

# ELETRÔNICOS

## Direito Internacional sem Fronteiras

### DECRETOS 9.759/19 E 9.806/19 E A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

*Decrees 9.759/19 and 9.806/19 and violation of the principles of popular participation and prohibition of environmental retrogression*

Elisa Maffassioli HARTWIG<sup>1</sup> 

#### DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 01 out. 2020

Verificação de Plágio: 13 out. 2020

Decisão final: 19 out. 2020

Editor: ABRANTES, V. V.

Correspondente: HARTWIG, E. M.

**RESUMO:** O presente estudo apresenta uma análise crítica dos Decretos 9.759/19 e 9.806/19. O primeiro extingue colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, já o segundo altera a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A pesquisa tem por objetivo determinar se há violação destes decretos aos princípios constitucionais da participação popular e da proibição do retrocesso em matéria ambiental. Ainda, este trabalho visa a responder se os atos normativos observam os parâmetros fixados pelo Acordo de Escazú (2018), assinado pelo Brasil, e pela Convenção de Aarhus (2001), bem como as exigências dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O desenvolvimento da pesquisa tem como abordagem o método dedutivo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica.

**Palavras-chave:** Participação popular. Proibição do retrocesso ambiental. Acordo de Escazú. Convenção de Aarhus.

**ABSTRACT:** The present study presents a critical analysis of Decrees 9.759/19 and 9.806/19. The first extinguishes collegiates of the direct, autarkic and foundational federal public administration, the second changes the composition and functioning of the National Council for the Environment. The purpose of the research is to determine whether there is a violation of these decrees to the constitutional principles of popular participation and the prohibition of environmental retrogression. Furthermore, this paper aims to answer whether the normative acts comply with the parameters established by the Escazú Agreement (2018), signed by Brazil, and the Aarhus Convention (2001), as well as the requirements of the

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e Pós-graduanda em Direito Social do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito da Seguridade Social na Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). E-mail: < elisa.mhartwig@gmail.com >. ORCID: < https://orcid.org/0000-0002-3093-7748 >.

organs of the Inter-American Human Rights System. The research development approach is the deductive method and the research technique is the bibliographic.

**Keywords:** Popular participation. Prohibition of environmental retrogression. Escazú Agreement. Aarhus Convention.

## 1 INTRODUÇÃO

Primeiramente, cabe destacar que o Brasil está imerso, há alguns anos, em uma situação de grande instabilidade política, com o *impeachment* de uma presidenta no ano de 2016, e uma intensa polarização que culminou na eleição do Presidente Jair Bolsonaro em 2018, apontado como um representante da extrema direita. Nesse contexto, o governo atual vem realizando intensas alterações legislativas, em diversos âmbitos, inclusive no Direito Ambiental. Ocorre que, conforme denúncias de setores mais progressistas da sociedade, tais alterações visam justamente a desregulamentar diversos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, a presente pesquisa pretende demonstrar que os Decretos 9.759/19 e 9.806/19 enquadram-se neste contexto, de forma a retroceder na proteção de direitos fundamentais, nesse caso o direito de participação pública em matéria ambiental. Igualmente o presente trabalho propõe-se a analisar tais atos normativos à luz do princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental.

Ademais, o estudo tem por objetivo verificar a conformidade de tais decretos em relação aos tratados de direitos humanos em matéria ambiental, particularmente o Acordo de Escazú (2018) e a Convenção de Aarhus (2001), além das exigências do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o qual o Brasil integra.

Dessa forma, o problema do presente estudo visa a responder se há violação dos atos do executivo federal ao direito humano de participação pública na tomada de decisões ambientais.

O desenvