugar, objetiva-se associar concepções materiais, baseadas tanto no princípio democrático, quanto no princípio da segurança jurídica. De forma concreta, problematiza-se a reciprocidade do controle institucional entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, alicerçada no princípio da separação dos poderes.

Quanto ao argumento formal, denota-se convergência da apreensão acerca da incompatibilidade jurídico-constitucional do ato executivo, embora a AGU tenha defendido a constitucionalidade deste. Nos termos da redação originária[291], o regulamento administrativo

---

[284] Nesse sentido, o eixo teórico examinado se refere aos entendimentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Irene Patrícia Nohara, Gustavo Binenbojm, Diogo de Figueiredo Neto, Odete Medaur, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, bem como Luís Roberto Barroso.
[285] Vide notas de rodapé nº 120-121.
[286] Vide nota de rodapé nº 152.
[287] BRASIL, op. cit., nota 12.
[288] BRASIL, op. cit., nota 163.
[289] BRASIL, op. cit., nota 164.
[290] BRASIL, op. cit., nota 44.
[291] Embora o Decreto nº 9.759/19 tenha sofrido alterações supervenientes, não houve a modificação dos termos essenciais, mas readequações normativas (vide nota de rodapé nº 202). De fato, o disposto no art. 1º, parágrafo

facultou ao Presidente da República extinguir unilateralmente colegiado previsto em lei. Evidenciou-se, assim, a ofensa à legalidade, assim como usurpação da competência legislativa, segundo o paralelismo das formas.

Apesar de se pronunciar sobre a natureza jurídica do colegiado[292], o deslinde da ADI-MC nº 6121/DF[293] se direcionou especificadamente à forma de extinção dos colegiados, consoante os art. 5º, inc. II, 37, 48, inc. XI, e 88 da CRFB/88[294]. Neste processo, a AGU[295] sustentou que o Presidente da República agiu de acordo com a atribuição constitucional regulamentar da estrutura organizacional da Administração Pública Federal prevista no art. 84, inc. VI, alínea "a" da Lei Maior[296]. Em conformidade com José Gomes Canotilho[297], propõe-se interpretação sistemática destes dispositivos em referência ao princípio da legalidade administrativa.

Com efeito, impõe-se não só a reserva, mas também a supremacia legal na efetivação do Estado de Direito[298]. Em relação à reserva, na reação jurídica, a PGR[299] indicou a adequação do instrumento normativo para fins de regulação da estrutura interna administrativa, em decorrência da alteração promovida pela EC nº 32/01[300]. De fato, compreendem-se os colegiados como instâncias democráticas inseridas em órgãos da Administração[301]. No entanto, verifica-se a inobservância à supremacia, diante da prevalência da lei formal sobre os atos da Administração.

Nesta perspectiva, verifica-se a insuficiência do argumento defendido pela AGU[302]. Em termos concretos, permite-se a prevalência inconstitucional de ato executivo perante norma legal, com o comprometimento da vinculação negativa do Poder Executivo[303]. Portanto, ainda

---

único, inc. I (redação originária) foi redimensionado como § 2º do art. 1º (redação conferida pelo decreto nº 9.812/19) deste decreto.

[292] O Ministro Relator Marco Aurélio esboçou teoricamente tal questionamento, mas indicou a desnecessidade da análise, conforme o princípio da adstrição (vide nota de rodapé nº 211). De fato, verifica-se divergência acerca da qualificação do colegiado como órgão, tanto que parte dos ministros não faz esta associação. Isso porque o art. 88 da CRFB/88 dispõe que órgãos da administração pública devem ser criados por lei, não mediante decreto. No caso, não se objetiva perquirir a natureza jurídica dos instrumentos de deliberação, sem afastar a relevância do debate para posteriores reflexões, mormente o PL nº 8.048/14, o qual pretende instituir legalmente a PNPS e o SNPS (vide nota de rodapé nº 161).

[293] BRASIL, op. cit., nota 193.

[294] BRASIL, op. cit., nota 32.

[295] BRASIL, op. cit., nota 188.

[296] BRASIL, op. cit., nota 32.

[297] Vide tópico 1.4.

[298] Vide notas de rodapé nº 66.

[299] BRASIL, op. cit., nota 196.

[300] Vide nota de rodapé nº 62. BRASIL, op. cit., nota 75.

[301] Precisamente, indicou-se concepção dos colegiados como "orgãos de órgãos" e "orgãos de segundo nível". BRASIL, op. cit., nota 196, p. 4.

[302] BRASIL, op. cit., nota 188.

[303] Vide nota de rodapé 67.

que o decreto impugnado possua fundamento de validade constitucional, o art. 1º, § 2º do Decreto nº 9.759/19[304] evidentemente afronta a supremacia da lei[305]. No caso, a produção de efeitos da norma impugnada só não se protraiu em decorrência de decisão liminar proferida pelo STF[306].

Em relação à dimensão material, constata-se divergência acentuada, segundo multiplicidade de argumentos. Discute-se, sobremaneira, a transgressão ao princípio democrático, baseada no solapamento do regime de participação da sociedade civil na arena administrativa. Em contraposição, enfatiza-se a legitimidade do ato como instrumento de racionalização administrativa[307], conforme o princípio da eficiência, na forma do art. 37 da CRFB/88[308].

Ademais, realçou-se a necessidade de preservação do modelo de democracia representativa, razão pela qual é justificável a revogação do Decreto nº 8.243/14[309], com efeitos sustados pelo PDC nº 1.491/14[310]. Em outras palavras, pressupõe-se que o incentivo à inserção social em colegiados públicos afrontaria o regime democrático, nos termos da PNPS e da SNPS. Isso porque haveria grupos políticos, estruturalmente enraizados nas instâncias deliberativas, com a finalidade específica de se contrapor aos agentes políticos eleitos[311].

Nesse aspecto, reitera-se a complexidade normativa do princípio democrático, o qual não se restringe às categorias referentes à teoria da democracia representativa. Para além da existência de órgãos representativos, periodicamente legitimados em eleições partidárias, justapõe-se a qualificação participativa, com a concretização da vivência democrática[312]. De forma exemplificada, isto se delineia a partir da expansão de arenas deliberativas, pautadas pelo pluralismo de ideias, com o controle social dos atos públicos, independentemente das concepções exaradas pelas autoridades eleitas.

---

[304] BRASIL, op. cit., nota 44.

[305] A reação política se direciona a argumentos formais, sobretudo a ofensa ao princípio republicano, desde a transparência dos atos públicos e a necessidade de controle social destes. Dessa maneira, será mais bem explorado em raciocínio posterior, sem desconsiderar a relevância em si do mecanismo diante o sistema de freios e contrapesos. Se, por um lado, o Presidente possui poder-dever regulamentar, por outro, o Legislativo deve fiscalizar, inclusive sustando os atos executivos exorbitantes deste poder-dever, na forma do art. 49, inc. V, da CRFB/88.

[306] BRASIL, op. cit., nota 193.

[307] De acordo com a exposição dos motivos do decreto nº 9.759/19, ressalta-se a contenção de gastos e o afastamento de insegurança jurídica e administrativa em face da sobreposição de atribuições. BRASIL, op. cit., nota 169.

[308] BRASIL, op. cit., nota 32.

[309] O Decreto nº 8.243/14 instituiu a PNPS e o SNPS, tomando como base as diretrizes do PPA (vide nota de rodapé nº 155). BRASIL, op. cit., nota 12.

[310] BRASIL, op. cit., nota 159.

[311] Vide nota de rodapé nº 171.

[312] Vide notas de rodapé nº 27-28.

Inicialmente, problematiza-se a justificação racional do motivo exarado, porque não há referência a dados concretos comprobatórios das circunstâncias alegadas. Sem que haja fundamento empírico, verificam-se indícios de argumentação reducionista, com conotação subjetiva exacerbada. Assim, pressupõe-se que a norma instituidora da PNPS e do SNPS constituiu regulamento jurídico impreciso, bem como estimulou centros de deliberação antidemocráticos.

A par das críticas em relação à regulamentação do regime administrativo participativo[313], sublinha-se que a divergência de opiniões constitui essência do regime democrático – tanto que há nítida opção constitucional pelo incentivo à deliberação pública racional em colegiados[314], alicerçado em um princípio da participação administrativa. Em arenas democráticas, a contraposição de ideias e o controle social crítico dos atos públicos concretizam o Estado Democrático de Direito e a forma republicana de governo.

Portanto, a dissonância de posicionamentos não avilta os preceitos da democracia brasileira, mas a efetiva a partir do regime de participação deliberativa, fundamentado no pluralismo social e na soberania popular. Assim, questiona-se a contraposição entre os regimes representativo, deliberativo e participativo[315], os quais se qualificam de forma interconectada. Em última medida, sinaliza-se a possibilidade de uso do argumento de preservação da democracia para legitimar projetos autoritários e antidemocráticos de poder[316].

De forma complementar, acentuam-se múltiplas perspectivas a respeito da imprecisão do Decreto nº 9.759/19[317], amparada no princípio da segurança jurídica. Embora seja ato executivo, veicula conteúdo de norma, motivo pelo qual é suscetível ao controle de constitucionalidade[318]. Em relação ao caráter normativo, sobressai-se o atributo da determinalidade, segundo a dimensão da clareza. Nesse âmbito, indaga-se se a projeção de extinção generalizada de colegiados – sem identificação concreta dos motivos, nem prévia

---

[313] Apesar de o Decreto nº 8.243/14 ser apontado como impreciso, de fato, propunha regulamentação jurídica, partindo de definições técnicas. Dessa forma, não se objetiva a criação de instâncias deliberativas, mas parâmetros para criação destas (vide nota de rodapé nº 157). Apesar disso, a medida executiva foi sustada pelo PDC nº 1.491/14 por suposta ofensa ao sistema representativo. Este argumento foi repaginado como motivação do Decreto nº 9.759/19, sendo relevante a alternância de poder das forças políticas contrapostas nas discussões acerca da juridicidade destes decretos, bem como as variações dos discursos de legitimação dos atos executivos.

[314] Conforme o eixo teórico adotado, especialmente, o tópico 1.7 (notas de rodapé nº 147-151), o qual é corroborado pelo entendimento dos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber na ADI-MC nº 6121/DF (vide notas de rodapé nº 240 e 249).

[315] Vide notas de rodapé 247, 250 e 252.

[316] Vide nota de rodapé nº 171.

[317] BRASIL, op. cit., nota 44.

[318] Vide notas de rodapé nº 77 e 206.

individualização dos efeitos – ensejaria insegurança jurídica, com o comprometimento do dever argumentativo específico concernente à limitação a participação administrativa[319].

Concomitantemente, a falta de referência aos motivos determinantes, bem como a ausência de catalogação das instâncias submetidas aos efeitos da medida, implicaria vício do decreto como ato administrativo. Concretamente, o ato executivo teria violado o princípio geral republicano e o princípio setorial da publicidade; ainda, em termos hermenêuticos, o postulado da proporcionalidade[320]. Em que pese a legitimidade da restruturação organizacional da Administração Pública por ato unilateral do Presidente, desde que não ofenda a lei, o controle judicial do ato administrativo é cabível.

Em sentido oposto, afirmou-se que não haveria ofensa ao princípio democrático, porquanto a extinção de colegiados não equivaleria à redução da participação popular. Permaneceria, ainda, hígido o núcleo essencial do princípio democrático, com a possibilidade de preservação de colegiados na consecução da eficiência administrativa. No caso, alegou-se que a reorganização da estrutura organizacional poderia trazer ganhos qualitativos, ainda que houvesse redução do número de colegiados[321].

Nesse aspecto, a medida executiva não poderia ser analisada isoladamente, senão a partir de um conjunto integrado de atos executivos e legislativos[322]. Ou seja, a concatenação de normas com o objetivo de reorganizar a Administração Pública Federal, com destaque a Lei nº 13.844/19[323]. Segundo interpretação global, eventuais incorreções poderiam ser dirimidas, incluindo a elaboração de atos integrativos supervenientes. Aludiu-se, ainda, que eventuais extinções poderiam ser posteriormente reavaliadas.

A priori, indicou-se que diversos colegiados foram preservados, com base em exame de conveniência e oportunidade, sem comprometimento ao princípio da legalidade. Dessa maneira, adequada e necessária apenas à suspensão parcial, com a preservação das atribuições constitucionais do Presidente da República. Consequentemente, delineou-se a viabilidade de

---

[319] Vide nota de rodapé nº 241.
[320] Vide notas de rodapé nº 245 e 254.
[321] Tal raciocínio encontra ressonância nas informações prestadas pela AGU, a qual ressaltou que não necessariamente haveria a extinção das instâncias deliberativas. Ainda que houvesse, os colegiados seriam valorizados, com ênfase nas demandas mais representativas da sociedade, em consonância com o dever de racionalização da Administração Pública: "Na realidade, o que verdadeiramente ocorre é o enxugamento da máquina pública, mediante a possibilidade da tomada de decisões mais céleres que propiciarão a desburocratização na implementação das políticas públicas, resultando, inclusive na valorização do papel dos colegiados na Administração Federal, os quais, quantitativamente reduzidos, terão incremento qualitativo em sua atuação, a qual se dará nas principais pautas demandadas pela sociedade". BRASIL, op. cit., nota 188, p. 10.
[322] Vide nota de rodapé nº 231.
[323] Este ato normativo estabeleceu a organização fundamental dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. BRASIL, op. cit., nota 232.

responsabilização política do Chefe do Poder Executivo Federal, mas não controle judicial em face da extinção de instâncias deliberativas, nos termos da Constituição[324].

Contudo, permaneceu irrefutável o argumento relativo à violação ao princípio da segurança jurídica, ainda que se afaste o ônus argumentativo especial diante da redução da participação popular. Isso porque não há menção individualizada dos colegiados a serem afetados pela medida executiva, apesar de se projetar extinção superveniente indiscriminada. Portanto, não se pode antever o alcance e os efeitos concretos do ato executivo impugnado.

Com efeito, a existência de normas transitórias, bem como medidas integradas tendentes a concretizar eficazmente o decreto impugnado, por si só, não suprime a deficiência estrutural do Decreto nº 9.759/19[325]. De forma correlata, o caráter generalizante constitui óbice à compreensão do alcance e dos efeitos da norma pelos destinatários desta, assim como ao controle do ato não só pelos Poderes Legislativo e Judiciário, mas também pela sociedade.

Em última medida, haveria a contraposição ao princípio republicano, segundo o dever de transparência da Administração Pública[326], nos termos do parecer da CTASP pela aprovação do PDL nº 113/19[327]. Sobreleva-se, ainda, a falta de especificação dos motivos da medida, desde a teoria dos atos administrativos, o que obstaculizaria o exame da proporcionalidade do ato executivo.

A partir do caráter impreciso, destacam-se defeitos no que se refere ao objeto e ao motivo do decreto. Particularmente, haveria o comprometimento da análise sobre a adequação, assim como o teste de proporcionalidade em sentido estrito. Com a equiparação proposta, sem a exposição das razões distintivas subjacentes, problematiza-se a necessidade da medida, com a iminente concreção de efeitos jurídicos semelhantes a circunstâncias fáticas distintas ou, até mesmo, contrapostas[328].

Em sentido convergente, ainda, delineia-se a hipótese de conformação de retrocesso social, amparada na desarticulação do regime de participação da sociedade civil em colegiados da Administração Pública Federal. Ressalva-se a caracterização do abuso das prerrogativas do Presidente da República, sendo válido o controle judicial e político dos atos discricionários deste. Apesar da aparente compatibilidade formal do ato executivo, ainda que parcial, avalia-se afronta aos postulados do Estado Democrático de Direito[329].

---

[324] Vide nota de rodapé nº 234.
[325] BRASIL, op. cit., nota 44.
[326] Vide nota de rodapé nº 112.
[327] Vide nota de rodapé nº 276. BRASIL, op. cit., nota 279.
[328] Vide nota de rodapé nº 193 e 244.
[329] Vide nota de rodapé nº 252.

Em termos conclusivos, por um lado, a alegação de que a higidez do decreto estaria preservada diante da elaboração de medidas complementares supervenientes prenuncia a insuficiência normativa; por outro, a alusão à prerrogativa de reexame da conveniência e oportunidade como fundamento de legitimidade da medida não se afigura fundamento racional idôneo. Além de não influir no exame acerca da constitucionalidade, antever a possibilidade de revogação do ato pode revelar desnecessidade da medida, conforme o excesso de poder[330].

Após a reflexão crítica acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19[331], tomando como base as fontes bibliográficas e documentais utilizadas nesta pesquisa, propõe-se – no terceiro capítulo – o exame dos impactos jurídicos deste ato na área ambiental. Nesse aspecto, objetiva-se perquirir não só as extinções[332], mas também as reformulações estruturais da participação social nos colegiados da Administração Pública Federal, segundo a delimitação do objeto.

Concomitantemente, pretende-se compreender o âmbito de incidência de normas complementares ao decreto examinado, o que poderá indicar uma atuação governamental em suprimir direta ou indiretamente instâncias democráticas de deliberação popular. Desde já, aponta-se que o Conselho Nacional do Meio Ambiente, colegiado previsto na Lei nº 6.938/81[333], sofreu alteração substancial em seu sistema de representação, nos termos do Decreto nº 9.806/19[334]. Além disso, assevera-se a extinção de comitês do plano de ação de incidentes com óleo como efeito concreto do Decreto nº 9.759/19[335].

---

330 Vide nota de rodapé nº 254.

331 BRASIL, op. cit., nota 44.

332 LISBOA, Carolina; PRIZIBISCZKI, Cristiane. Revogaço extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. *O ECO*, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 14 mai. 2020.

333 BRASIL. *Lei nº 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 14 mai. 2020.

334 BRASIL. *Decreto nº 9.806*, de 28 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm>. Acesso em: 14 mai. 2020.

335 BRASIL, op. cit., nota 44. Para maiores informações acerca da extinção de comitês do plano de ação de incidentes com óleo: WATANABE, Phillippe; PAMPLONA, Nicola. *FOLHA DE SÃO PAULO*, 19 out. 2019. Governo Bolsonaro extinguiu comitês do plano de ação de incidentes com óleo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/governo-bolsonaro-extinguiu-comites-do-plano-de-acao-de-incidentes-com-oleo.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2020.

3. DECRETO Nº 9.759/19 E OS IMPACTOS JURÍDICOS NA ÁREA AMBIENTAL

No primeiro capítulo, pormenorizaram-se pressupostos do Estado Democrático de Direito, segundo a CRFB/88[336]. Estabeleceram-se, sucessivamente, premissas a respeito do processo de constitucionalização do Direito Administrativo, com ênfase na perspectiva do consensualismo e no princípio da participação popular. Por fim, contextualizou-se a problemática referente à edição do Decreto nº 9.759/19[337] para, então, demarcar o objeto do estudo: o exame dos argumentos relativos à constitucionalidade desta medida executiva.

Por conseguinte, optou-se por examinar a ADI nº 6121/DF[338], sobretudo, a controvérsia referente ao julgamento liminar[339], o qual suspendeu parcialmente os efeitos do ato executivo examinado. Paralelamente, analisou-se o PDL nº 113/19[340], o qual objetiva a sustação dos efeitos da norma em questão. Em suma, as reações, jurídica e política, ao Decreto nº 9.759/19[341] foram investigadas no segundo capítulo, com a reflexão crítica acerca da constitucionalidade dele, com base em argumentos formais e materiais.

De acordo com os referencias teóricos e a pesquisa documental, neste capítulo pretende-se mapear os efeitos jurídicos do ato infralegal na seara do meio ambiente. Primeiramente, indicar colegiados efetivamente extintos, de acordo com o Decreto nº 9.784/19[342]. Em segundo lugar, busca-se analisar as reformulações estruturantes no sistema de participação social nas instâncias deliberativas ambientais, de acordo com normas complementares correlatas e os limites impostos na ADI-MC nº 6121/DF[343].

---

[336] BRASIL, op. cit., nota 32.
[337] BRASIL, op. cit., nota 44.
[338] BRASIL, op. cit., nota 163.
[339] BRASIL, op. cit., nota 193.
[340] BRASIL, op. cit., nota 164.
[341] BRASIL, op. cit., nota 44.
[342] Esta medida declarou a revogação expressa de normas instituidoras de arenas deliberativas, com a individualização de colegiados extintos, na forma do art. 16 da LC nº 95/98 e art. 9º do Decreto nº 9.759/19. Desde então, o Chefe do Poder Executivo Federal publicou diversos atos declaratórios de revogação expressa de decretos normativos, sem fazer referência ao Decreto nº 9.759/19: Decreto nº 9.917/19, 10.011/19, 10.086/19, 10.087/19, 10.179/19, 10.223/2020, 10.346/2020, 10.473/20 e 10.554/20. Por delimitação metodológica, nesta monografia, estes não serão examinados, embora sejam representativos de um quadro de insegurança jurídica a respeito da vigência de atos executivos. Em última medida, isto se interliga ao objeto da pesquisa, pois o Decreto nº 9.759/19 não individualizou as normas por ele revogadas e, consequentemente, o rol de colegiados efetivamente extintos, com a necessidade de se elaborar atos complementares supervenientes para fins de individualização dos efeitos concretos da norma (vide nota de rodapé nº 352). BRASIL. *Decreto nº 9.784*, de 07 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.
[343] BRASIL, op. cit., nota 193.

3.1. Dos colegiados ambientais extintos e o Decreto nº 9.784/19

Em 8 de março de 2019, o Ministério da Casa Civil expediu o ofício circular nº 1/2019/CC/PR[344] encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente. Posteriormente, com a alteração da conveniência e oportunidade desta medida, de acordo com as informações constantes no parecer da CGU referente ao processo administrativo nº 000770.00929/2019-63[345], editou-se o Decreto nº 9.759/19[346].

De forma generalizada, por conseguinte, extinguiram-se colegiados da Administração Pública Federal. Inicialmente, propôs-se equiparação de diversas nomenclaturas, sem definir precisamente o objeto de incidência normativa[347]. No caso, projetou-se a extinção das instâncias deliberativas, sem que houvesse a descriminação destas, na forma do art. 5º, *caput*, deste Decreto[348].

Impôs-se, consequentemente, além da individualização dos colegiados existentes, a publicação de atos subsequentes para fins de revogar expressamente normas relativas aos

---

[344] No âmbito do processo administrativo nº 00046.000461/2019-74, sob a denominação "avaliação para extinção, adequação ou fusão", individualizou-se 23 (vinte e três) colegiados do Ministério do Meio Ambiente: 16 (dezesseis) instituídos via decreto, 3 (três) por lei e 1 (um) mediante ofício. Asseverou-se como objetivo "reduzir níveis e instâncias de decisões para viabilizar a modernização da gestão pública, de maneira a fomentar a eficiência, intensificar as atividades de políticas públicas e fortalecer os princípios administrativos da transparência e da economia processual e procedimental". Dessa forma, pretendeu-se promover levantamento acerca de colegiados, com a apresentação de conclusões no sentido da extinção ou preservação destes. BRASIL. Ministério da Casa Civil. *Ofício circular nº 1/2019/CC/PR*. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/wp-content/Anexos/OficioCircular12019CCPR.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

[345] Retira-se daí informações a corroborar os antecedentes governamentais à elaboração do Decreto nº 9.759/19, incluindo a relevância da participação da sociedade no controle social dos atos públicos por intermédio do acesso à informação. Embora esta dimensão não seja o objeto da pesquisa, realça-se a relevância da publicidade dos atos estatais e dos canais de acesso à informação; concretamente, indica-se a complexidade do debate envolvendo as alterações no sistema de representação da sociedade civil em colegiados federais, com a presença de múltiplos atores sociais e políticos e múltiplas frentes de reação. BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Parecer da CGU no processo administrativo nº 000770.00929/2019-63*, de 07 de julho de 2019. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000929201963_CGU.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

[346] Nesse ponto, problematiza-se o argumento central da defesa da constitucionalidade do decreto nº 9.758/19. Argumentou-se acerca da impossibilidade de se discriminar os colegiados a serem afetados pela medida, embora medidas ministeriais prévias já tivessem identificado arenas democráticas, especialmente, na seara ambiental. Após a análise dos impactos diretos do Decreto nº 9.759/19, assim como medidas executivas complementares, pretende-se confrontar a situação jurídica de colegiados ambientais arrolados no ofício circular nº 1/2019/CC/PR, especialmente, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, Conselho Nacional do Meio Ambiente e Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (vide nota de rodapé nº 380). BRASIL, op. cit., nota 44.

[347] Conforme já ressaltado, o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, do Decreto nº 9.759/19 dispõe sobre o âmbito de incidência normativa. De fato, incluem-se diversas nomenclaturas no "conceito de colegiado", sem definir, efetivamente, tal conceito, com a exclusão de algumas hipóteses (vide nota de rodapé nº 166). Ibid.

[348] Publicado em 11 de abril de 2019, o ato executivo determinou que os colegiados submetidos aos efeitos dele fossem extintos a partir de 28 de junho de 2019, com a ressalva daquelas arenas deliberativas previstas em regimento interno ou estatuto de instituição de ensino federal, assim como criadas ou alteradas desde 1º janeiro de 2019. Ibid.

colegiados extintos[349]. De forma especificada, editou-se o Decreto nº 9.784/19[350], revogando, integral ou parcialmente, 39 (trinta e nove) atos executivos; nos termos da listagem anexa[351], relativos a 55 (cinquenta e cinco) arenas democráticas previamente extintas[352].

Em relação à seara ambiental[353], inicialmente, destacam-se a Câmara de Políticas de Infraestrutura do Conselho de Governo e o Comitê Executivo desta[354]. Ademais, indicam-se a Câmara de Política de Recursos Naturais do Conselho de Governo e o Comitê Executivo dela[355]. Além disso, mencionam-se a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo e o Comitê Executivo da referida[356].

Por sua vez, enunciam-se a Comissão Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel - como fonte

---

[349] Por um lado, estabeleceu-se o dever das entidades da Administração Pública Federal encaminharem a relação dos colegiados extintos até 28 de maio de 2019; por outro, até 1º de agosto deste ano, deve-se revogar expressamente normas instituidoras dos colegiados extintos ou, a depender das circunstâncias, direcionar propostas para esta finalidade (respectivamente, art. 8º e 9º do Decreto nº 9.759/19). Ibid.

[350] Este ato normativo faz referência expressa ao Decreto nº 9.759/19; contudo, constatou-se multiplicidade de normas complementares subsequentes, as quais reconfiguram o sistema de participação social da Administração Pública Federal e serão examinadas posteriormente. BRASIL, op. cit., nota 342.

[351] O art. 3º do Decreto nº 9.784/19 faz uma referência expressa ao rol de colegiados por ele abarcados, com base na lista anexa. De fato, há tanto revogações integrais de decretos, quanto supressão de dispositivos específicos, que não previam necessariamente apenas um colegiado; por isso, a quantidade de colegiados expressamente extintos é superior aos dos decretos integralmente revogados. Ibid.

[352] Na medida em que se realizou a investigação inicial deste capítulo, constataram-se dificuldades na delimitação dos efeitos jurídicos do Decreto nº 9.759/19. Por um lado, o exame pressupõe o estudo de medidas executivas ao decorrer de um lapso temporal não delimitado, porque se prevê prazo conjunto não só para a revogação expressa de normas instituidoras dos colegiados extintos, mas também encaminhamento à Casa Civil de propostas para tal finalidade. Por outro lado, o exame do rol dos colegiados identificados pelo Ministério do Meio Ambiente não afasta a imprecisão fundamental da medida executiva, pois parte do pressuposto das instâncias existentes a partir da vigência do Decreto nº 9.759/19. Dessa forma, permanece a problemática inicial em relação à afronta ao princípio da segurança jurídica: a extinção generalizada, sem descriminação dos colegiados, apesar da previsão de um regime de transição e da edição de normas complementares, provavelmente não obstou a perpetuação da insegurança dos intérpretes quanto aos efeitos do ato executivo. Sobretudo, na verificação da hipótese de haver colegiados extintos, não previstos no rol fornecido pelo Ministério do Meio Ambiente, cuja norma instituidora não fora expressamente revogada, sem haver uma delimitação específica das arenas existentes anteriores a publicação do Decreto nº 9.759/19.

[353] Por opção metodológica, a identificação envolverá não só as arenas participativas coordenadas pelo Ministério do Meio Ambiente, mas também colegiados em que houver representantes deste, ainda que seja exclusivamente o Ministro da pasta ambiental, além de entidades e organizações da sociedade civil.

[354] Respectivamente, instituídos pelos Decretos sem número de 21 de março 2003 e 2 de julho de 2003, o primeiro possui na composição o Ministro do Meio Ambiente; o segundo, o Secretário-Executivo deste Ministério. A Câmara possuía o objetivo de criação e coordenação de políticas públicas, assim como diretrizes na área da infraestrutura, sendo que o Comitê Executivo, de forma integrada, possuía a finalidade de acompanhar as determinações da primeira. BRASIL, op. cit., nota 342.

[355] A Câmara de Política de Recursos Naturais do Conselho de Governo era composta pelo Ministro do Meio Ambiente e se direcionava não só à promoção de políticas públicas, mas também a ações conjuntas no que se refere à temática dos recursos naturais. Por sua vez, entre outros, o Comitê era composto pelo Secretário-Executivo da pasta ambiental, dando suporte às decisões da Câmara. Ambos os colegiados foram instituídos pelo Decreto nº 4.792/03. Ibid.

[356] Eles foram criados pelo Decreto nº 4.793/03, com a atribuição voltada para integração e desenvolvimento nacional, assim como redução das desigualdades regionais. Assim como os colegiados anteriormente descritos, eram compostos pelo Ministro e Secretário-Executivo do Meio Ambiente, nessa ordem (vide nota de rodapé nº 387). Ibid.

alternativa de energia[357], a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas[358] e o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres[359]. Em outro sentido, especificam-se o Grupo Executivo Interministerial para acompanhar a implementação das ações de competência dos órgãos federais no Arquipélago de Marajó[360], o Comitê Nacional de Biotecnologia[361] e o Comitê de Articulação Federativa[362].

Sucessivamente, sublinham-se o Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável[363] e o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania[364]. Em especial, enfatizam-se o Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal[365] e o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu[366]. Por derradeiro, enumeraram-

[357] Esta comissão executiva foi instituída pelo Decreto sem número de 23 de dezembro de 2003, envolvendo não só representantes de órgãos ministeriais, mas também banco público (BNDES), agência reguladora (ANP), sociedade de economia mista (Petrobrás) e empresa pública (Embrapa), com a previsão de uma Comissão Executiva Interministerial e um grupo gestor, além da possibilidade de apoio técnico especializado. Ibid.

[358] Embora não houvesse representação no âmbito do Comitê Gestor e no grupo executivo, havia a previsão de 1 (um) representante titular e respectivo suplente do Ministério do Meio Ambiente no que tange à comissão técnica. Nesse caso, revogou-se o Decreto nº 5.385/05.

[359] A redação originária do Decreto nº 5.390/05 não continha a representação do Ministério do Meio Ambiente, mas esta foi posteriormente inserida e mantida nas sucessivas alterações normativas. Ibid.

[360] Criado pelo Decreto sem número de 26 de julho de 2006, o Colegiado também se destinara à concepção de plano de desenvolvimento sustentável em articulação com a sociedade civil e os demais entes federativos. Ibid.

[361] Havia a previsão de atuação integrada com outros colegiados federais para fins de assessoramento, entre os quais: Fórum de Competitividade de Biotecnologia; Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No caso, a representação no Comitê Nacional de Biotecnologia, para além dos ministérios especificados, albergava institutos de pesquisa, entidades de fomento à ciência e tecnologia, empresa e banco público, agências reguladoras, segundo o Decreto nº 6.041/07 e complementações supervenientes. Ibid.

[362] Importante destacar que tal Comitê possuía representação interfederativa, ou seja, além de autoridades da Administração Pública Federal e representantes dos Ministérios, tinham representantes de associações municipais: Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos, com base no Decreto nº 6.181/2007. Ibid.

[363] Referia-se à circunscrição da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA; além da representação federal, possuía membros municipais e estaduais, com a possibilidade de governadores, da Frente Nacional de Prefeitos e da Confederação Nacional de Municípios, indicarem representantes por intermédio de convite. No caso, instituído pelo Decreto nº 6.290/07. Ibid.

[364] Embora o Decreto sem número de 25 de fevereiro 2008 não tenha sido revogado, extinguiu-se tanto o Comitê Gestor Nacional, quanto o Grupo Interministerial. Ressalta-se que na redação originária havia representação atinente ao Ministério do Meio Ambiente nestes colegiados, mas posteriormente se limitou ao grupo interministerial. Ademais, previu-se a possibilidade de inclusão de representantes de instituições públicas, da sociedade civil e especialistas, além da criação de comitês de articulação estaduais. Em última medida, permanece-se vigente o Programa Territórios da Cidadania, sem haver instâncias deliberativas para fins de controle social. Ibid.

[365] Além da designação de representantes pelos Ministros, com a designação pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, regulamentou-se a possibilidade de participação de determinados governadores de Estados e até três representantes de entidades da sociedade civil (Decreto sem número de 27 de abril de 2009). Ibid.

[366] O colegiado ambiental revogado foi instituído pelo Decreto nº 7.340/10. Nesse aspecto, regulou-se expressamente a representação governamental (federal, estadual e municipal), assim como da sociedade civil. Em relação à última, determinou-se a participação: 1) setor empresarial e entidades sindicais patronais; 2) entidades sindicais dos trabalhadores; 3) movimentos sociais e organizações ambientais; 4) comunidades indígenas; 5) instituição de ensino e pesquisa. Apesar de o colegiado ter sido extinto, permanece em vigor o Plano de

se a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, a Câmara interministerial desta[367] e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável[368].

Logo, identificou-se a extinção de 19 (dezenove) instâncias deliberativas, com a representação do Ministério do Meio Ambiente e/ou participação da sociedade civil, entidades, instituições ou organizações ambientais, nos termos do Decreto nº 9.784/19[369]. No próximo tópico, pretende-se examinar atos normativos modificadores do regime de participação popular em colegiados ambientais.

Inicialmente, indica-se a Lei nº 13.844/19[370] que estabeleceu a organização básica dos órgãos presidenciais, entre os quais está o Ministério do Meio Ambiente, e os Decretos nº 9.672/19[371] e 10.455/20[372]. A partir do objeto de pesquisa, objetiva-se investigar atos executivos subsequentes para, ao final, projetar análise comparativa envolvendo as transformações no regime de participação social em arenas deliberativas ambientais, com o exame dos dados catalogados.

Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, sem a articulação interfederativa de coordenação e controle social. Ibid.

[367] Ambas criadas pelo Decreto nº 7.794/12 que instituíra a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. A Comissão Nacional tinha como uma das atribuições atribuição promover a participação social na efetivação da Política Nacional e tinha a representação de 14 (quatorze) indivíduos da sociedade civil, além de órgãos e entidades federais, com igual quantidade. Por sua vez, a Câmara se referia especificadamente à representação ministerial, entre outras atribuições, promover a articulação interfederativa. Embora os colegiados tenham sido extintos, permanece vigente a Política Nacional, com a revogação parcial do Decreto nº 7.794/12. Ibid.

[368] A representação governamental era associada a instituições representativas dos órgãos e entidades dos entes federativos; organizações relacionadas à agricultura familiar e reforma agrária; mulheres trabalhadoras rurais; comunidades quilombolas; comunidades indígenas; comunidades extrativistas; pescadores artesanais; juventude rural; educação do campo; cooperativismo atinente à agricultura familiar; agroecologia; trabalhadores da extensão rural pública oficial; proteção dos biomas; e instituição religiosa com atuação na área rural. Verifica-se complexidade da representação social na medida em que se pretende deliberar e executar políticas integradas ao desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, ao reordenamento fundiário e a agricultura familiar. Este colegiado extinto fora instituído pelo Decreto nº 9.186/17. Ibid.

[369] Em termos objetivos, considerando que esta medida executiva se referiu a 55 (cinquenta e cinco) colegiados extintos, com base no eixo metodológico utilizado, 35% das arenas democráticas possuíam a participação de representantes do Ministério do Meio Ambiente e/ou da sociedade civil, de entidades, instituições ou organizações ambientais (vide nota de rodapé nº 353). BRASIL, op. cit., nota 342.

[370] BRASIL, op. cit., nota 232.

[371] Esta medida alterou a estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, dispondo, inclusive, sobre colegiados. Após o desenvolvimento do tópico 3.1 e início do tópico 3.2, verificou-se a edição do Decreto nº 10.455/20, dispondo sobre a revogação expressa do Decreto nº 9.672/19. Optou-se por manter a referência original, porque se verificou uma continuidade das disposições no que se refere aos colegiados ambientais, além de servir como um dado representativo das sucessivas alterações organizacionais do Ministério do Meio Ambiente. BRASIL. *Decreto nº 9.672*, de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato 2019-2022/2019/decreto/D9672.htm>. Acesso em: 04 ago. 2020.

[372] O Decreto nº 10.455/20, igualmente, prevê a alteração da estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente, projetando a revogação do Decreto nº 9.672/19 para o dia 22 de setembro de 2020 (vide nota de rodapé nº 381). BRASIL. *Decreto nº 10.455*, de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cc ivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10455.htm>. Acesso em: 07 set. 2020.

3.2. Das modificações no sistema de representação popular em colegiados ambientais

Seguindo o eixo metodológico adotado[373], contextualizou-se pressuposto de elaboração do objeto de pesquisa, com vistas a examinar os efeitos concretos do Decreto nº 9.759/19[374] na seara ambiental. Problematiza-se, ainda, a conformação de um conjunto de atos executivos tendentes a reestruturar os colegiados da Administração Pública Federal, baseado na supressão das instâncias deliberativas e da participação popular nestas.

Para corroborar tal hipótese, devem-se perquirir atos executivos subsequentes, sem afastar a centralidade do objeto investigado, senão compreendê-lo a partir de um fenômeno geral. Com efeito, isto é indissociável do debate constitucional exposto no segundo capítulo, conforme os referenciais teóricos do primeiro capítulo. Dimensionam-se, por um lado, as delimitações delineadas na ADI-MC nº 6121/DF[375] e, por outro, as reações executivas subsequentes a esta decisão, inseridas no processo de concretização do Decreto nº 9.759/19[376].

Previamente, sublinha-se que o art. 40 da Lei nº 13.844/19[377] reordenara a estrutura basilar do Ministério do Meio Ambiente a partir de 6 (seis) colegiados: Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional da Amazônia Legal; Conselho de Gestão do Patrimônio Genético; Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; Comissão de Gestão de Florestas Públicas e Comissão Nacional de Florestas[378]. O Decreto nº 9.672/19[379], ainda,

---

[373] Em termos de pesquisa científica, constatou-se a dificuldade na coleta de dados quanto aos efeitos jurídicos do Decreto nº 9.759/19. Especificadamente, editou-se apenas um ato normativo complementar, com a individualização de colegiados extintos. Daí se verificou multiplicidade de decretos executivos, sem referência expressa ao objeto de investigação, embora a ele sejam conectados. Dessa maneira, a insegurança jurídica promovida pela norma obstaculiza a interpretação desta pelos intérpretes, incluindo os pesquisadores, no que se refere à abrangência do regulamento, independentemente de o Ministério do Meio Ambiente fornecer rol de colegiados atualmente existentes (vide nota de rodapé nº 352). Apesar disso, dimensiona-se o Decreto como ato central da reestruturação das arenas deliberativas da Administração Pública Federal e da participação social nelas.

[374] BRASIL, op. cit., nota 44.

[375] Nessa perspectiva, reitera-se a suspensão parcial dos efeitos do Decreto nº 9.759/19. Em sede cautelar, o STF afastou a possibilidade de ato unilateral do Chefe do Poder Executivo extinguir colegiados previstos em lei. Reflexamente, é cabível não só a supressão de arenas instituídas em atos executivos, mas também restaurações normativas, com base na simetria de formas e nos princípios da legalidade e separação dos poderes. Para além da problemática envolvendo a extinção generalizada dos colegiados federais, paralelamente, sobressai-se a possibilidade ampla de desestruturação do sistema de participação popular. Ainda que vedada a extinção em relação aos colegiados previstos em lei, permanece a possibilidade de alterações substanciais a ponto de comprometer o núcleo essencial do princípio democrático. BRASIL, op. cit., nota 193.

[376] BRASIL, op. cit., nota 44.

[377] Fruto da conversão da MP nº 870 de 1º de janeiro de 2019 (vide nota de rodapé nº 229). BRASIL, op. cit., nota 232.

[378] Desde já, apreende-se que o Conselho Nacional da Amazônia Legal foi transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República (Decreto nº 10.239/20), assim como a Comissão de Gestão de Florestas Públicas foi realocada para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Decreto nº 10.347/20). Esse primeiro dado obtido será posteriormente analisado, sendo representativo o fato de 2 (dois) dos 6 (seis) colegiados previstos na estrutura básica ministerial, na forma da Lei nº 13.844/19, serem posteriormente transferidos para órgãos distintos.

[379] BRASIL, op. cit., nota 371.

incluiu na estrutura organizacional: o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; a Comissão Nacional de Combate à Desertificação e o Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios[380]. O Decreto nº 10.455/20[381], além dos colegiados anteriormente citados, incorporou a Comissão Executiva para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa e a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa.

Seguindo as reflexões antecedentes, pretende-se analisar atos executivos ulteriores ao Decreto nº 9.784/19[382], com a complementação dos dados referentes às modificações na estrutura dos colegiados federais. Assim, objetiva-se cotejar as informações adquiridas para verificar a caracterização de um fenômeno de desestruturação das instâncias democráticas. Este, em especial, tendente a reduzir quantitativa e qualitativamente a participação da sociedade civil nas arenas deliberativas ambientais da Administração Pública Federal.

Em primeiro lugar, evidenciam-se o Decreto nº 9.806/19[383] e as alterações por ele impostas na composição plenária do CONAMA[384]. Em termos absolutos, havia 96 (noventa e seis) conselheiros, 3 (três) dos quais não possuíam direito a voto, e, de acordo com as alterações, a composição plenária atualmente é de 23 (vinte e três) membros. Em relação aos integrantes da sociedade civil[385], verifica-se que houve a redução de 17 (dezessete) para 4 (quatro) membros, além da redução da pluralidade representativa[386].

---

[380] De acordo com o rol apontado, verifica-se que 3 (três) das 9 (nove) arenas democráticas foram posteriormente objeto do ofício circular nº 1/2019/CC/PR, além de terem previsão legal: Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Lei nº 13.123/15), Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.144/09). BRASIL, op. cit., nota 344.

[381] Este ato normativo revoga expressamente o Decreto nº 9.672/19, com vigência diferida para o dia 21 de setembro de 2020. No âmbito dos colegiados integrantes da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, verifica-se continuidade normativa, com a inclusão de duas novas instâncias deliberativas. BRASIL. op. cit., nota 372.

[382] BRASIL, op. cit., nota 232.

[383] O Conama possui previsão na Lei nº 6.938/81, mas a composição deste é regulada pelo Decreto nº 99.274/90, sendo previsto na estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, além de constar no rol de colegiados do o ofício circular nº 1/2019/CC/PR. Embora a ADI-MC nº 6121/DF tenha afastada a possibilidade de revogação deste colegiado pelo Decreto nº 9.759/19, norma executiva superveniente alterou de forma substancial o regime de representação popular do Conama; tal como observado no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (nota de rodapé nº 402) e o Conselho Consultivo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (nota de rodapé nº 404). BRASIL, op. cit., nota 334.

[384] Verificou-se a interposição pela PGR da ADPF nº 623 em face do Decreto nº 9.806/19, entre outros aspectos, por ofensa ao princípio democrático e a participação popular. Nessa monografia, não se pretenderá examinar de forma detalhada este caso, mas compreendê-lo a partir do objeto monográfico para – de acordo com atos executivos integrados – dimensionar um suposto fenômeno de desestruturação dos colegiados federais ambientais.

[385] Tal como o conceito de colegiado (nota de rodapé nº 45), utiliza-se a referência conceitual de sociedade civil como "o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações", com base no art. 2º, inc. I, do Decreto nº 8.243/14, revogado pelo Decreto nº 9.759/19. BRASIL, op. cit., nota 12.

[386] Com efeito, extinguiu-se a representação laboral, indígena, científica, assim como das populações tradicionais (art. 5º do Decreto nº 99.274/90). Ainda que seja considerada análise proporcional, verifica-se redução da participação da sociedade civil (de 23,65% para 17,39%) em contrapartida ao aumento da presença do governo federal (30,1% para 43,47%), segundo estudo constante no parecer da PGR na ADPF nº 623 (páginas 339-343).

Em seguida, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, bem como o Comitê Executivo desta, foram recriados, sem representação do Ministério do Meio Ambiente, conforme o Decreto nº 9.810/19[387]. Após, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e o Comitê executivo dela mantiveram representantes da pasta ambiental, na forma do Decreto nº 9.819/19[388]; assim como o Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro, nos termos do Decreto nº 9.828/19[389].

Seguindo a perspectiva interministerial, evidenciam-se o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, regulamentado pelo Decreto nº 9.829/19[390], e o Comitê de Orientação e Supervisão do Projeto Rondon, em observância ao Decreto nº 9.848/19[391]. Nesse

---

Ademais, a representação das entidades da sociedade civil nas câmaras técnicas foi afastada (art. 8, §2º, do Decreto nº 99.274/90). Em termos procedimentais, ainda, alterou-se a forma de indicação das entidades ambientalistas, segundo sorteio anual, proibida a recondução. Posteriormente, editou-se o Decreto nº 9.939/19, reestabelecendo a possibilidade de representação plenária de membro do MPF, conquanto sem direito a voto, designado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente (art. 5º, §§ 2º e 12, do Decreto nº 99.274/70). Depois, regulou-se acerca da prorrogação do mandato de alguns representantes (Decreto nº 10.843/20). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da PGR na ADPF nº 623/DF*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://redir.stf.jus .br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=577 4620>. Acesso em: 09 set. 2020.

[387] Tanto a Câmara quanto o Comitê foram extintos pelo Decreto nº 9.759/19 e possuíam representação do Ministério do Meio Ambiente. No tópico 3.1, estes colegiados foram indicados, pois a norma instituidora (Decreto nº 4.793/03) foi declarada expressamente revogada pelo Decreto 9.784/19 (vide nota de rodapé nº 356). Apesar disso, o Decreto nº 9.810/19 dispôs igualmente acerca da revogação do preceito normativo já expressamente revogado, o que indica um quadro de insegurança jurídica. A valer, problematiza-se a dificuldade de a própria Administração Púbica Federal aferir os efeitos jurídicos decorrentes de preceitos normativos por ela editados (vide nota de rodapé nº 352). BRASIL. *Decreto nº 9.810*, de 30 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto .gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm>. Acesso em: 09 set. 2020.

[388] Assim como nos dispositivos concernentes à nota anterior e às notas subsequentes (notas de rodapé nº 389-394, 397, 405, 410, 413, 414, 416, 425, 427, 431), trata-se de colegiado interministerial, o qual envolve a participação do Ministério do Meio Ambiente. A referência às normas se coaduna com os objetivos gerais, sobretudo, com a compreensão do âmbito de incidência do Decreto nº 9.759/19. De forma específica, a edição das normas complementares se refere ao comando do art. 9º deste ato executivo, com a revogação expressa de preceitos instituidores das arenas, recriação ou modificação a partir de novas diretrizes, conforme os limites impostos pela ADI-MC nº 6121/DF. Paralelamente, verificou-se a possibilidade de novas conformações a partir do viés interministerial, afastando a participação segmentos governamentais e não governamentais diversos (vide nota de rodapé nº 410); além de inovações normativas (vide nota de rodapé nº 416 e 424), incluindo arena deliberativa criada de forma emergencial (vide nota de rodapé nº 427). BRASIL. *Decreto nº 9.819*, de 3 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9819.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

[389] BRASIL. *Decreto nº 9.828*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2019-2022/2019/decreto/D9828.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

[390] A especificidade deste ato se relaciona previsão de subcolegiados, mas limitados a cinco membros, de caráter temporário e duração não superior a um ano. Além disso, veda-se a simultaneidade de exercício de mais de três instâncias, constituídas a partir de ato unilateral do Conselho Deliberativo (art. 8º, inc. I-IV, do Decreto nº 9.829/19), sem a exigência de pluralidade representativa e participação da sociedade civil. De fato, a inovação acerca da criação de novas arenas democráticas pode ser problematizada à luz das limitações impostas quanto à composição e ao procedimento, além da feição facultativa. Nessa seara, enfatiza-se a possibilidade de participação de "representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal e de instituições privadas" por intermédio de convite do presidente do Conselho, mas sem direito a voto (art. 5º, § 2º, do Decreto nº 9.829/19). BRASIL. *Decreto nº 9.829*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto .gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9829.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

[391] O preceito dispõe sobre a possibilidade de participação de "personalidades e representantes de outros órgãos e de entidades públicas e privadas" mediante convite e sem direito ao voto (art. 4º, § 3º do Decreto nº 9.848/19). Tal

sentido, mencionam-se a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, segundo o Decreto nº 9.858/19[392], o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro, conforme o Decreto nº 9.865/19[393], assim como o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis, nos termos do Decreto nº 9.888/19[394].

Por sua vez, destaca-se o Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus, de acordo com o Decreto nº 9.912/19[395] e o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis, consoante o Decreto nº 9.928/19[396]. Em seguida, realça-se o Grupo

como na nota anterior, prevê-se a instituição de subcolegiados por ato do Comitê, com limitações quanto à composição, operação e duração (art. 7º, inc. I-IV, do Decreto nº 9.848/19), sem mecanismos de participação obrigatória da sociedade civil, com direito a voto. BRASIL. *Decreto nº 9.848*, de 25 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9848.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

[392] Este colegiado interministerial contém a participação do Ministério do Meio Ambiente, sem prever mecanismos obrigatórios de participação popular, com direito a voto (art. 6º do Decreto nº 9.858/19). Há a previsão de subcomissões, além da criação de grupos temáticos, neste caso, com prévias restrições procedimentais, incluindo a quantidade de membros (art. 7º e 9º do Decreto nº 9.858/19). Posteriormente, houve modificações na composição deste, sem modificações substanciais, por intermédio do Decreto nº 10.475/20. BRASIL. *Decreto nº 9.858*, de 25 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9858.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

[393] Dispôs-se acerca dos colegiados do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro, seguindo os preceitos do art. 9º do Decreto nº 9.759/19. Em âmbito nacional, verifica-se que há representantes do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA (art. 5º, inc. IX e XV, do Decreto nº 9.865/19) na Comissão de Coordenação; quanto ao Comitê de Articulação nas Áreas de Segurança e Logística, apenas do IBAMA (art. 14, inc. XII, deste Decreto). Nesse aspecto, enfatiza-se a inovação relativa ao caráter sistematizador, envolvendo colegiados de diferentes níveis de atuação à luz do interesse geral, além de seguir o comando do art. 9º do Decreto 9.759/19. Por fim, ressalta-se que os coordenadores dos colegiados podem convidar "outros órgãos e entidades para participar das reuniões, sem direito a voto" (art. 19 do Decreto nº 9.865/19), além de ser possível a criação de grupos de trabalho (art. 23 do Decreto nº 9.865/19), sem menção a integrantes da sociedade civil. BRASIL. *Decreto nº 9.865*, de 27 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9865.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

[394] Mantém-se a representação do Ministério do Meio Ambiente e disciplina acerca do convite por parte do coordenador do Comitê RenovaBio para participarem das reuniões "outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, de instituições privadas do mercado de biocombustíveis e técnicos e especialistas do setor", sem possibilidade de votar (art. 13, §3º do Decreto nº 9.888/19). Nesse aspecto, proibiu-se expressamente a criação de subcolegiados por disposição do Comitê (art. 13, § 6º, do Decreto nº 9.888/19). BRASIL. *Decreto nº 9.888*, de 27 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9888.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

[395] Nessa arena, houve inovação referente à participação de representante do Ministério do Meio Ambiente, além de governadores e prefeitos, presidentes de bancos públicos e representantes da classe empresarial e trabalhadora (art. 2º do Decreto nº 9.912/19). Ocorre que esse incremento de participação deve ser examinado a partir dos dados globais obtidos, desde já, com a constatação da ausência de representantes da sociedade civil. Estes, contudo, somente podem ser convidados a participar segundo a discricionariedade do Presidente do Conselho, sem influência direta (art. 3º, § 4º, do Decreto nº 9.912/19). BRASIL. *Decreto nº 9.912*, de 10 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

[396] Distintamente dos colegiados anteriormente examinados, refere-se a colegiado novo, sem prévia referência legislativa. Apesar disso, evidencia-se a compatibilização desta circunstância aos objetivos de estudo, sobretudo, o exame das formas de regulação dos colegiados da Administração Pública Federal, assentado no princípio da participação administrativa, especialmente, no âmbito ambiental. Em relação ao Comitê Técnico, embora não se limite à representação ministerial, incluindo o Ministério do Meio Ambiente, porquanto abranja agências reguladoras e empresa pública, não há participação obrigatória da sociedade civil, senão facultativa e sem direito a voto (art. 3º, §4º, do Decreto nº 9.928/19). Nessa seara, permite-se a instituição de subcomitês, limitado a 10 (dez) membros, com duração máxima de 1 (um) ano, limitada a atuação concomitante de 6 (seis) instâncias (art.

Interministerial de Propriedade Intelectual, com base no Decreto nº 9.931/19[397] e os Comitês Técnicos de Acompanhamento da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar, na forma do Decreto nº 9.932/19[398] e Decreto nº 9.935/19[399].

Até o momento, examinaram-se 13 (treze) atos normativos supervenientes ao Decreto nº 9.784/19[400], com destaque aos colegiados ambientais da Administração Pública Federal. A valer, 11 (onze) destes se referiam à concreção do art. 9º do Decreto 9.759/19[401], com a recriação de colegiados extintos e revogação expressa de preceitos normativos. Dos restantes, 1 (um) instituiu comitê técnico, sem prévia referência normativa, e 1 (um) modificou substancialmente o regime de representação popular do CONAMA.

Seguindo a perspectiva cronológica, evidenciam-se as modificações sofridas na composição plenária do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, fundamentado no Decreto nº 10.000/19[402]. No caso, alterou-se a quantidade de 57 (cinquenta e sete) para 37 (trinta e sete) membros, com redução à metade da participação da sociedade civil[403]. Ademais, a presidência

---

6º, II, III e IV, do Decreto nº 9.928/19). BRASIL. *Decreto nº 9.928*, de 22 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

[397] Vide nota de rodapé nº 388. BRASIL. *Decreto nº 9.931*, de 23 de julho de 2019. Disponível em: <http://www .planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

[398] Este colegiado se refere à Bacia Sedimentar Marítima de Sergipe-Alagoas e Jacuípe, inicialmente constituído por intermédio de portaria interministerial envolvendo as pastas de Minas e Energia e do Meio Ambiente. Não houve alterações estruturais e não há canais de participação envolvendo a sociedade civil, ainda que de forma facultativa. No caso, envolve não só representantes ministeriais, mas também de agência reguladora, empresa pública e órgão ambientais (IBAMA e ICMBio). BRASIL. *Decreto nº 9.932*, de 23 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9932.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

[399] Relaciona-se a Bacia Sedimentar Terrestre do Solimões. Também originariamente previsto em portaria interministerial, aplicáveis às observações da nota antecedente. BRASIL. *Decreto nº 9.935*, de 24 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9935.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

[400] O art. 9º, *caput*, do Decreto nº 9.759/19 determinou a edição de atos para fins de revogação expressa dos preceitos instituidores dos colegiados por ele revogados. Inicialmente, analisou-se o Decreto nº 9.784/19 (tópico 3.1) e, sucessivamente, diversos decretos complementares. Embora o Decreto nº 9.759/19 determine a elaboração de normas em prazo específico, alternativamente, indica a possibilidade de encaminhamento de propostas de revogação. Assim, a análise do tópico 3.2 não se limitará aos atos editados até 1º de agosto de 2019, mas aos decretos federais supervenientes dos anos de 2019 e 2020, com base na perspectiva global de medidas integradas afetas ao objeto de estudo. BRASIL, op. cit., nota 232.

[401] Vide notas de rodapé nº 349 e 388. BRASIL, op. cit., nota 44.

[402] Vide nota de rodapé nº 385. BRASIL. *Decreto nº 10.000*, de 03 de setembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10000.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

[403] Esta instância democrática possui fundamento nos art. 33, I, e 34 da Lei nº 9.433/97 e art. 2º da Lei nº 9.984/00, incluindo parâmetros legais de composição (vide nota de rodapé nº 383). De fato, originariamente havia 18 (dezoito) representantes da sociedade civil, 12 (doze) usuários dos serviços hídricos e 6 (seis) representantes de organizações civis (art. 2º, VI e VII, do Decreto nº 4.631/03). A partir do Decreto nº 10.000/19, diminuiu-se para 9 (nove) representantes, 6 (seis) usuários dos serviços hídricos e 3 (três) representantes de organizações civis. Em termos proporcionais, ainda, manteve-se a redução (de 31,5% para 24,3%), ainda que a representação governamental tenha se mantido equivalente (de 50,8% para 51,3%); com aumento em relação aos conselhos estaduais (de 17,5% para 24,3%), embora numericamente reduzido de 10 para 9 membros. Em relação ao governo, assevera-se a redução da representação do Ministério do Meio Ambiente (de 3 para 2 membros), além do fato de o Ministro deste não ter mais atribuição da presidência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 3º, inc. XIII, XVII e XVIII, §1º, do Decreto nº 10.000/19). Ibid.

do colegiado atualmente é atribuição do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, e não mais do Meio Ambiente.

Nesse âmbito, o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal não só teve a composição reduzida, mas também deixou de possuir representação da sociedade civil. Anteriormente, ele possuía 14 (quatorze) membros, incluindo representantes dos movimentos sociais, das organizações ambientalistas e das comunidades tradicionais. Após a edição do Decreto nº 10.062/19[404], este colegiado passou a ser composto por 7 (sete) membros, com incremento proporcional da participação do governo federal.

Em outra dimensão, situa-se o Comitê Gestor Nacional, colegiado interministerial, disciplinado pelo Decreto nº 10.063/19[405], assim como o Conselho Nacional de Política Energética[406]. Sucessivamente, o Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia diminuiu o número de participantes, de 12 (doze) para 7 (sete), incluindo a participação social, baseado no Decreto nº 10.140/19[407]. O Comitê Nacional das Zonas Úmidas, por sua vez, sofreu

---

[404] O art. 4º, inc. IX, do Decreto nº 7.167/10 previa a representação do segmento da sociedade civil, conforme indicação realizada pelo Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS). Diversamente, o Decreto nº 10.062/19 não previu a participação da sociedade civil, com a manutenção da representação dos estados e municípios, assim como dos setores trabalhista e empresarial. Além disso, o governo proporcionalmente aumentou a presença (de 35,7% para 42,8%), apesar da redução numérica (de 5 para 3 membros), enquanto houve a supressão da presença da sociedade civil (três assentos) e de entidade privada sem fins lucrativos (1 assento). Ressalta-se, ainda, que esta arena deliberativa possui previsão no art. 41, §2º, da Lei nº 11.284/06, sem parâmetros legais de composição (vide nota de rodapé nº 383). BRASIL. *Decreto nº 10.062*, de 14 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10062.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

[405] Nesse caso, relaciona-se ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, atualmente com representação do Ministério do Meio Ambiente (art. 6º, §1º, inc. VI, do Decreto nº 10.063/19). Apesar disso, limitou-se à composição interministerial, sem a participação obrigatória de integrantes da sociedade civil, com direito a voto (art. 6º, §2º, do Decreto nº 10.063/19). Nesse sentido, permitiu-se a criação de subcomitês, com limitações a priori da quantidade de membros e arenas atuando de forma simultânea (art. 9, § 1º, II e IV, do Decreto nº 10.063/19). BRASIL. *Decreto nº 10.063*, de 14 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10062.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

[406] O Conselho Nacional de Política Energética possui previsão legal (art. 2º, § 2º, da Lei nº 9.478/97) e o regulamento instituidor não foi expressamente revogado, porém sucessivamente modificado (entre outros, por intermédio do Decreto nº 10.105/19), com a permanência da representação do Ministério do Meio Ambiente (art. 2º, VIII, do Decreto nº 3.520/00). Nesse aspecto, a peculiaridade reside na participação de integrantes da sociedade civil e de instituições acadêmicas, com garantia do voto (art. 2º, § 2º, II e III do Decreto nº 3.520/00); de forma facultativa, ainda, dirigentes órgãos e entidades da administração pública, sem direito a voto (art. 2º, § 4º, deste regulamento). Aliás, permite-se a instituição de comitês técnicos, sem prévia delimitação procedimental (art. 3º, *caput*, e § 2º do Decreto nº 3.520/00). BRASIL. *Decreto nº 3.520*, de 21 de junho de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3520.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

[407] Especialmente, houve a redução à metade dos assentos da sociedade civil, atualmente, com "um representante da sociedade com notória relevância social e ambiental na região amazônica" (art. 4º, inc. VI, do Decreto nº 10.140/19), apesar de proporcionalmente esta ter sido ínfima (de 16,7% para 14,2%). Por sua vez, houve incremento da participação do governo federal em termos proporcionais (de 50% para 57,1%), embora este tenha perdido 2 (dois) representantes, 1 (um) do Ministério do Meio Ambiente. BRASIL. *Decreto nº 10.140*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10140.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

modificações estruturantes no regime de participação popular, conforme o Decreto nº 10.141/19[408].

Neste caso, suprimiu-se 15 (quinze) componentes de um total de 23 (vinte e três) membros, restando apenas 1 (um) representante de organização não-governamental ambientalista e 2 (dois) membros da comunidade acadêmica; estes, todavia, indicados pelo Ministro do Meio Ambiente, e não pelas sociedades científicas. Comparativamente, a representação da Administração Federal se ampliou ao passo em que segmentos específicos tiveram a representatividade extinta[409].

De forma concomitante, o Decreto nº 10.142/19[410] instituiu a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com feição interministerial. Aliás, o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima foi reestruturado e não possui integrantes da comunidade científica e de organização não governamental ambientalista. Além disso, o representante do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima é de livre indicação, sem o prévio condicionamento à escolha dos integrantes da sociedade civil deste, conforme o Decreto nº 10.143/19[411].

---

[408] BRASIL. *Decreto nº 10.141*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10141.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

[409] Segundo o art. 2º do Decreto nº 10.141/19, o Comitê Nacional das Zonas Úmidas é composto por 8 (oito) representantes, sendo 5 (cinco) do governo federal e 3 (três) da sociedade civil. Em relação à composição anterior, houve a supressão da representação da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, dos sítios brasileiros incluídos na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional e do setor empresarial (conforme o art. 2º, inc. II, alíneas h, i, j e l, do Decreto de 23 de outubro de 2003). Apesar da redução quantitativa de representantes do governo federal, incluindo o Ministério do Meio Ambiente (de 5 para 1), em termos proporcionais, houve incremento (de 52% para 63%). Por outro lado, houve redução significativa da quantidade de representantes das organizações não-governamentais ambientalistas (de 5 para 1), com a supressão de 2 segmentos (associação estadual e dos sítios brasileiros), com redução proporcional da representação da sociedade civil (39,1% para 37,5%). Se não bastasse, os representantes da comunidade científica deixaram de ser indicados pelas respectivas sociedades acadêmicas para serem apontados pelo Ministro do Meio Ambiente, embora tenha mantido a quantidade destes (art. 2º, inc. VI e VII, do Decreto nº 10.141/19). Por fim, delineou-se a possibilidade de criação de comissões técnicas, com prévias delimitações quanto à duração e quantidade de membros (art. 5º, do Decreto nº 10.141/19). Revogou-se expressamente, ainda, o Decreto de 23 de outubro de 2003 e de 5 de novembro de 2008. Ibid.

[410] Este colegiado foi instituído, com coordenação do Ministério do Meio Ambiente, mas não previu a representação obrigatória da sociedade civil. De fato, faculta-se a participação da sociedade mediante convite, mas sem direito a voto, inclusive nas Câmaras Consultivas Temáticas (art. 3º, § 3º, e art. 6º, inc. IV, do Decreto nº 10.142/19). Distintamente, a Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa, cuja norma instituidora fora revogada expressamente pelo Decreto nº 10.142/19, era composta por representantes estaduais, municipais e da sociedade civil (art. 7, § 1º, inc. I, II e III, do Decreto nº 8.972/17). Dessa forma, a reconfiguração do colegiado alterou a pluralidade representativa da arena democrática e o regime de participação social. BRASIL. *Decreto nº 10.142*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm>. Acesso em: 06 out. 2020.

[411] Previsto no art. 4º da Lei nº 12.114/09, regulado pelo Decreto nº 9.578/18, a instância deliberativa possuía 21 (vinte um) membros, entre os quais, representantes do Poder Executivo Federal, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios, da sociedade civil, de entidades empresariais e dos trabalhadores. Após a edição do Decreto nº 10.143/19, a composição plenária é de 12 (membros), 6 (seis) do governo federal e 6 (seis) representantes do setor não governamental; estas restritas a confederações nacionais (indústria, comércio, serviço, agricultura e transporte) e ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. No caso, solapou-se não só a participação da sociedade civil

Nessa seara, a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa foi modificada, com o aumento da presença do Poder Executivo Federal e redução da participação popular, consoante o Decreto nº 10.144/19[412]. Em outra perspectiva, dispôs-se acerca do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, com a presença facultativa e sem direito a voto de "personalidades de reconhecido conhecimento na temática", nos termos do art. 3º, *caput*, e § 2º, inc. II, do Decreto nº 10.145/19[413]. Dessa forma, também se regulou o Comitê Interministerial de Governo Aberto, nos termos do Decreto nº 10.160/19[414].

A Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, por sua vez, manteve a estrutura basilar, conforme o Decreto nº 10.165/19[415]. Em seguida, criou-se o Grupo Interministerial sobre Museus Federais, além de grupos técnicos específicos, incluindo a representação do Ministério do Meio Ambiente, na forma do art. 2º, inc. VI, e art. 3º, inc. II, § 4º, inc. V, do Decreto nº 10.175/19[416]. Posteriormente, instituiu-se o

(comunidade científica e entidade ambientalista), mas também dos trabalhadores (rurais, da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais e da área urbana), dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Embora mantida a representação do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a indicação deixou de ser atribuição dos participantes da sociedade civil deste (art. 14, inc. I e II, alínea "f", do Decreto nº 9.578/18). Portanto, privilegiou-se o segmento das confederações nacionais, com a manutenção da representação significativa do governo federal, sem levar em conta o poder de influência na indicação a ser realizada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Apesar da redução direta em termos quantitativos e qualitativos (de 57% para 50%), o Poder Executivo Federal possui o voto de qualidade em caso de empate (art. 14, §6º-A do Decreto nº 9.578/18). BRASIL. *Decreto nº 10.143*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm>. Acesso em: 06 out. 2020.

[412] Especialmente, refere-se aos gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal. Antes, este colegiado era composto por 13 (treze) membros, 8 (oito) representantes do governo federal, 2 (dois) dos estados, 1 (um) dos munícipios e 2 (dois) da sociedade civil. Atualmente, a instância deliberativa possui 7 (sete) componentes, 5 (cinco) do Executivo Federal, 1 (um) dos Estados e 1 (um da sociedade civil). Em termos proporcionais, elevou-se a presença dos representantes federais (de 61% para 71%), com a extinção da representação municipal e redução da representação dos Estados e da sociedade civil. Além de diminuída à metade, esta se refere expressamente ao Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (art. 4º, inc. VI, do Decreto nº 10.144/19) que, por sua vez, é designado pelo Presidente da República (art. 9º, *caput*, do Decreto nº 9.802/17). BRASIL. *Decreto nº 10.144*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

[413] Este colegiado fora instituído pelo decreto de 7 de julho de 1999, com a revogação expressa deste ato pelo Decreto nº 10.223/20. Não houve alterações substanciais, com a continuidade da representação do Ministério do Meio Ambiente, assim como na próxima referência textual. BRASIL. *Decreto nº 10.145*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10145.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

[414] BRASIL. *Decreto nº 10.160*, de 9 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

[415] De fato, não há previsão de canais de participação popular. Embora mantida a representação do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes, afastou-se a indicação do Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia. BRASIL. *Decreto nº 10.165*, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10165.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

[416] Tanto o grupo quanto os grupos técnicos não possuem prévia referência normativa, de feição eminentemente interministerial, sem a presença de outros segmentos para além do governo federal. BRASIL. *Decreto nº 10.175*, de 13 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10175.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico foi instituído, com esteio no Decreto nº 10.216/20[417].

O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, atualmente, possui componentes exclusivos do Executivo Federal, regulado pelo Decreto nº 10.224/20[418]. No que se refere à participação social, havia 8 (oito) representantes de um total de 17 (dezessete membros), entre os quais estão entidades científicas, movimentos sociais e organizações não-governamentais ambientalistas. Atualmente, o plenário possui 6 (seis) integrantes, nenhum deles relativos a Estados, Munícipios e sociedade civil[419].

Após, o Comitê Gestor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade manteve a estrutura básica, na forma do Decreto nº 10.234/20[420]. Distintamente, a Comissão Nacional da Biodiversidade teve a quantidade de integrantes restringida, com a perda de representatividade social e o enfraquecimento da participação popular. Não obstante, intensificou-se a presença da Administração Pública Federal, fundamentada no Decreto nº 10.235/20[421].

---

[417] Prevê-se a criação de grupos técnicos, limitado a cinco membros, com duração não superior a 1 (um) ano, restringindo a atuação simultânea de 3 (três), na forma do art. 6º do Decreto nº 10.216/20. O plenário do colegiado é composto por representantes do Ministério do Meio Ambiente, do Conselho Nacional do Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, entre outros, sem referência à participação direta da sociedade civil, ainda que facultativamente, assim como a atos executivos antecedentes. BRASIL. *Decreto nº 10.216*, de 30 de janeiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10216.htm>. Acesso em: 08 out. 2020.

[418] BRASIL. *Decreto nº 10.224*, de 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm>. Acesso em: 08 out. 2020.

[419] Desde logo, evidencia-se o esvaziamento da participação popular no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, bem como da característica plural deste colegiado (art. 5º do Decreto nº 10.224/20). Em termos de participação social, as normas antecedentes, expressamente revogadas pelo Decreto nº 10.224/20, previam indicações do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, de organização da sociedade civil, de âmbito nacional (pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente) e de organizações não governamentais ambientalistas (uma para cada região geográfica do Brasil), na forma do art. 4º, inc. VIII-XI, do Decreto nº 3.524/00 (redação conferida pelo Decreto nº 6.985/09). Ibid.

[420] O órgão colegiado é formado pelo Presidente e os diretores do Instituto, sendo facultada a presença nas reuniões de outros titulares e técnicos deste. (art. 9º, inc. I e II, e § 2º, do Decreto nº 10.234/20), sem mecanismos de participação social, ainda que indireta. BRASIL. *Decreto nº 10.234*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

[421] Anteriormente, a Comissão Nacional da Biodiversidade possuía 21 (vinte) membros, entre os quais, 11 (onze) do Governo Federal e 5 (cinco) da sociedade civil (comunidade científica; organizações não-governamentais ambientalistas; movimentos sociais e povos indígenas). A partir do Decreto nº 10.235/20, o plenário é composto por 14 (quatorze) membros, 10 (dez) do Executivo Federal e 2 (dois) da sociedade civil (universidade ou instituto de pesquisa e entidade ambientalista); estes, contudo, indicados pelo Presidente da Comissão (art. 7º, inc. II e III, § 3º do Decreto nº 4.703/03), não pelas entidades e organizações sociais. Dessa forma, houve incremento substancial da presença da Administração Pública (de 52,3% para 71% do total de membros) e redução da participação popular (de 5 para 2 representantes; de 23,8% para 14,2% dos componentes). Em termos de representatividade, ainda, extinguiram-se indicações dos movimentos sociais e dos povos indígenas, além dos Estados e dos trabalhadores. BRASIL. *Decreto nº 10.235*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10235.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

O Conselho Nacional da Amazônia Legal, por sua vez, reestruturou-se a partir do Decreto nº 10.239/20[422], bem como o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, de acordo com o Decreto nº 10.245/20[423]. Em outra dimensão, criou-se o Comitê Gestor do Programa Abrace Marajó, com a representação do Ministério do Meio Ambiente, na forma do art. 8, §1º, inc. XII, do Decreto nº 10.260/20[424]. Igualmente, instituiu-se o Comitê Estratégico do Programa Nacional de Levantamento e Interpretação de Solos, nos termos do Decreto nº 10.269/20[425].

Dessa maneira, estabeleceu-se o Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono, envolvendo representações setoriais diversas, com base no Decreto nº 10.275/20[426]; o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, segundo o Decreto nº 10.277/20[427], com feição interministerial; e o Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico da Habitação, pautado no Decreto nº 10.325/20[428].

---

[422] Em termos de composição, suprimiu-se a presença de Governadores dos Estados relativos à Amazônia Legal (art. 3º, inc. III, do Decreto nº 1.541/95). No caso, transferiu-se o colegiado do Ministério do Meio Ambiente para a estrutura organizacional da Vice-presidência da República (art. 1º do Decreto nº 10.239/20). Preveem-se comissões e subcomissões, mas a participação popular permanece facultativa, na forma do art. 8º, 9º e 10 do Decreto nº 10.239/20. Posteriormente, houve modificações pontuais pelo Decreto nº 10.450/20, sem repercussões para o objeto de estudo. BRASIL. *Decreto nº 10.239*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10239.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[423] Este colegiado interministerial manteve a representação do Ministério do Meio Ambiente (art. 3º, inc. V, do Decreto nº 10.245/20). Em termos organizacionais, prevê-se a constituição de comitês técnicos, na forma do art. 7º, *caput*, e § 1º, deste ato executivo, sem referência direta à participação da sociedade civil. Posteriormente, há alterações promovidas pelo Decreto nº 10.453/20, todavia sem repercussões para esta análise. BRASIL. *Decreto nº 10.245*, de 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10245.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[424] Trata-se de Comitê interministerial, sem referência normativa anterior, com a possibilidade de atuação das esferas estadual e municipal, além de outros órgãos e entidades, sem direito a voto (art. 7º, §3º, inc. I-III, do Decreto nº 10.260/20). BRASIL. *Decreto nº 10.260*, de 03 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10260.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[425] Nesse caso, manteve-se a estrutura originária, sobretudo, a representação do Ministério do Meio Ambiente, segundo o viés interministerial (art. 3º do Decreto nº 10.260/20). BRASIL. *Decreto nº 10.269*, de 06 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10269.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[426] Sem previsão em normas anteriores, o comitê técnico é composto por 21 (membros), entre outros, representantes de Ministérios, incluindo o do Meio Ambiente, de banco público, associações, confederações, federações, com a preservação da autonomia das entidades nas indicações dos respectivos membros (art. 3º, § 3º, do Decreto nº 10.275/20). Apesar disso, canais de diálogo com a comunidade científica, as organizações ambientais e o setor trabalhista não foram previstos, limitando-se ao setor empresarial, com ênfase na indústria. Ao cabo, faculta-se o convite a "representantes de órgãos e entidades e especialistas com notório conhecimento sobre as matérias constantes da pauta" participarem das reuniões, mas sem direito a voto, além da criação de grupos de trabalho (art. 3º, § 4º, e 5º do Decreto nº 10.275/20). BRASIL. *Decreto nº 10.275*, de 13 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10275.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[427] Vide nota de rodapé nº 388. BRASIL. *Decreto nº 10.277*, de 16 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[428] Nesse aspecto, há tanto representantes do Governo Federal, quanto associações civis, bancos públicos, conselhos federais, fórum, conselhos, entidades de serviço social, sindicatos, entre outros, no total de 23 (vinte e três) membros. A indicação é realizada pelos órgãos e entidades representativos, sendo possível o convite a representante da sociedade civil, no entanto sem direito a voto (art. 3º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 10.325/20). Regulou-se também a instituição de grupos de trabalho, nos limites do art. 6º deste preceito executivo. BRASIL.

Posteriormente, a Comissão de Gestão de Florestas Públicas foi transferida do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme o Decreto nº 10.347/20[429]. Ademais, concebeu-se o Conselho Estratégico do Programa Nacional de Bioinsumos, consoante o Decreto nº 10.375/20[430]. Outrossim, configuraram-se o Comitê Interministerial de Saneamento Básico e a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, respectivamente, baseados nos Decretos nº 10.430/20[431] e 10.431/20[432].

Após, constituiu-se o Comitê Gestor do Projeto de Cooperação Brasil-Alemanha para Regularização Ambiental, integrado por representantes do Serviço Florestal Brasileiro e Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, alicerçado no Decreto nº 10.451/20[433]. Por fim, o Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu foi

Decreto nº 10.325, de 22 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10325.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[429] Além desta comissão, regula-se a transferência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (art. 3º do Decreto nº 10.347/20). Ocorre que este colegiado fora revogado pelo Decreto nº 9.759/19, constituindo objeto do Decreto nº 9.784/19 (vide nota de rodapé nº 368). Embora tenha sido objeto do Decreto nº 10.347/20, não se constatou regulamentação vigente desta instância democrática, o que pode indicar uma incorreção em termos de produção normativa; precisamente, a realocação na estrutura ministerial de um colegiado inexistente. BRASIL. *Decreto nº 10.347*, de 13 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato 2019-2022/2020/decreto/D10347.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[430] Embora o colegiado seja inserido no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sem representantes do Ministério do Meio Ambiente, verifica-se que é composto por 2 (dois) membros indicados pelo IBAMA, além dos representantes da sociedade civil (art. 7º, inc. IV e VI, do Decreto nº 10.375/20). Em relação à participação social, porém, a indicação é realizada pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, apesar dos demais membros serem indicados pelos órgãos e entidades representativos (art. 7º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 10.375/20). No caso, subjaz colegiado sem referência normativa prévia. BRASIL. *Decreto nº 10.375*, de 26 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10375. htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

[431] Previsto no art. 53-A da Lei nº 11.445/07, compõe-se pelo Ministro do Meio Ambiente, entre outros. Regula-se a criação de grupos de estudos técnicos e, nesse caso, a possibilidade de participação de representantes de outros órgãos ou entidades públicas, sem menção a membros da sociedade civil (art. 4º, inc. V, e 9º, parágrafo único, do Decreto nº 10.430/20). BRASIL. *Decreto nº 10.430*, de 20 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.planalto. gov.br /ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

[432] A comissão executiva possui 14 (quatorze) membros, incluindo representante do Ministério do Meio Ambiente, com a participação popular limitada ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, sem referência direta a sociedade civil. Nesse aspecto, faculta-se o convite a representante de órgãos ou entidades, além de especialistas, todavia sem direito a voto (art. 3º, IV e X, § 4º do Decreto nº 10.431/20). É possível também a instituição de grupos de trabalho, segundo as limitações do art. 5º, parágrafo único, inc. I-IV, deste preceito. BRASIL. *Decreto nº 10.431*, de 20 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D 10431.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

[433] O Comitê Gestor se circunscreve aos Imóveis Rurais na Amazônia e em Áreas de Transição para o Cerrado, sendo coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Apesar de não haver representação do Ministério do Meio Ambiente, compõe-se por membros do Serviço Florestal Brasileiro, bem como Secretarias Estaduais referentes a essa temática (Mato Grosso, Rondônia e Pará), na forma do art. 3º, inc. II, V-VI, do Decreto nº 10.451/20. Nesse âmbito, não se regulou acerca da participação social, embora seja admitido o convite a outros órgãos e entidades, públicos e privados, mediante convite do coordenador, sem direito a voto (art. 4º, § 3º, deste ato executivo). BRASIL. *Decreto nº 10.451*, de 10 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10451.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

regulamentado pelo Decreto nº 10.524/20[434]. Apesar de a participação do governo federal ter aumentado, os demais segmentos – incluindo os estados, municípios, sindicatos e sociedade civil – tiveram a presença reduzida ou suprimida[435].

Em suma, examinaram-se 42 (quarenta e dois) regulamentos federais, supervenientes ao Decreto nº 9.784/19[436], com o fito de examinar alterações estruturantes dos colegiados na seara do Meio Ambiente. Dessa maneira, perquire-se um processo de desestruturação das arenas democráticas, com o aumento da presença do governo federal e a diminuição da participação social nas arenas democráticas ambientais da Administração Pública Federal[437].

A seguir, os dados obtidos na pesquisa serão cotejados para a verificação da hipótese, em especial, de 11 (onze) instâncias deliberativas[438] para – no último tópico – exemplificar repercussões inerentes ao Conselho Nacional do Meio Ambiente.

---

[434] Antes regulado pelo Decreto nº 7.340/10, parcialmente revogado pelo Decreto nº 9.784/19 (vide nota de rodapé nº 366), constituiu colegiado extinto pelo Decreto nº 9.759/19. Anteriormente, o comitê possuía 15 (quinze) representantes governamentais; 8 (oito) de entidades sindicais e patronais; 4 (quatro) de organizações ambientais e movimentos sociais; 2 (dois) de comunidades indígenas; e 1 (um) de instituição de ensino e pesquisa. BRASIL. *Decreto nº 10.524*, de 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10524.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

[435] Assim, 5 (cinco) do 30 (trinta) membros eram do governo federal. Uma vez extinto e recriado, o colegiado possui 13 (treze) membros, sendo 6 (seis) do governo federal. Logo, houve incremento quantitativo e, sobretudo, em termos proporcionais (16,6% para 46,1%). Atualmente, prevê-se genericamente a representação de 4 (quatro) membros da sociedade civil; anteriormente, discriminavam-se as organizações ambientais e movimentos sociais, a comunidade indígena e instituição de ensino e pesquisa, totalizando 7 (sete) representantes - além de 8 membros relativos a sindicatos laborais e patronais, os quais eram incluídos no segmento da sociedade civil pelo Decreto nº 7.340/10. Além de suprimir a representação dos sindicatos, reduziu substancialmente a representação dos estados e dos municípios e diminuiu a presença da sociedade civil – conquanto tenha havido aumento proporcional (de 23% para 30%), mas não significativo se comparado ao do governo federal. Ibid.

[436] O interregno de análise se deu entre 28/05/19 e 20/10/20. Notadamente, selecionaram-se decretos federais relacionados ao objeto de estudo, conforme o critério utilizado na análise do item 3.1 (vide nota de rodapé nº 353). Dessa maneira, problematiza-se a constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19, com a confrontação dos argumentos do segundo capítulo e os dados obtidos neste tópico. Paralelamente, compreende-se o objeto de estudo a partir de um processo de desestruturação das arenas democráticas ambientais, sobretudo, diante das reações executivas aos limites impostos na ADI-MC nº 6121/DF. BRASIL, op. cit., nota 232.

[437] Essa hipótese poderá ser dimensionada à luz das modificações dos instrumentos deliberativos, baseadas na existência de agendas dissonantes às percepções do governo, o que implicaria ofensa ao princípio democrático (vide nota de rodapé nº 171). De acordo com as referências do primeiro capítulo, a Democracia pressupõe participação popular, inclusive direta – razão pela qual o provável esvaziamento das arenas democráticas pode indicar o recrudescimento de um viés governamental antidemocrático e autoritário. Em vez de estimular a deliberação pública racional, pautada na diversidade de ideias, deslegitima concepções políticas e agentes sociais e solapa os meios de participação e controle da sociedade civil, com afastamento do modelo de regime democrático insculpido na CRFB/88.

[438] Esta opção segue a delimitação específica quanto às modificações do sistema de participação da sociedade civil, envolvendo: 1) o Conselho Nacional do Meio Ambiente; 2) Conselho Nacional de Recursos Hídricos; 3) Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal; 4) Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia; 5) Comitê Nacional das Zonas Úmidas; 6) Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa; 7) Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; 8) Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa; 9) Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; 10) Comissão Nacional da Biodiversidade; 11) Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu.

3.3. Análise comparativa dos dados obtidos

A partir do exame dos impactos jurídicos do Decreto nº 9.759/19[439], constatou-se um quadro de insegurança jurídica[440], independentemente da previsão de normas transitórias e da elaboração de atos complementares. Assim, verificou-se que a conformação generalizante e imprecisa da norma constitui barreira à apreensão das consequências jurídicas dela pelos destinatários, intérpretes e pesquisadores[441]. Ademais, problematizou-se a dificuldade de o Poder Executivo Federal aferir os efeitos jurídicos atinentes ao regulamento por ele editado.

Nesse sentido, evidencia-se o caso da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Comitê Executivo desta. Estes colegiados foram extintos pelo Decreto nº 9.759/19[442], cuja norma criadora fora declarada expressamente revogada, na forma do art. 1º, inc. V, Decreto nº 9.784/19[443]. Posteriormente, ao serem recriados, dispôs-se sobre a revogação expressa do preceito normativo instituidor previamente revogado, na forma do art. 19, inc. I, do Decreto nº 9.810/19[444].

Seguindo eixo cronológico, perquiriram-se modificações na estrutura de arenas deliberativas ambientais, segundo a perspectiva da participação popular. De modo geral, aferiu-se homogeneidade nas disposições referentes às instâncias interministeriais ou técnicas, segundo limitações procedimentais e facultatividade da presença dos membros da sociedade civil[445]. De forma específica, compararam-se as alterações na composição de 11 (onze)

---

[439] BRASIL, op. cit., nota 44.

[440] Editou-se apenas 1 (um) ato normativo complementar, com a identificação dos colegiados extintos: o Decreto nº 9.784/19. Paralelamente, evidencia-se multiplicidade de atos executivos supervenientes, sem referência expressa ao objeto de análise, embora a ele sejam interligados. Por um lado, assevera-se a ausência de relação dos colegiados existentes à época da edição do Decreto nº 9.759/19; por outro, assinala-se a falta de concretude deste, observados os limites impostos na ADI-MC nº 6121/DF. Isso conduz a um exame impreciso e, em certa medida, casuístico, envolvendo não só as extinções dos colegiados, mas também recriações de instâncias deliberativas, de tal forma que se parte da decisão judicial para aferir se o colegiado fora ou não extinto, caso previsto ou não em lei. Diante do mencionado, subjaz insuficiente o rol fornecido de forma unilateral pelo MMA acerca dos colegiados atualmente existentes; isso se não houver informações idôneas acerca do quadro normativo antecedente ao Decreto nº 9.759/19, assim como a catalogação dos efeitos deste (vide notas de rodapé nº 352, 373 e 387).

[441] Do ponto de vista metodológico, as dificuldades inerentes à compreensão dos efeitos jurídicos do Decreto nº 9.759/19, além de constituírem um dado representativo da insegurança jurídica, influenciaram uma percepção global do fenômeno estudado, com base nas interações recíprocas entre os Poderes Executivo e Judiciário. Partindo do objeto inicial, investigou-se um conjunto de medidas integradas à desestruturação do sistema de participação popular e controle social dos colegiados ambientais da Administração Pública Federais.

[442] BRASIL, op. cit., nota 44.

[443] BRASIL, op. cit., nota 342.

[444] No caso, a plataforma eletrônica do planalto faz referência tanto ao Decreto nº 9.784/19, quanto ao Decreto nº 9.810/19 como normas revogadoras do Decreto nº 4.793/03. Esse dado pode indicar incompreensão da Administração Pública Federal acerca do alcance de medidas editadas por ela – especialmente, em um contexto de constantes alterações no âmbito da organização dos colegiados, com destaque à concreção do Decreto nº 9.759/19, bem como às reações executivas a decisão na ADI-MC nº 6121/DF. BRASIL, op. cit., nota 387.

[445] O objetivo específico da pesquisa se associou à restruturação dos colegiados que possuíam representação obrigatória da sociedade civil, com direito a voto (vide nota de rodapé nº 438). De forma concomitante, optou-se

colegiados – instituídos ou não por lei, modificados ou recriados[446] – para que, neste tópico, sejam cotejadas as informações obtidas.

A priori, aponta-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente, colegiado previsto no art. 6º, inc. II, da Lei nº 6.938/81[447]. Para além da abrupta redução dos membros, de 96 (noventa e seis) para 23 (vinte e três membros), incrementou-se a participação governamental e reduziu-se a presença da sociedade civil[448]. Nesse aspecto, suprimiu-se a representação indígena, científica e das populações tradicionais, além dos trabalhadores, nos termos do Decreto nº 9.806/19[449].

Nessa ótica, realça-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, fundamentado no art. 33, inc. I, da Lei nº 9.433/97[450]. Em números absolutos, reduziu-se à metade a presença da sociedade civil nesta instância, na forma do art. 3º, inc. XVII e XVIII, do Decreto nº 10.000/19[451]. Observado os parâmetros legais, abreviou-se de 57 (cinquenta e sete) para 29 (vinte e nove) o número de integrantes; proporcionalmente, manteve-se a presença da Administração Federal, na medida em que se diminuiu a participação popular[452].

---

por um recorte geral direcionado à compreensão do alcance do Decreto nº 9.759/19, de acordo com o critério utilizado no tópico 3.1 (vide nota de rodapé nº 369). A partir disso, propõe-se aferir contornos de um fenômeno geral de desestruturação dos instrumentos participativos, o que envolve além dos atos complementares – com a recriação de colegiados extintos e revogação expressa de normas – reações executivas à decisão proferida na ADI-MC nº 6121/DF e alterações basilares de colegiados ambientais instituídos por lei (vide nota de rodapé nº 388).

[446] Para além do princípio da segurança jurídica, argumentou-se acerca da inconstitucionalidade material do Decreto nº 9.759/19, baseado no princípio democrático, com a defesa pela suspensão integral dos efeitos desta medida. Apesar de vencida, esta tese foi adotada por 5 (cinco) dos 11 (onze) ministros do STF no julgamento cautelar da ADI nº 6121/DF. Inicialmente, projetou-se um exame dos efeitos concretos do Decreto nº 9.759/19, o qual incluiria normas complementares sucessivas, e – igualmente – atos correlatos, diante dos contornos exarados pelo STF. Na medida em que se desenvolveu a pesquisa, permitiram-se ajustes na delimitação do objeto, sobremaneira, a compreensão global de um processo de reorganização dos colegiados federais a partir do Decreto nº 9.759/19.

[447] O CONAMA possui previsão em lei, com a indicação das competências, regulado pelo Decreto nº 99.274/90; este, por sua vez, dispõe acerca da composição da arena consultiva e deliberativa. BRASIL, op. cit., nota 333.

[448] No que se refere à sociedade civil, diminuiu-se de 17 (dezessete) para 4 (quatro) componentes (comparativamente, 23,65% para 17,39%). Em paralelo, o governo federal passou de 28 (vinte e oito) para 10 (dez) membros, com intensificação da presença proporcional deste segmento (de 30,1% para 43,47%) – vide notas de rodapé nº 385 e 386.

[449] Diante da previsão legal, o CONAMA não foi extinto pelo Decreto nº 9.759/19; entretanto, foi posteriormente modificado pelo Decreto nº 9.806/19 – objeto da ADPF nº 623, com parecer da PGR pela inconstitucionalidade, pendente de julgamento. Uma vez contextualizado a partir do objeto de pesquisa, esse caso será discriminado no tópico 3.4, com o objetivo de exemplificar repercussões relativas às alterações orgânicas do Conselho; sobremaneira, houve a revogação de normas protetivas ao meio ambiente, dialogando com o prisma do desmonte do Estado Ambiental brasileiro. BRASIL, op. cit., nota 334.

[450] Além de possuir base legal, esta arena possui critérios de composição instituídos em lei, exigindo-se a representação dos usuários e de organizações civis referentes a recursos hídricos. Aliás, a quantidade de representantes do Executivo Federal "não poderá exceder à metade mais um do total dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos" (art. 34, *caput*, e § único, da Lei nº 9.433/97). BRASIL. *Lei nº 9.433*, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 31 out. 2020.

[451] BRASIL, op. cit., nota 402.

[452] No que tange à participação social, abrandou-se de 18 (dezoito) para 9 (nove) componentes (de 31,5% para 24,3% do total) e o governo federal transitou de 29 (vinte e nove) para 19 (dezenove) membros (de 50,8% para 51% do todo) – vide nota de rodapé nº 403. Logo, a existência de balizas legais não impediu a redução da

Especialmente, suprimiu-se a participação social no Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, previsto no art. 41, *caput*, da Lei nº 11.284/06[453]. No caso, encolheu-se de 14 (quatorze) para 7 (sete) membros, sem designações da sociedade civil, com aumento da presença do governo federal, conforme o Decreto nº 10.062/19[454]. Por outro lado, o Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia manteve a participação popular, embora reduzida à metade. Assim, contraiu-se de 12 (doze) para 7 (sete) componentes, ampliando a representação governamental, conforme o Decreto nº 10.140/19[455].

Nessa toada, a composição do Comitê Nacional das Zonas Úmidas foi reconfigurada de 23 (vinte e três) para 8 (oito) indivíduos, nos termos do Decreto nº 10.141/19[456]. Embora preservado o número de representantes da comunidade científica, as organizações não governamentais ambientalistas foram substancialmente cerceadas. Ademais, extinta a representação de determinados setores social e empresarial, intensificou-se o envolvimento do Executivo[457].

---

participação popular, porém não se observou o aumento da representatividade do governo federal, como verificado no Conselho Nacional do Meio Ambiente. Assim, a existência de parâmetros legais deve ser dimensionada como fator de influência nas modificações da composição das arenas democráticas, com base nos diversos arranjos institucionais existentes. Isso pode ser um dado comparativo central, porque nem todos os colegiados instituídos em lei possuem a composição legalmente discriminada e/ou óbices à atuação do Poder Executivo Federal. Ibid.

[453] O Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal foi instituído por lei; porém, a composição deste é regulamentada por ato infralegal. BRASIL. *Lei nº 11.284*, de 02 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 02 nov. 2020.

[454] Especialmente, extinguiu-se a representação das organizações ambientalistas, das comunidades tradicionais e dos movimentos sociais (um representante para cada segmento). Atualmente, o governo federal possui 3 (três) membros; antes, eram 5 (cinco). No entanto, proporcionalmente, incrementou-se a participação deste (de 35,7% para 42,8%). BRASIL, op. cit., nota 404.

[455] Em relação aos segmentos sociais, antes existia 2 (dois); atualmente, há 1 (um) representante (comparativamente, de 16,7% para 14, 2% do total de componentes). O governo federal, todavia, possui 4 (quatro) indicados; antes, eram 6 (seis). Proporcionalmente, observou-se crescimento da representação dele (de 50% para 57,1% da totalidade dos participantes). BRASIL, op. cit., nota 407.

[456] Por não possuir previsão legal, aponta-se que o colegiado foi recriado, diante dos efeitos do Decreto nº 9.759/19. Não obstante, a relevância do exame comparativo persiste, mormente, o eixo de análise adotado, o que inclui arenas lastreadas em atos normativos primários e secundários, recriados ou alterados (vide nota de rodapé nº 446). BRASIL, op. cit., nota 408.

[457] Em relação à sociedade civil, reduziu-se de 9 (nove) para 3 (três) representantes (em termos comparados de 39,1% para 37,5% do total). Extinguiu-se a presença da associação estatual e dos sítios brasileiros incluídos na Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional. Em relação às organizações não governamentais do meio ambiente, restou apenas 1 (um) representante, em contraponto aos 5 (cinco) da antiga regulamentação. Em termos quantitativos, as sociedades científicas não foram atingidas, mas se alterou a forma de indicação, com a perda da autonomia destas. Atualmente, os 2 (dois) representantes da comunidade científica são indicados pelo Ministro do Meio Ambiente. Proporcionalmente, o governo federal passou de 52% para 63% do total de membros, a despeito da redução numérica (de 12 para 5 membros). Portanto, para além da composição (numérica e proporcional), assevera-se dimensão de análise complementar; isto é, os procedimentos de indicação podem influir decisivamente não só na autonomia dos seguimentos sociais, mas também na efetiva pluralização do debate (vide nota de rodapé nº 409). Ibid.

A Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, compôs-se de forma interministerial, nos termos do Decreto nº 10.142/19[458]. A propósito, enfatiza-se o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, baseado no art. 4º da Lei nº 12.114/09[459]. Com efeito, reestruturou-se a composição plenária desta instância, com impactos diretos no regime de participação social, assim como na feição plural dela. Em termos gerais, o colegiado tinha 21 (vinte) membros; atualmente, são 12 (doze) integrantes, de acordo com o Decreto nº 10.143/19[460].

No âmbito da Comissão Nacional para a Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa, acentuou-se a presença da Administração Federal, com o controle da participação popular, de acordo com o Decreto nº 10.144/19[461]. Seguiu-se, ainda, o decréscimo da quantidade dos componentes de 13 (treze) para 7 (sete), com alterações procedimentais quanto à indicação do único representante da sociedade civil[462].

---

[458] Este colegiado foi redesenhado, com múltiplas referências anteriores, sobretudo, à Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (vide nota de rodapé nº 410). A Comissão Nacional possuía 11 (onze) membros, entre os quais se encontravam representantes da sociedade civil, dos estados e municípios, cuja norma fora expressamente revogada pelo Decreto nº 10.142/19. Atualmente, a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa se constitui a partir de 7 (sete) indicados dos Ministérios do Executivo Federal, sendo a participação popular facultativa e sem direito a voto. BRASIL, op. cit., nota 410.

[459] Nesse aspecto, prevê-se a regulamentação executiva quanto à competência e composição, desde que observados patamares mínimos de representação com, respectivamente, 6 (seis) membros do Executivo federal e 5 (cinco) integrantes do setor não governamental. BRASIL. *Lei nº 12.114*, de 09 dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm>. Acesso em: 02 nov. 2020.

[460] Em relação à participação social, este Comitê faz referência a 1 (um) representante indicado pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, sem referência exclusiva aos integrantes da sociedade civil deste, distintamente da regulação antecedente. Além disso, eliminou-se tanto a participação da comunidade científica e de entidade ambientalista, quanto dos trabalhadores, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, problematiza-se a eliminação da participação popular, se levado em conta o procedimento de representação do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. O Executivo Federal, ao seu turno, não aumentou a participação (de 12 para 6 participantes; de 57 para 50% dos participantes), mas manteve o *quórum* equivalente à metade dos membros, bem como o voto de qualidade no caso de empate. Dessa forma, assegurou-se o controle do colegiado – direta ou indiretamente – ante a possibilidade de também influenciar na designação do Fórum, com deferência ao segmento das entidades empresariais (confederações nacionais) em detrimento da sociedade civil, dos trabalhadores e das demais entidades federativas. Portanto, delineia-se a possibilidade de o governo federal desestruturar o regime de representação social, sem aumentar a participação direta, privilegiando grupos de interesse específicos, com perda da pluralidade democrática, sem inobservância das diretrizes fixadas na Lei nº 12.114/09. BRASIL, op. cit., nota 411.

[461] Embora associado à consecução de objetivos das Leis nº 12.187/09 e 12.651/12, a Comissão examinada não foi instituída por lei, com a disposição integral em regulamento. BRASIL, op. cit., nota 412.

[462] Nessa seara, o regulamento antecessor estipulava 2 (dois) representantes da sociedade civil ao passo que, atualmente, supõe-se 1 (um) indicado necessariamente pelo Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. O Governo Federal, todavia, fortaleceu a presença (de 61 para 71%), em que pese a redução numérica (de 8 para 5 representantes). Em termos comparativos, ainda, a participação popular se manteve (de 15,3% para 14,2%), se levar em conta a referência normativa. No entanto, critica-se a efetiva existência da participação popular, independentemente da nomenclatura utilizada no regulamento, conforme o procedimento de indicação – o que, em último caso, poderia configurar não só inexistência de membros da sociedade civil, mas também ampliação do domínio do governo federal. Isso porque o suposto representante da sociedade civil se refere ao Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o qual é designado pelo Presidente da República de forma discricionária, sem vinculação obrigatória ao segmento social deste colegiado. Ibid.

O Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, por seu turno, deixou de ter integrantes da sociedade civil, assim como dos Estados e dos Munícipios, consoante o Decreto nº 10.224/20[463]. Seguindo a tendência observada, refreou-se a parcela de 17 (dezessete) para 6 (seis) de membros, atualmente vinculados de forma exclusiva a órgãos da Administração Federal.

Nesse ângulo, modificou-se a estrutura da Comissão Nacional de Biodiversidade, baseada em 14 (quatorze) representantes; anteriormente, eram 21 (vinte e um) membros. Por um lado, exacerbou-se o controle governamental; por outro, mitigou-se a participação popular, com fundamento no Decreto nº 10.235/20[464].

Por fim, recriou-se o Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu, com a contração dos intervenientes, de 30 (trinta) para 13 (treze), conforme o Decreto nº 10.524/20[465]. A valer, aumentou-se a presença do governo federal, inclusive em termos absolutos, apesar de a participação social ter sido reduzida[466].

Em suma, examinaram-se transformações sofridas no regime de participação social dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal, conforme atos executivos supervenientes ao Decreto nº 9.784/19[467]. De acordo com a delimitação metodológica, investigaram-se as modificações em 11 (onze) instâncias deliberativas. Em outras palavras,

---

[463] Em relação ao segmento social, regulava-se não só ampla participação popular, mas também diversidade representativa, incluindo o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, organização da sociedade civil, de âmbito nacional e organizações não governamentais ambientalistas, no total de 8 (oito) dos 17 (dezessete) representantes. A partir do Decreto nº 10.224/20, com a recriação do Conselho Deliberativo, não previsto em lei, afastou-se a presença da sociedade civil, composto exclusivamente por 6 (seis) membros da Administração Pública Federal. BRASIL, op. cit., nota 418.

[464] No campo social, o regulamento predecessor estabeleceu 5 (cinco) integrantes da sociedade civil, incluindo diversos segmentos, tais como a comunidade científica, a organização não-governamental ambientalista, os movimentos sociais e os povos indígenas (vide nota de rodapé nº 421). No entanto, o Decreto nº 10.235/20 dispôs apenas sobre a participação da comunidade científica e de entidade ambientalista, mas indicados pelo Presidente da Comissão. Assim, observa-se a redução da participação social (inclusive, proporcionalmente de 23,8% para 14,2% da quantidade dos membros), perda da autonomia das entidades e organizações sociais de indicar os representantes delas e o comprometimento da pluralidade representativa. Nesse caso, extinguiram-se as indicações dos movimentos sociais e dos povos indígenas e, em termos gerais, dos estados e dos trabalhadores. De forma concomitante, houve ampliação de domínio do Executivo Federal (de 52,3% para 71% do total de componentes), apesar da redução numérica (de 11 para 10 membros). A Comissão Nacional de Biodiversidade não foi criada por lei e regulada pelo Decreto nº 4.703/03. BRASIL, op. cit., nota 421.

[465] BRASIL, op. cit., nota 434.

[466] No que tange à representação social, em números absolutos houve a redução de 7 (sete) para 4 (quatro) membros, apesar do aumento proporcional (de 23% para 30%). Dessa maneira, dispõe-se genericamente, sem fazer a descriminação dos segmentos; antigamente, individualizava-se a participação de organizações ambientais e movimentos sociais, da comunidade indígena e de instituição de ensino e pesquisa (vide nota de rodapé nº 434). A peculiaridade, contudo, refere-se ao fato de que o governo federal ampliou não só proporcionalmente, mas numericamente a participação no comitê (de 5 para 6 membros; de 16,6% para 46,1% da quantidade de integrantes). Ademais, eliminou-se a representação dos sindicatos e diminuiu-se a dos Estados e Munícipios. Ibid.

[467] Vide nota de rodapé nº 440 e 441. BRASIL, op. cit., nota 342.

perquiriram-se alterações referentes não só à quantidade de membros, mas também à pluralidade de segmentos representados.

Em todas as arenas democráticas, sobressai-se decréscimo do número de integrantes a partir de reorganização estrutural[468]. Proporcionalmente, aferiu-se aumento da presença da Administração Pública Federal na medida em que a participação da sociedade civil foi limitada ou suprimida. Além de restrições procedimentais quanto à indicação de membros, indicou-se a perda da pluralidade representativa, incluindo determinados segmentos populares.

Em relação aos colegiados instituídos em normas primárias[469], delineiam-se arranjos a partir de critérios de composição legal ou infralegal, os quais perfazem graus de regulação executiva. Nesse sentido, destaca-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, segundo a presença obrigatória da sociedade civil, assim como limites à quantidade de integrantes do governo federal[470]. Ademais, enfatiza-se o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, com parâmetros de representação governamental e não governamental[471].

No caso, tanto o Conselho Nacional do Meio Ambiente quanto o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal são disciplinados integralmente em ato

---

[468] De forma comparada, constataram-se delineamentos de intensa redução da quantidade de participantes obrigatórios: 1) o Conselho Nacional do Meio Ambiente (de 96 para 23); 2) Conselho Nacional de Recursos Hídricos (de 57 para 29); 3) Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (14 para 7); 4) Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (de 12 para 7); 5) Comitê Nacional das Zonas Úmidas (de 23 para 8); 6) Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (de 11 para 7); 7) Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (de 21 para 12); 8) Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa (de 13 para 7); 9) Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (de 17 para 6); 10) Comissão Nacional da Biodiversidade (de 21 para 14); 11) Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (de 30 para 13).

[469] Repisa-se que a ADI-MC nº 6121/DF suspendeu parcialmente os efeitos do Decreto nº 9.759/19 e, por conseguinte, afastou a possibilidade de ele extinguir colegiados criados por lei, ainda que a composição seja regulada em preceito secundário. Dessa forma, essas alterações podem ser analisadas como reações executivas à medida judicante, segundo um panorama geral de desestruturação dos colegiados administrativos legalmente instituídos: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Lei 11.284/06) e Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/09).

[470] Ainda assim, a participação social foi restringida (de 18 para 9 membros; de 31,5% para 24,3% do total de integrantes), porém foi mantida a presença do governo federal em termos proporcionais (de 29 para 19 membros; de 50,8% para 51% do total de participantes) – vide nota de rodapé nº 450 e 452.

[471] No caso, a representação popular passou a ser vinculada à indicação pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, conquanto não mais associada aos segmentos sociais deste colegiado – o que pode revelar indiretamente a supressão da participação social. Suprimiu-se, ainda, a representação da comunidade científica e entidade ambientalista, além dos trabalhadores dos entes municipais, estaduais e distritais. Em suma, antes havia 3 (três) representantes da sociedade civil e, atualmente, há apenas 1 (um) – em termos comparativos, passou de 14,2% para 8,3% do total de integrantes. Problematiza-se, então, a eliminação da participação social, desde alterações diretas e indiretas (ou procedimentais). Além disso, questiona-se a manutenção do domínio do governo federal (variação de 57% para 50% do total de representantes, sem levar em conta a possibilidade de influir decisivamente na indicação do Fórum), com o privilégio a determinados grupos de interesse em detrimento da pluralização de ideais – vide nota de rodapé nº 459 e 460.

normativo secundário[472]. Neste, eliminou-se a participação social[473], enquanto naquele a representação popular foi limitada – sem menção aos índios e as populações tradicionais[474]. Em ambas as arenas democráticas, contudo, intensificou-se o controle do Executivo federal.

Portanto, a existência das balizas legais não constituiu barreira intransponível às modificações no sistema de participação social dos colegiados ambientais[475]. Dessa maneira, seguiu-se a dinâmica relativa ao enfraquecimento do sistema de participação popular, com deferência à representação governamental da União e de grupos de interesse, por exemplo, as confederações patronais na seara do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Conjuntamente, acentuam-se 7 (sete) arenas democráticas recriadas no sentido da concreção do Decreto nº 9.759/19[476]. Assim, exibem-se o Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia e o Comitê Nacional das Zonas Úmidas[477]. Neste colegiado, a

[472] Ou seja, estes conselhos não possuem referências legais quanto à composição, embora instituídos por lei. Neles, a participação social foi diminuída ou suprimida e a do governo federal foi ampliada, incluindo a perda da pluralidade representativa.

[473] Anteriormente, o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, entre outros, possuíam representantes das organizações ambientalistas, das comunidades proporcionais e dos movimentos sociais, totalizando 3 (três) de um total de 14 (quatorze); isto é, cerca de 21% dos membros. Hoje, compõe-se apenas por representantes da União, dos Estados e dos Municípios, assim como empresários e trabalhadores (vide nota de rodapé nº 453 e 454). Dessa forma, o governo federal ampliou a presença (de 35,7% para 42,8% da quantidade de membros).

[474] O Conselho Nacional do Meio Ambiente, por sua vez, tinha 17 (dezessete) integrantes da sociedade civil; atualmente, possui apenas 4 (quatro). Comparativamente, ainda, abreviou-se a participação popular (de 23,65 para 17,39% da quantidade de componentes), sendo certa a perda da pluralidade representativa (vide notas de rodapé nº 447 e 448). Assim, o executivo federal incrementou a participação no colegiado (de 30,1 para 43,47% do total de integrantes). Dessa maneira, interpôs-se a ADPF nº 623 em face do Decreto nº 9.806/19 (vide nota de rodapé nº 384), assim como as ADPF's nº 747, 748 e 749 em detrimento da Res. nº 500/2020 do CONAMA. Este caso será pormenorizado no tópico 3.4, em conexão ao objeto da pesquisa, com apontamentos finais sobre o desmantelamento das normas de proteção ao Meio Ambiente.

[475] Não se objetiva perquirir as opções político legislativas, mas contextualizá-las a partir do objeto de pesquisa, de modo que a existência das balizas legais pode ser um instrumento de contenção nas modificações das instâncias deliberativas. Nos casos analisados, os parâmetros não foram determinantes, porque se verificaram alterações estruturais de forma generalizada em todas as arenas instituídas em lei, independentemente de haver critérios legais de composição, especialmente, no que se refere à participação popular e à supressão direta no Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e indireta no Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Isso pode servir de objeto para estudos complementares acerca do conteúdo e da eficácia dos arranjos legais com vistas à concretização do princípio da segurança jurídica e democrático, com base na regulação de um regime de participação social em colegiados administrativos. Reitera-se a existência do PL nº 8.048/14 no sentido da sistematização da PNPS e do SNPS (vide nota de rodapé nº 161).

[476] Respectivamente, o Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia, o Comitê Nacional das Zonas Úmidas, a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, a Comissão Nacional da Biodiversidade e o Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (vide nota de rodapé nº 439). BRASIL, op. cit., nota 44.

[477] Nessas instâncias, houve redução da participação social – ainda que mínima – em termos proporcionais; todavia, aumentou-se a presença governamental. Comparativamente, no Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia, a representação popular diminuiu (de 16,7% para 14,2%), enquanto a do governo federal aumentou (de 50 para 57,1% do total de membros). Igualmente, no Comitê Nacional das Zonas Úmidas, a presença social foi reduzida (de 39,1% para 37,5%) e a participação governamental ampliada (de 52 para 63%). Em termos

participação das organizações ambientais e a autonomia dos membros da comunidade científica foram comprometidas significativamente[478]. Em paralelo, reordenou-se a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, sem o envolvimento da sociedade civil[479].

Seguindo o padrão dos comitês analisados, eleva-se a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa[480]. Em termos procedimentais, associa-se a participação social à indicação do Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Indiretamente, questiona-se o desmantelamento da representatividade popular em face da inexistência de padrões mínimos de vinculação obrigatória ao segmento popular[481]. Por outro lado, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente foi ordenado exclusivamente por membros do Executivo Federal.

Ou seja, extinguiu-se a presença de organização não governamental ambientalista e da sociedade civil, dos movimentos sociais, do Fórum Brasileiro de ONGs e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência[482]. Nessa lógica, a Comissão Nacional da Biodiversidade retirou membros oriundos dos movimentos sociais e dos povos indígenas, com o encolhimento da representação popular, destituída de autonomia para indicação dos membros[483]. Por fim, frisa-se o Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu, com o fortalecimento da participação do Executivo Federal[484].

---

quantitativos, a primeira arena perdeu 1 assento (de 2 para 1 representante) e a segunda 6 assentos (de 9 para 3 representantes) no que se refere à sociedade civil – vide notas de rodapé nº 455 e 457.

[478] Antes havia 5 (cinco) representantes das organizações ambientais e, atualmente, há apenas 1 (um) no Comitê Nacional das Zonas Úmidas. Embora mantida a representação das sociedades científicas, elas deixaram de indicar os representantes, de acordo com a nova atribuição exercida pelo Ministro do Meio Ambiente.

[479] Vide nota de rodapé nº 458.

[480] Por um lado, alterou-se a participação social, minimamente no exame proporcional (de 2 para 1 integrantes; de 15,3% para 14,2% do total de membros); por outro, intensificou-se proporcionalmente a presença da Administração Federal (de 61 para 71% do total de componentes, embora numericamente reduzida de 8 para 5 integrantes).

[481] O Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima é designado pelo Presidente da República de forma discricionária, sem vinculação obrigatória ao segmento social deste colegiado (vide nota de rodapé nº 462).

[482] Especialmente, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente possuía 8 (oito) membros da sociedade civil de um total de 17 (dezessete) integrantes (vide nota de rodapé nº 463). Atualmente, são 6 (seis) membros, sem participação social obrigatória.

[483] Ou seja, observou-se redução da participação social (de 5 para 2 membros; de 23,8 para 14,2% do total de integrantes) e, proporcionalmente, aumento do governo federal (de 52,3% para 71% do total de membros, apesar da redução numérica de 11 para 10 integrantes). Ademais, a atribuição de indicação não é mais realizada pelas respectivas organizações populares, mas pelo presidente da comissão, representante da Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente.

[484] Especificadamente, o governo federal alastrou a presença, inclusive em quantidade numérica, de 5 (cinco) para 6 (seis) integrantes. Proporcionalmente, passou de 16,6% para 46,1% do total de integrantes (vide nota de rodapé nº 466). De fato, a participação social, em termos comparativos, aumentou de 23% para 30%; porém, foi reduzida numericamente – de 7 (sete) para 4 (quatro) membros, sem a discriminação dos segmentos sociais, porque se optou pela regulação genérica (vide nota de rodapé nº 434). Ao cabo, findou-se a representação das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores – vide notas de rodapé nº 435 e 466.

Em síntese, investigaram-se transformações acerca do regime de participação popular dos colegiados ambientais. A partir do Decreto nº 9.759/19[485], observou-se conjunto de atos executivos integrados, complementares e supervenientes, o que indica um fenômeno de desmantelamento das arenas deliberativas. Por um lado, caracteriza-se pelo predomínio da representação do governo federal; por outro, houve supressão ou redução, ainda que indiretamente, da presença da sociedade civil, com o comprometimento da pluralidade representativa. Em apêndice, segue quadro comparativo dos dados analisados neste tópico.

De acordo com análise comparativa, notabilizaram-se 11 (onze) instâncias democráticas, entre as quais, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, regulamentado pelo Decreto 9.806/19[486]. A seguir, objetiva-se exemplificar o caso envolvendo este colegiado e, primeiramente, contextualizar a controvérsia jurídica subjacente a ADPF nº 623/DF[487]. Após, pretende-se delinear desdobramentos quanto à revogação de normas protetivas ao meio ambiente, de forma específica, a Res. CONAMA nº 500/2020[488].

3.4. Repercussões práticas sobre o caso CONAMA

No âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA é órgão consultivo e deliberativo, conforme o art. 6º, inc. II, da Lei nº 6.938/81[489]. Entre as atribuições legais dele, destacam-se o estabelecimento de diretrizes para o licenciamento de atividades poluidoras e regras concernentes à racionalização dos recursos ambientais[490]. Com efeito, estrutura-se a

[485] BRASIL, op. cit., nota 44.
[486] BRASIL, op. cit., nota 334.
[487] Instituído na Lei nº 6.938/81, o CONAMA é representativo das transformações sofridas no regime de participação social dos colegiados ambientais, ensejando intenso debate público, em complementação ao objeto da pesquisa. No ofício circular nº 1/2019/CC/PR, inseriu-se na proposta de extinção, adequação ou fusão dos colegiados administrativos. Sucessivamente, a arena foi objeto do Decreto nº 9.759/19, porque, a despeito de possuir previsão legal, a composição dela é regulada por ato infralegal. Embora a decisão cautelar na ADI nº 6121/DF tenha afastado a extinção do CONAMA, de forma superveniente, editou-se o Decreto nº 9.806/19, o que fomentou debate conexo acerca da constitucionalidade da nova regulação por intermédio da ADPF nº 623/DF (vide notas de rodapé 334, 384, 474 e 529). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 623/DF*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 24 nov. 2020.
[488] Revogaram-se as Res. CONAMA nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002, as quais se referiam tanto a licenciamento de empreendimentos de irrigação quanto a definições de áreas de preservação permanente. No entanto, tais efeitos foram liminarmente suspensos, de forma monocrática, pela Ministra Rosa Weber, relatora das ADPF's nº 747, 748 e 749. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 500*, de 19 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=751>. Acesso em: 24 nov. 2020.
[489] Assim, a atribuição se refere ao assessoramento do Conselho de Governo, incluindo estudos, propostas e diretrizes da política ambiental e dos recursos naturais. Somado a isso, ressalta-se a atribuição normativa no sentido da efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. BRASIL, op. cit., nota 333.
[490] Nesse aspecto, afirma-se o art. 8º, inc. I e VII, da Lei nº 6.938/81, respectivamente, ao dispor sobre "o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras" e a "manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos". Ibid.

partir do Decreto nº 99.274/90[491], o qual regulamenta a constituição, o funcionamento e a competência desta arena democrática.

Nessa seara, o Decreto nº 9.806/19[492] alterou os critérios de composição do plenário do CONAMA, o que intensificou o debate acerca do enfraquecimento do sistema de controle social, com vistas à desregulação de normas de proteção ambientais. Dessa maneira, asseverou-se tanto o desequilíbrio na representação quanto o esvaziamento da presença da sociedade civil, com afronta ao princípio democrático e da vedação ao retrocesso social[493]. Consequentemente, interpôs-se a ADPF nº 623/DF[494] e a PGR se manifestou pela inconstitucionalidade material do decreto supracitado, ratificando os termos da inicial[495].

De forma exemplificada, sustenta-se a intensificação de "déficit representativo"[496], consoante aspectos materiais e procedimentais. Por outro lado, defendeu-se a compatibilidade

[491] O art. 5º deste decreto dispõe sobre os integrantes do plenário do CONAMA e foi objeto de sucessivas alterações em relação à quantidade de membros e dos segmentos representados, governamentais e não-governamentais, sendo certa a inexistência de parâmetros legais. O art. 7º, inc. XVII, disciplina a finalidade precípua deliberativa "sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente". Não obstante o foco seja a composição plenária, sopesa-se que CONAMA possui: Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos de Assessores, além do plenário (art. 4º do Decreto nº 99.274/90). BRASIL. *Decreto nº 99.274*, de 06 de junho de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

[492] Após a seleção de dados realizada no tópico 3.2, comparou-se, entre outros colegiados, as modificações organizacionais do CONAMA. Embora haja sucessivas readequações normativas, a alteração constituída pelo Decreto nº 9.806/19, sobressai-se pela intensidade no que se refere à redução dos integrantes e da pluralidade dos segmentos não governamentais da estrutura plenária, bem como mudanças de critérios procedimentais de designação dos membros. Concomitantemente, ampliou-se a presença do governo federal de forma significativa (vide notas de rodapé número 385, 386 e 448). BRASIL, op. cit., nota 334.

[493] Em termos gerais, os argumentos contam na petição inicial da ADPF nº 623, interposta pelo MPF em face do Decreto nº 9.806/19. Menciona-se, ainda, ofensa às normas de direito internacional. Não se pretende examinar pormenorizadamente esta reação jurídica, mas compreendê-la como um desdobramento do objeto de pesquisa e situá-la a partir da relação fundamental entre o Decreto nº 9.759/19 e a ADI-MC nº 6121/DF, com ênfase nos argumentos analisados no segundo capítulo. Desde logo, projeta-se o desenvolvimento da pesquisa, desde a intersecção entre direito ambiental e internacional, com aprofundamento do estudo acerca do princípio democrático, especialmente, envolvendo a participação (popular ou comunitária) em arenas deliberativas, bem como o exame do princípio da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental e o direito fundamental a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CRFB/88).

[494] BRASIL, op. cit., nota 487.

[495] BRASIL, op. cit., nota 386.

[496] A PGR exemplifica 8 (oito) pontos referentes às modificações no CONAMA, o que conformaria a corrosão do núcleo participativo deste colegiado por intermédio do Decreto nº 9.806/19: "(i) houve redução de 11 para 4 representantes de entidades ambientalistas com assento no Conselho; (ii) o mandato das entidades ambientalistas foi reduzido de 2 anos para 1 ano, passando a ser vedada a recondução; (iii) o método de escolha das entidades representantes desse setor, por meio de processo eleitoral dentre as organizações cadastradas perante o Ministério do Meio Ambiente, foi substituído por método de sorteio; (iv) passaram a ser elegíveis para o assento no Conselho apenas entidades ambientalistas ditas de "âmbito nacional"; (v) órgãos de ligação estreita com o meio ambiente, como o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de Águas (ANA), bem como o Ministério da Saúde e entidades ligadas à questão indígena, perderam seus assentos no Conselho; (vi) os Estados, que tinham direito a indicar um representante cada, agora possuem apenas cinco assentos, sendo um para cada região geográfica; e (vii) foram reduzidos os assentos dos Municípios de oito para apenas duas vagas, devendo ser sempre de capitais (o que desconsidera os Municípios do interior); (viii) foram extintos os cargos de conselheiros sem direito a voto, que eram ocupados por representantes do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos

constitucional da medida impugnada, segundo o princípio da separação dos poderes e a ideia da reserva de administração[497]. Para o Ministério do Meio Ambiente, o Decreto confere maior dinamicidade na consecução do princípio da eficiência, sem comprometer a proporcionalidade dos segmentos representados no CONAMA[498].

Não obstante, propalou-se o abreviamento da participação popular[499] e a alteração dos critérios de designação de membros; em detrimento da autonomia das indicações, estipulou-se o sorteio das entidades ambientalistas, sem a devida publicidade[500]. Aliás, houve aumento expressivo de integrantes da Administração Federal na medida em que se reduziu a presença da sociedade civil. Eliminou-se, ainda, a indicação das populações tradicionais e dos trabalhadores, assim como a representação indígena e científica[501].

Em um contexto de desestruturação das arenas de controle social[502], problematiza-se, por um lado, o esvaziamento das deliberações públicas[503] e, por outro, a supressão de normas

---

estaduais e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados". BRASIL, op. cit., nota 386, p. 339.

[497] Em certa medida, constata-se a convergência entre os argumentos referidos no debate sobre a constitucionalidade dos Decretos nº 9.759/19 (2º capítulo, tópicos 2.1 e 2.2) e nº 9.806/19. De acordo com o conjunto de atos integrados na modificação dos colegiados ambientais, dimensiona-se a continuidade da disputa de sentidos envolvendo a constitucionalidade dos atos executivos impugnados, com ênfase ao regime de participação da sociedade civil. Em que pese a variação dos autores no que se refere às ações de controle concreto de constitucionalidade (ADI nº 6121/DF e ADPF nº 623/DF), em paralelo, concebem-se reações políticas convergentes: o PDL nº 113/19 (capítulo 2, tópico 2.3) e o PDL nº 340/19; com ampla discussão pública. Assim, delineia-se ponto de partida para posteriores desenvolvimentos da pesquisa mediante o aprofundamento dos estudos acerca do caso CONAMA sob a ótica do desmonte do Estado Socioambiental brasileiro. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações prestadas pela AGU na ADPF nº 623/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5774620>. Acesso em: 28 nov. 2020.

[498] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Decreto dá mais agilidade ao CONAMA*, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15500-decreto-d%C3%A1-mais-agilidade-ao-conama.html>. Acesso em: 07 set. 2020.

[499] G1. *Governo diminui participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente.* Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 26 nov. 2020.

[500] GRANDELLE, Renato. ONGs sorteadas para o Conama não sabiam que participariam de seleção. *O GLOBO*, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ongs-sorteadas-para-conama-nao-sabiam-que-participariam-de-selecao-23818140>. Acesso em: 26 nov. 2020.

[501] Vide nota de rodapé nº 386.

[502] No dia 06/07/20, o MPF ajuizou ação de improbidade administrativa em face do Ministro Ricardo Salles. Inicialmente, afirmou-se a atuação ministerial na "desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais", com desvio de finalidade na "fragilização do arcabouço normativo e institucional e na diminuição da proteção ao meio ambiente". Contextualizando o teor da reunião ministerial do dia 22/04/20 (vide nota de rodapé nº 504), entre diversos pontos, assinalou-se "a desestruturação dos órgãos de transparência e participação", incluindo as alterações realizadas no CONAMA, nos termos do Decreto nº 9.806/19). A ação se encontra pendente de julgamento do mérito, com pedido de afastamento cautelar, o qual foi reiterado 5 (cinco) vezes pelo MPF. O Ministro, todavia, mantém-se no cargo, pelo menos, até a data de encerramento da pesquisa em 15/03/20. BRASIL. Ministério Público Federal. *Petição inicial do processo nº 1037665-52.2020.4.01.3400* (ação de improbidade administrativa referente ao inquérito civil nº 1.16.000.000912/2020-18), de 06 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-salles-1>. Acesso em: 30 nov. 2020.

[503] SILVERIA, Evanildo da. Novo Conama completará um ano esvaziado e sem se reunir. *O ECO*, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2020/04/novo-conama-completara-um-ano-esvaziado-e-sem-se-reunir/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

protetivas ao Meio Ambiente[504]. Particularmente, assevera-se a Res. CONAMA nº 500/2020[505], a qual revogou norma de licenciamento para empreendimentos de irrigação, bem como regulamentos definidores de Áreas de Preservação Permanente. Nas esferas política e jurídica, de imediato, questionou-se a constitucionalidade da Resolução, com a suspensão cautelar desta confirmada pelo plenário do STF[506].

Nesse aspecto, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer discorrem sobre a governança judicial ecológica, fundamentada em estudos de casos dos Tribunais Superiores[507]. Inicialmente, assentam-se parâmetros do Estado Democrático, Social e Ecológico, desde a funcionalização da preservação ambiental. Em acepção ampla, eleva-se a força dirigente das balizas ecológicas constitucionais, com a limitação da discricionariedade governamental, no sentido do "aprimoramento e melhoria progressiva da proteção jurídica do ambiente"[508].

Daí se desdobra a ideia do direito constitucional ambiental, com a consagração de que a convivência em um meio ambiente equilibrado, seguro e saudável é um direito humano e

---

[504] Em reunião ministerial ocorrida no dia 22/04/20, o Ministro do Meio Ambiente e presidente do CONAMA, Ricardo Salles, referiu-se expressamente à possibilidade de desregulamentação jurídica na seara ambiental. No contexto da pandemia de Covid-19, com a fragilização do controle social e midiático dos atos governamentais, o Ministro afirmou a oportunidade de "passar a boiada" ou "dar de baciada" em referência a alterações de normas regulatórias. G1. *Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19.* Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2020.

[505] BRASIL, op. cit., nota 488.

[506] Com efeito, delimita-se o campo jurídico de abordagem a partir das ADPF's nº 747, 748 e 749, nas quais se suspendeu liminarmente a Res. CONAMA nº 500/2020 (também objeto do PDL nº 415/20). Em julgamento virtual finalizado no dia 27/11/20, com decisões unânimes, seguiu-se integralmente o voto da Relatora destas 3 (três) ações, Ministra Rosa Weber; com a confirmação da decisão monocrática do dia 28/10/20. Ressalva-se, contudo, a manutenção da vigência da Res. nº 499/2020, acerca da queima de resíduos sólidos em fornos de cimento – cuja suspensão cautelar fora indeferida (nas ADPF's 748 e 749). Seguindo a delimitação temática, pretende-se expor delineamentos gerais da controvérsia inerente à Res. nº 500/2020 do CONAMA, baseados no objeto de pesquisa. Com isso, objetiva-se projetar análises subsequentes na medida em que as ações se desenvolvam, incluindo a ADI nº 6121/DF e ADPF nº 623. Portanto, partindo de um exame geral (Decreto nº 9.759/19) para o particular (Decreto nº 9.806/19), intenta-se verificar a atuação do CONAMA no sentido da flexibilização das normativas ambientais a partir de 2020, consoante o eixo teórico da governança judicial ecológica e do direito constitucional ambiental.

[507] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O Direito Constitucional-Ambiental Brasileiro e a Governança Judicial Ecológica: Estudo à luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 11, nº 20, jan-jul, 2019, 42-110.

[508] *A priori*, os autores contextualizam o processo de constitucionalização do direito ambiental no Brasil, com referências ao direito comparado e internacional. Assim, destacam-se as bases legais e constitucionais do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dignificado como cláusula pétrea – os quais, para os autores, afeiçoam uma "virada ecológica" (art. 23, inc. VI e VII, 170, inc. V e 225 da CRFB/88). Posteriormente, indicam-se contornos gerais da obrigação estatal de manutenção da higidez ambiental, conforme feições complementares ("dupla funcionalidade"): objetivo estatal e direto (dever) fundamental. Assim, delineiam-se princípios fundantes, tais como a prevenção e precaução, vedação da proteção insuficiente e proporcionalidade, transparência e informação, vedação do retrocesso e progressividade. Isso tudo interligado, em termos gerais, em um arquétipo de Constituição Ecológica, com imposições não só aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também a todos os entes federativos (competência comum), cujos descumprimentos podem caracterizar práticas contrárias à Constituição e, consequentemente, suscetíveis de controle concentrado de constitucionalidade. Ibid., p. 47-60.

fundamental[509]. Notadamente, o Poder Judiciário se vincula à proteção do Meio Ambiente na fiscalização de ações ou omissões inconstitucionais dos cidadãos e do Estado[510]. Destarte, repaginam-se os critérios hermenêuticos e os padrões jurisprudenciais, alicerçados no princípio da proporcionalidade e na garantia da proibição do retrocesso socioambiental[511] – por exemplo, com a observância pelos Tribunais da legitimidade das tendências de flexibilização normativa.

Tomando como base a contextualização inicial, seguida do aporte teórico preliminar[512], aprofundam-se os contornos do caso subjacente às ADPF's nº 747, 748 e 749[513]. Em reunião plenária, o CONAMA decidiu revogar diversos regulamentos, quais sejam as Res.

---

[509] Sarlet e Fensterseifer apontam os substratos teóricos do Direito Constitucional Ambiental, de acordo com o constitucionalismo socioambiental (ou ecológico) e os princípios da solidariedade (intra e intergeracional) e do desenvolvimento sustentável. Parte-se de uma percepção ético-filosófica para compreender a normatividade da proteção ambiental no âmbito nacional, internacional e comunitário. Entre os temas introduzidos, assinala-se a dimensão ecológica dos direitos fundamentais, a proibição do retrocesso socioambiental e os direitos ambientais procedimentais. Neste último, situam-se 3 (três) pilares: "acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça" no sentido da "maior participação e controle pela sociedade acerca das práticas que atenuam contra o equilíbrio ecológico". SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental* - Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 36-84.

[510] Nesse panorama, Ingo Sarlet e Thiago Fensterseifer definem a governança judicial ecológica "sob a forma de uma imposição normativo-constitucional, a salvaguarda da Natureza no âmbito do exercício da jurisdição". Desse jeito, aponta-se o Judiciário como arena revisora no controle das políticas ambientais à luz das normas constitucionais ecológicas, com base no princípio da inafastabilidade. Segundo premissas jurídicas nacionais e internacionais, os autores situam os meios judicias como "instrumento de atuação política e exercício da cidadania ativa no contexto de uma democracia direta e participativa". Desse jeito, a governança ambiental se associa às discussões sobre os limites institucionais do Poder Judiciário na forma da CRFB/88, assim como à releitura dos fundamentos do Direito Ambiental e Administrativo e o princípio da separação dos poderes, sob égide da dimensão ecológica no constitucionalismo contemporâneo. Feitas essas considerações, objetiva-se extrair referências teóricos para exposição preliminar da problemática subjacente ao caso CONAMA. Sarlet e Fensterseifer, em paralelo, fazem um recorte geral (julgados do STJ e STF), centrados no desempenho do Poder Judiciário no Brasil e fundamentados no marco da governança ecológica. BRASIL, op. cit., nota 507, p. 61-71.

[511] Os autores ressaltam a percepção do esverdear da Teoria da Constituição em Vasco Pereira da Silva e a noção dos deveres fundamentais de proteção ambiental, uma vez integrados a partir do mínimo existencial em matéria socioambiental. Por um lado, evoca-se a proibição do excesso e da proteção insuficiente (acepções do princípio da proporcionalidade); por outro, a proibição do retrocesso socioambiental (em interação com os vetores da segurança jurídica). Isto amolda a vinculação do Poder Judiciário, consoante um dever especial de justificação interligado à suspeição de ilegitimidade jurídico-constitucional de normas desfavoráveis à preservação ambiental; regramentos os quais devem ser submetidos a "rigoroso controle de constitucionalidade". BRASIL, op. cit., nota 509, p. 37 e 297-332.

[512] Reitera-se a finalidade de expor conceitos básicos, especialmente, as ideias de direito constitucional ambiental e governança ecológica judicial. Isso para, diante as especificidades, contextualizar a controvérsia subjacente ao caso CONAMA como desdobramento do objeto de estudo, ou seja, a provável relação entre as modificações do sistema de representação colegiada (Decreto nº 9.806/19) e as flexibilizações regulatórias (Res. CONAMA nº 499 e 500). Por opção metodológica, delimita-se a abordagem envolvendo a atuação do STF (ADPF's nº 623 e 747, 748 e 749), ambas relatadas pela Ministra Rosa Weber, a qual se manifestara pela suspensão integral do Decreto nº 9.759/19 na ADI-MC nº 6121/DF (vide notas de rodapé nº 251-252).

[513] Em decisão monocrática, a Ministra Rosa Weber suspendeu os efeitos da Res. CONAMA nº 500 de 2020. A relatora das três ações mencionou o risco de degradação ambiental e o retrocesso em matéria ambiental, com esteio à "satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio ecológico". Por outro lado, afastou-se a suspensão da Res. CONAMA nº 499 (queima de resíduos sólidos em fornos de cimentos), porque estaria consentânea aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sem afetar o núcleo essencial do art. 225 da CRFB/88. Restabelecidas normas do Conama sobre áreas de proteção e licenciamento. BRASIL. Notícias STF. *Restabelecidas normas do Conama sobre áreas de proteção e licenciamento.* Disponível em: <http://www.stf.jus .br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454328>. Acesso em: 05 dez. 2020.

nº 264/99, 284/01, 302/02 e 303/02[514]. A propósito, deliberou-se a partir da nova estrutura orgânica, na forma do Decreto nº 9.806/19[515].

Por conseguinte, criticou-se o depauperamento da deliberação pública plural e democrática e a preponderância do Poder Executivo Federal[516]. Contudo, o cerne da controvérsia jurídica subjaz a ofensa ao art. 225, *caput*, da CRFB/88[517] e ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental, o que pode ser compreendido à luz do marco da governança judicial ecológica no Brasil[518]. Preliminarmente, a Ministra Rosa Weber evidencia precedente relativo às normas proibitivas da importação de pneus usados, com foco na admissibilidade do meio de impugnação[519].

---

[514] Na 135ª reunião ordinária do CONAMA, realizada em 28/09/20, deliberou-se acerca destas alterações. Posteriormente, a primeira delas (Res nº 264/99) foi revogada pela Res. nº 499/20, que disciplinou "o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer". As demais (resoluções nº 284/01, 302/02 e 303/02) – foco da análise deste tópico – foram objeto da Res. nº 500/20. Em relação a elas, apenas declarou-se expressamente a extinção dos preceitos, sem novo disciplinamento no que se refere à licença de empreendimentos de irrigação e à definição de áreas de preservação permanente. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *135ª Reunião Ordinária do CONAMA*, de 28 de set. 2020. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

[515] Para fins de exemplificação, individualiza-se o resultado das votações (favoráveis x desfavoráveis) relativas à Res. nº 500/20 – Res. nº 284/01 (16 *versus* 3), Res. 302/02 (17 *versus* 2) e Res. 303/02 (12 *versus* 7). O site do Ministério do Meio Ambiente apresenta o resultado da aprovação, sem referência direta ao *quórum*, embora forneça o link de acesso a gravação da reunião plenária. Para informações complementares: FERRO, Maurício. Conama derruba resoluções sobre proteção ambiental. *Poder 360*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/conama-derruba-resolucoes-sobre-protecao-ambiental/>. Acesso em: 06 dez. 2020; ALVES, Wanessa. Conama revoga proteção de manguezais, restinga e dispensa licença para irrigação. *O ECO*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/conama-revoga-protecao-de-manguezais-restinga-e-dispensa-licenca-para-irrigacao/>. Acesso em: 06 dez. 2020. BRASIL, op. cit., nota 334.

[516] Em outros termos, questionaram-se a redução da participação popular e do controle social dos atos governamentais; o aumento substancial de integrantes do Executivo Federal com direito a voto; a prevalência dos interesses de grupos econômicos específicos aliados ao Governo Federal na flexibilização normativa, sob o pretexto da harmonização de interesses associado ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, destacam-se notícias: TEODORO, Plínio. Passando a boiada: Resoluções que Salles quer revogar são determinações de lobby ruralista de 2019. *FÓRUM*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/passandoaboiadaresolucoesquesallesquerrevogarsaodeterminacoes-de-lobby-ruralista-de-2019/>. Acesso em: 06 dez. 2020; BORGES, André. Com Conama nas mãos, Salles aprova extinção de regras que protegiam manguezais. *ESTADÃO*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agenciaestado/2020/09/28/comconamanasmaossallesaprovaextincao-de-regras-que-protegiam-manguezais.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

[517] BRASIL, op. cit., nota 32.

[518] Embora correlatas, as ADPF's 747, 748 e 749 são autônomas e todos os requerentes são partidos políticos – respectivamente, o Partido dos Trabalhadores, o Partido Socialista Brasileiro e a Rede Sustentabilidade. No momento, não há informações acerca da eventual reunião delas para julgamento em conjunto do mérito; todavia, houve julgamentos individualizados em sede cautelar (vide nota de rodapé nº 506). Ressalva-se que o objeto das ADPF's 748 e 749 é mais amplo do que a ADPF nº 747, porque, além da Res. nº 500/20, impugna-se a constitucionalidade da Res. nº 499/20, ambas do CONAMA. Posteriormente, conquanto se refira à decisão cautelar na ADPF nº 747, os argumentos encontram respaldo nas demais ações, segundo relação de continência.

[519] Expõe-se a ADPF nº 101, a qual analisou a constitucionalidade da legislação que proíbe a importação de pneus usados, com a realização da primeira audiência pública na temática ambiental, como descrevem Sarlet e Fensterseifer (BRASIL, op. cit., nota 507, p. 88-92; BRASIL, op. cit., nota 509, 410-412). Em suma, Rosa Weber sinaliza a consagração doutrinária e jurisprudencial acerca do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e da possibilidade de a resolução impugnada ser objeto de controle de constitucionalidade, especificadamente, via ADPF (com menção a cláusula da subsidiariedade), porquanto indicada lesões a preceitos fundamentais. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inteiro teor do acordão da ADPF-MC nº 747*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/

Uma vez assinalados os fundamentos do CONAMA, destacou-se a competência normativa de feição ampla, especialmente, com vistas à preservação ambiental, conforme entendimento dos Tribunais Superiores[520]. De forma interligada, mencionam-se objetivos e princípios legitimadores da atuação desta arena democrática, previstos na Constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente. Após, examinou-se individualmente as normas revogadas.

No que se refere à Res. CONAMA nº 284/2001[521], asseverou-se a especialidade e a autonomia desta, porque regula o licenciamento para empreendimentos de irrigação, sem que haja sobreposição normativa[522]. Em razão disso, defendeu-se que a ausência de regulação comprometeria imediata e gravemente a manutenção dos recursos hídricos, com a transgressão de preceitos constitucionais[523].

Quanto à Res. CONAMA nº 302/2002[524], embora se advirta acerca da possibilidade de readequação à diretriz legal vigente, realçam-se os princípios da precaução e da vedação do retrocesso social. Dessa forma, seria ilegítima a supressão desta, tal como a Res. CONAMA nº 303/2002[525], regulamentadoras de Áreas de Preservação Permanente, porque seria contrária ao dever constitucional e comunitário de proteção ao Meio Ambiente[526]. Dignificam-se, assim,

---

estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6016616>. Acesso em: 07 dez. 2020.

520 No juízo liminar, primeiramente, evidenciaram-se julgados do STF (ADI nº 5547/DF) e STJ (REsp 1.462.208/SC e REsp 194.617/PR), seguido de discussão sobre os limites materiais das atribuições do CONAMA e o princípio da primazia da legalidade: "Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental [...] a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade". Ibid., p. 3-7.

521 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 284*, de 30 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=282>. Acesso em: 08 dez. 2020.

522 Rechaçou-se o argumento de que a resolução seria redundante se levado em conta o disposto na Res. nº 237/1997 do CONAMA, alegado pelo MMA e pela AGU na defesa do ato questionado. BRASIL, op. cit., nota 519, p. 8.

523 Elencou-se a violação do art. 225, *caput*, e § 1º, inc. I, da CRFB/88, diante da obrigação de a Administração proteger processos ecológicos essenciais, bem como prover o manejo adequado dos ecossistemas e o "dever de zelar pela utilização racional e sustentável" da água. Ibid.

524 Regula parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 302*, de 20 de março de 2001. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em: 08 dez. 2020.

525 De forma geral, dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Em consulta a plataforma do MMA, verificou-se que as Resoluções nº 302 e 303 foram elaboradas em 20 mar. de 2002 e publicadas em 13 mai. 2002, em que pesem as distintas referências na norma revogadora, respectivamente, 20 fev. 2002 e 13 de mai. 2002. *Resolução CONAMA nº 303*, de 20 de março de 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em: 08 dez. 2020.

526 Em determinado sentido, distingue-se o exame da Res. nº 302/2002, pois remete à compreensão de direito intertemporal e, sobretudo, ao marco da Lei nº 12.651/12 (art. 4º, inc. III, §§ 1º e 4º), cuja constitucionalidade fora reconhecida pelo STF (ADI nº 4903 e ADC nº 42). Tanto que a Ministra Rosa Weber expressa a circunstância de

elementos aptos a sugerir a "ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum”[527].

Por fim, afirma-se fundamentos normativos, nacionais e internacionais, estudos doutrinários e precedentes do Tribunal Maior, o que subsidia o voto da Ministra Rosa Weber pela suspensão liminar da Res. CONAMA nº 500/2020[528]. Consequentemente, restaurou-se a vigência das regras por esta declaradas expressamente revogadas; em seguida, de forma unânime, o plenário do STF referendou a liminar em julgamento virtual, pendente a análise do mérito das ações[529].

a Resolução ter sido elaborada anteriormente a vigência da Lei nº 12.651/12. Porém, isto – por si só – não implicou desconsiderar a possível ofensa ao núcleo estruturante do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos da Res. nº 500 do CONAMA, pelo menos, em juízo cautelar. BRASIL, op. cit., nota 519, p. 8-10.

[527] Do inteiro teor da decisão cautelar na ADPF nº 747, diferencia-se a (legítima) atualização jurídica da ilegítima “supressão de marcos regulatórios ambientais”, de modo a “configurar quadro normativo de aparente retrocesso no campo da proteção e defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF) e, consequentemente, dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, *caput*, da CF) e à saúde (art. 6º da CF)”. Em comparação, frisa-se a ADI-MC nº 6121/DF, na qual Rosa Weber questionou a probabilidade de desestruturação do Estado Constitucional, sob a aparência jurídica, e, em juízo provisório, consignou ser materialmente inconstitucional o Decreto nº 9.759/19 (vide nota de rodapé nº 252). Ibid.

[528] De modo geral, indicaram-se, entre outras, as obras de Michel Prieur, Antonio Herman Benjamin e Louis Kotzé. Na seara internacional, mencionaram-se a CIDH (art. 26); o Protocolo de São Salvador (art. 11); o Parecer Consultivo OC-23/17; a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento; a Convenção Ramsar; Convenção de Washington; e a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional. Ademais, explicitaram-se precedentes do STF (MS nº 22.164/SP e ADI nº 3540-MC/DF) e do STJ (AgRg no REsp nº 1.434.797/PR) – isso tudo associado à centralidade do direito ao meio ambiente sadio e seguro, nos termos da Constituição, da Política Nacional do Meio Ambiente, da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Ibid., p. 11-21. BRASIL, op. cit., nota 488.

[529] Até a finalização do desenvolvimento desta pesquisa, em 15/03/21, não houve o julgamento do mérito das ações examinadas. A ADI nº 6121/DF (tópico 2.2), desde 01/02/21, encontra-se conclusa ao relator, após a manifestação da PGR sobre o mérito da ação (vide nota de rodapé nº 261). Na ADPF nº 623, iniciou-se o julgamento virtual do mérito da ação em 05/03/21, porém foi suspenso em 10/03/21 em decorrência do pedido de vista do Ministro Nunes Marques – antes da suspensão, a Ministra Rosa Weber votou pela procedência da ação e declaração da inconstitucionalidade do Decreto nº 9.806/19, entendimento que foi adotado integralmente pelos Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. Em 10/12/20, publicou-se o acordão do julgamento cautelar das ADPF’s nº 747, 748 e 749 – julgamentos virtuais finalizados em 27/11/2020.

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, inicialmente, analisaram-se os pressupostos do Estado Democrático de Direito e do princípio da participação popular, conforme a CRFB/88. Desse modo, investigaram-se as ideias relativas à democratização da atividade administrativa e da administração pública consensual. Especialmente, assinalou-se a previsão de instrumentos deliberativos envolvendo a sociedade civil e o Estado, segundo o modelo de democracia participativa. Contextualizou-se, assim, a problemática subjacente à regulação da PNPS e do SNPS e, respectivamente, a sustação dos efeitos e a revogação do Decreto nº 8.243/14.

A partir dos referenciais teóricos examinados, propôs-se examinar as discussões acerca da regulamentação dos colegiados federais implementada pelo Decreto nº 9.759/19. Por um lado, pormenorizou-se a ADI nº 6121/DF; por outro, indicou-se o PDL nº 113/19. Desse modo, foi possível estabelecer reflexões críticas acerca da constitucionalidade do ato executivo impugnado, consoante a pesquisa documental legislativa e judicial.

Para tanto, perquiriu-se o inteiro teor da ADI-MC nº 6121/DF, a qual suspendeu parcialmente os efeitos do Decreto nº 9.759/19. Do ponto de vista formal, entendeu-se que a norma afrontou os princípios da legalidade e da separação dos poderes, porque previu a extinção de colegiado previsto em lei por ato unilateral do Chefe do Poder Executivo. Materialmente, todavia, divergiu-se sobre a compatibilidade do ato normativo secundário à luz da Constituição, baseada na extinção generalizada de arenas democráticas, sem identificação concreta dos motivos e prévia individualização dos efeitos jurídicos.

Nesse sentido, problematizou-se não só a violação ao princípio democrático, mas também ao princípio da segurança jurídica. Preliminarmente, concluiu-se que a desarticulação de instrumentos participativos, com o afastamento da presença da sociedade civil em colegiados públicos, indica vulneração da participação administrativa. Deveras, o dissenso de perspectivas políticas e o controle social dos atos públicos concretiza o regime democrático e a forma republicana de governo.

Ademais, verificaram-se indicadores de argumentação reducionista, com conotação subjetiva acentuada e sem fundamentação empírica, baseada na racionalização administrativa e no princípio da eficiência. Advertiu-se, ainda, sobre a utilização do argumento de proteção à democracia para legitimar projeto de governo autoritário e antidemocrático. De forma concatenada, evidenciou-se a imprecisão do Decreto nº 9.759/19, com prejuízo à compreensão do âmbito de incidência deste, bem como ao seu controle social, político e judicial.

Em que pesem as críticas, o STF ratificou liminarmente a constitucionalidade material do preceito jurídico impugnado. Entre outros aspectos, alegou-se a previsão de medidas complementares e a prerrogativa do reexame da conveniência e oportunidade dos atos administrativos, de modo que não haveria vício material insuperável. No entanto, concluiu-se que estes argumentos, além de reforçarem a deficiência estrutural do Decreto nº 9.759/19, denotam potencial ofensa ao princípio da proporcionalidade e ao dever de transparência da Administração Pública Federal.

Portanto, a supressão indiscriminada dos colegiados conduziu a equiparação de efeitos jurídicos a situações fáticas distintas. Em virtude da complexidade das matérias envolvidas, conformou-se quadro de ampla insegurança jurídica tendente à caracterização de abuso das prerrogativas do Presidente da República e de retrocesso social. Nesse aspecto, pontuou-se a desnecessidade do ato extintivo e o excesso de poder no que se refere a um processo de desestruturação do regime de participação social em colegiados federais.

Dessa forma, investigaram-se os efeitos jurídicos do Decreto nº 9.759/19 na seara ambiental, segundo exame comparativo à luz das normas complementares supervenientes. Seguindo a opção metodológica, descriminaram-se 19 (dezenove) de um total de 55 (cinquenta e cinco) colegiados extintos, nos termos do Decreto nº 9.784/19. De forma subsequente, perquiriram-se alterações estruturantes no sistema de representação popular em colegiados ambientais, de acordo com 42 (quarenta e dois) regulamentos analisados.

Em paralelo, constatou-se a dificuldade da delimitação das consequências jurídicas do Decreto nº 9.759/19, não obstante haver normas transitórias e atos integrativos. Isso afetou, inclusive, o Poder Executivo Federal ao dispor sobre a revogação expressa de preceito normativo previamente revogado no que tange à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e ao seu respectivo Comitê Executivo. Dessa maneira, concretizou-se cenário de insegurança generalizada e violação ao princípio da segurança jurídica.

Do ponto de vista geral, verificou-se a homogeneidade nas normas relativas às arenas interministeriais e técnicas, desde as limitações procedimentais e a facultatividade da participação social. Especialmente, selecionaram-se 11 (onze) colegiados, instituídos ou não em lei, para fins de análise comparativa das modificações da estrutura plenária, conforme a quantidade de integrantes e a pluralidade representativa. A partir dos dados obtidos, assinalou-se processo de reestruturação das arenas deliberativas ambientais no sentido do enfraquecimento da presença da sociedade civil e aumento do controle do Executivo Federal.

Igualmente, evidenciou-se a perda da pluralidade de segmentos populares, independentemente de haver parâmetros legais de composição. Desde o Decreto nº 9.759/19,

portanto, observou-se um conjunto integrado de atos com vistas à desestruturação do regime de participação dos colegiados ambientais federais, apesar dos limites impostos na ADI-MC nº 6121/DF. Dessa maneira, realça-se potencial ofensa ao núcleo estruturante do princípio democrático, com a deslegitimação de concepções políticas e agentes sociais, bem como recrudescimento de viés governamental autoritário e antidemocrático.

Por fim, exemplificou-se o caso CONAMA e o Decreto nº 9.806/19, sobretudo, a problemática atinente à alteração dos critérios de representação plenária e à revogação de normas ambientais. Sucessivamente, contextualizou-se as ADPF's nº 623, 747, 748 e 749/DF, segundo apontamentos teóricos do direito constitucional ambiental e da governança judicial ecológica. Em suma, projetou-se desenvolvimento da pesquisa, com referência ao direito ambiental e internacional, conforme o princípio democrático e da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental.

REFERÊNCIAS

ALVES, Wanessa. Conama revoga proteção de manguezais, restinga e dispensa licença para irrigação. *O ECO*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/conama-revoga-protecao-de-manguezais-restinga-e-dispensa-licenca-para-irrigacao/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre de; MARQUES NETO, Floriano (Coords.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas.* Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: Direitos humanos e democracia como fundamentos de legitimidade e elementos estruturantes da dogmática administrativa. In: NALINI, Jose Renato; CARLINI, Angelica Lucia (coord.). *Direitos humanos e formação jurídica*. Rio de Janeiro, Gen/Forense, 2010.

_____. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa* – por um Direito Constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, André. Com Conama nas mãos, Salles aprova extinção de regras que protegiam manguezais. *ESTADÃO*, 28 set. 2020. Disponível em: < https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/09/28/com-conama-nasmaos-salles-aprovaextincaoderegrasque-protegiam-manguezais.htm>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. *Parecer da CGU no processo administrativo nº 000770.00929/2019-63*, de 07 de julho de 2019. Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/00077000929201963_CGU.pdf >. Acesso em: 22 jul. 2020.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

_____. *Decreto nº 99.274*, de 06 de junho de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 3.520*, de 21 de junho de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3520.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. *Decreto nº 8.243*, de 23 de maio de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. *Decreto nº 9.191*, de 01 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm>. Acesso em: 08 fev. 2019.

_____. *Decreto nº 9.672*, de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm>. Acesso em: 04 ago. 2020.

_____. *Decreto nº 9.759*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Decreto/D9759.htm#art10 >. Acesso em: 26 ago. 2019.

_____. *Decreto nº 9.784*, de 07 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.

_____. *Decreto nº 9.812*, de 30 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

_____. *Decreto nº 9.806*, de 28 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm>. Acesso em: 14 mai. 2020.

_____. *Decreto nº 9.810*, de 30 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm>. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.819*, de 3 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9819.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.828*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2019-2022/2019/decreto/D9828.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.829*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9829.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.830*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. *Decreto nº 9.848*, de 25 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9848.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.858*, de 25 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9858.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.865*, de 27 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9865.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.888*, de 27 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9888.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.912*, de 10 de julho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.928*, de 22 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.931*, de 23 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9912.htm>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.932*, de 23 de julho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9932.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. *Decreto nº 9.935*, de 24 de julho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9935.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. *Decreto nº 10.000*, de 03 de setembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10000.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. *Decreto nº 10.062*, de 14 de outubro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10062.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. *Decreto nº 10.063*, de 14 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10062.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. *Decreto nº 10.140*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10140.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.141*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10141.htm>. Acesso em: 01 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.142*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm>. Acesso em: 06 out. 2020

_____. *Decreto nº 10.143*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm>. Acesso em: 06 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.144*, de 28 de novembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.160*, de 9 de dezembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.165*, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10165.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.175*, de 13 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10175.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.216*, de 30 de janeiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10216.htm>. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.224*, de 05 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm>. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.234*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm>. Acesso em: 09 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.235*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10235.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.239*, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10239.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.245*, de 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10245.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.260*, de 03 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10260.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.269*, de 06 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10269.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.275*, de 13 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10275.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.277*, de 16 de março de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10277.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.325*, de 22 de abril de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10325.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.375*, de 26 de maio de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10375.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.430*, de 20 de julho de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.431*, de 20 de julho de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10431.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.451*, de 10 de agosto de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10451.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. *Decreto nº 10.455*, de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10455.htm>. Acesso em: 07 set. 2020.

_____. *Decreto nº 10.524*, de 20 de outubro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10524.htm>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Emenda Constitucional nº 32*, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. *Exposição de Motivos do Decreto nº 9.759*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf >. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. *Lei nº 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 14 mai. 2020.

_____. *Lei nº 9.433*, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 26 mai. 2020.

_____. *Lei nº 9.868*, de 10 de setembro de 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm >. Acesso em: 01 abr. 2020.

_____. *Lei nº 11.284*, de 02 de março de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 02 nov. 2020.

_____. *Lei nº 12.114*, de 09 dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm>. Acesso em: 02 nov. 2020.

_____. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1>. Acesso em: 13 jun. 2020.

_____. *Lei nº 13.844*, de 18 de junho de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm >. Acesso em: 01 abr. 2020.

_____. Ministério Público Federal. *Nota Pública do MPF em relação ao Decreto nº 9.759/2019*, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-publica-decreto-9-759.pdf/view>. Acesso em 26 ago. 2019.

_____. Ministério Público Federal. *Petição inicial do processo nº 1037665-52.2020.4.01.3400* (ação de improbidade administrativa referente ao inquérito civil nº 1.16.000.000912/2020-18), de 06 de julho de 2020. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-salles-1>. Acesso em: 30 nov. 2020.

_____. Ministério da Casa Civil. *Ofício circular nº 1/2019/CC/PR*, de 8 de março de 2019. Disponível em: <http://www.diretodaciencia.com/wp-content/Anexos/Oficio_Circular_1_2019_CC_PR.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Decreto dá mais agilidade ao CONAMA*, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15500-decreto-d%C3%A1-mais-agilidade-ao-conama.html>. Acesso em: 07 set. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *135ª Reunião Ordinária do CONAMA*, de 28 de set. 2020. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 284*, de 30 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=282>. Acesso em: 08 dez. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 302*, de 20 de março de 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em: 08 dez. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 303*, de 20 de março de 2002. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>. Acesso em: 08 dez. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 500*, de 19 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=751>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. Notícias STF. *Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei.* Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>. Acesso em: 01 abr. 2020.

_____. Notícias STF. *Restabelecidas normas do Conama sobre áreas de proteção e licenciamento.* Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454328>. Acesso em: 05 dez. 2020.

_____. *Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491*, de 30 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737 >. Acesso em: 07 fev. 2020.

_____. *Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197952 >. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. *Inteiro teor do Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1732287&filename=Tramitacao-PDL+113/2019>. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. *Inteiro teor do parecer do Relator na CTASP sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 113*, de 12 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/

proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1788099&filename=TramitacaoPDL+113/2019>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. *Inteiro teor do parecer da CTASP pela aprovação do PDL nº 113*, de 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1788099&filename= Parecer-CTASP-12-08-2019>. Acesso em: 07 jul. 2020.

_____. *Projeto de Lei nº 8.048*, de 29 de outubro de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979 >. Acesso em: 07 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3239/DF*. Relator: Ministro Cesar Peluzo Rosa. Relator para elaboração do Acórdão: Ministra Rosa Weber. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4874/DF*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4328586>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6121/DF*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 26 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Petição inicial da ADI nº 6121/DF*. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcesso Eletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Informações prestadas pela AGU na ADI nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da PGR na ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Certidão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 13 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Inteiro teor do acordão da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5678906>. Acesso em: 13 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Inteiro teor do acordão da ADPF-MC nº 747/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6016616>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Voto do Ministro Celso de Mello referente à sessão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WLDKB-wkC-k&t=1290s>. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes referente à sessão de julgamento da ADI-MC nº 6121/DF*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fRqDPtPOvWU&t=1845s>. Acesso em: 14 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 623/DF*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da PGR na ADPF nº 623/DF*. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5774620>. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Informações prestadas pela AGU na ADPF nº 623/DF*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5774620>. Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado geral do plebiscito de 1993*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscitode1993/rybena_pdf?file=http://www.jus.ticaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/at_download/file>. Acesso em: 18 mai. 2020.

CANOTILHO, J. J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2011.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, nº 2, abr.-jun., 2005, 1-48.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Goncalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 16, nº 40, abr./jun. 2015, p. 67-81.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Legitimidade na Constituição de 1988. In: _____. Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípio gerais do direito constitucional moderno*. 5. ed., ampl. e atual. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

FERRO, Maurício. Conama derruba resoluções sobre proteção ambiental. *Poder 360*, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/conama-derruba-resolucoes-sobre-protecao-ambiental/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito - uma introdução. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, Rio de Janeiro, p. 105-114, Abr.-Jun. 2003.

G1. *Governo diminui participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente.* Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminuipartici pacaodasociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. *Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19.* Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/ noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudarregramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

GRANDELLE, Renato. ONGs sorteadas para o Conama não sabiam que participariam de seleção. *O GLOBO*, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ongs-sorteadas-para-conama-nao-sabiam-que-participariam-de-selecao-23818140>. Acesso em: 26 nov. 2020.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima. Comentário ao artigo 1º, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LISBOA, Carolina; PRIZIBISCZKI, Cristiane. Revogaço extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. *O ECO*, 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministeriodo-meio-ambiente/>. Acesso em: 14 mai. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Artigo 23 da LINDB - O Equilíbrio entre Mudança e Previsibilidade na Hermenêutica Jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

MEDAUAR, Odete. *O direito Administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MONTEIRO, Gabriela Reis Paiva; TELÉSFOFORO, Rachel Lopes. A atividade consensual da administração pública e as soluções consensuais na defesa da concorrência. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). *Transformações do direito administrativo*: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. Novas tendências da democracia: consenso e direito público na virada do século – o caso brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Bahia, nº 13, p. 1-18, 2008.

MOREIRA, Ego Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Democratização da administração pública e o princípio da participação administrativa. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, nº 35, v. 9, p. 158-176, 2006.

PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atuação Administrativa Consensual* – estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o Estado republicano:* democracia e reforma da gestão pública. Tradução Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

REZENDE, R. M. *Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade:* A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto? (Texto para Discussão nº 158). Núcleo de Estudos e Pesquisas – CONLEG (Senado), Brasília, DF, 2014. Disponível em: < http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/504078>. Acesso em: 15 out. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental* - Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

_____. O Direito Constitucional-Ambiental Brasileiro e a Governança Judicial Ecológica: Estudo à luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 11, nº 20, jan-jul, 2019, 42-110.

SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, nº 3, 20, p. 296-318, Set.-Dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul. 1988.

_____. *O constitucionalismo brasileiro* – evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 124.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVERIA, Evanildo da. Novo Conama completará um ano esvaziado e sem se reunir. *O ECO*, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2020/04/novo-conama-completara-um-ano-esvaziado-e-sem-se-reunir/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

TEODORO, Plínio. Passando a boiada: Resoluções que Salles quer revogar são determinações de lobby ruralista de 2019. *FÓRUM*, 28 set. 2020. Disponível em: < https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/passandoaboiadaresolucoesquesallesquerrevogarsaodeterminacoes-de-lobby-ruralista-de-2019/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

WATANABE, Phillippe; PAMPLONA, Nicola. *FOLHA DE SÃO PAULO*, 19 out. 2019. Governo Bolsonaro extinguiu comitês do plano de ação de incidentes com óleo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/governo-bolsonaro-extinguiu-comites-do-plano-de-acao-de-incidentes-com-oleo.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2020.

APÊNDICE

QUADRO – modificações do regime de participação popular dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal a partir do Decreto nº 9.759/19 e de normas complementares (2019-2020)

Decreto federal nº	Colegiados ambientais	Composição anterior	Composição posterior	Consequências jurídicas
9.806/19 Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.	Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	96 membros: 17 representantes da sociedade civil; 28 componentes do governo federal.	23 membros: 4 representantes da sociedade civil; 10 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.000/19 Dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.	Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	57 membros: 18 representantes da sociedade civil; 29 componentes do governo federal.	29 membros: 9 representantes da sociedade civil; 19 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.062/19 Institui o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.	Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF)	14 membros: 3 representantes da sociedade civil; 5 componentes do governo federal.	7 membros: Sem representação social; 3 componentes do governo federal.	Supressão da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.140/19 Altera o Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.	Comitê do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)	12 membros: 2 representantes da sociedade civil; 6 componentes do governo federal.	7 membros: 1 representante da sociedade civil; 4 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.141/19 Institui o Comitê Nacional das Zonas Úmidas.	Comitê Nacional das Zonas Úmidas (CNZU)	23 membros: 9 representantes da sociedade civil; 12 componentes do governo federal.	8 membros: 3 representantes da sociedade civil; 5 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.142/19 Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa.	Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG)	11 membros: 2 representantes da sociedade civil; 6 componentes do governo federal.	7 membros; Sem representação social; 7 componentes do governo federal.	Supressão da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.143/19 Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.	Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)	21 membros: 3 representantes da sociedade civil; 12 componentes do governo federal; 2 representantes do setor empresarial.	12 membros: Sem representação social; 6 componentes do governo federal; 5 representantes do setor empresarial.	Supressão da participação popular, redução da presença do governo federal e aumento da representação de entidades setoriais empresariais.

QUADRO – modificações do regime de participação popular dos colegiados ambientais da Administração Pública Federal a partir do Decreto nº 9.759/19 e de normas complementares (2019-2020)

(continuação)

Decreto federal nº	Colegiados ambientais	Composição anterior	Composição posterior	Consequências jurídicas
10.144/19 Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+.	Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REED+)	13 membros: 2 representantes da sociedade civil; 8 componentes do governo federal.	7 componentes: 1 representante da sociedade civil; 5 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.224/20 Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente.	Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	17 membros: 8 representantes da sociedade civil; 7 componentes do governo federal.	6 membros: Sem representação social; 6 membros do governo federal.	Supressão da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.235/20 Altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade.	Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO)	21 membros: 5 representantes da sociedade civil; 11 componentes do governo federal.	14 membros: 2 representantes da sociedade civil; 10 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.
10.524/20 Dispõe sobre o Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e institui o seu Comitê Gestor.	Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (CGDEX)	30 membros: 7 representantes da sociedade civil; 5 componentes do governo federal.	13 membros: 4 representantes da sociedade civil; 6 componentes do governo federal.	Redução da participação popular e aumento da presença do governo federal.

Fonte: CARNEIRO, Antonio Leonardo Silva. *O princípio democrático e a participação administrativa: o exame dos argumentos constantes no debate acerca da constitucionalidade do Decreto nº 9.759/19*. 2021. 115 f. Trabalho monográfico (Pós-Graduação em Direito) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.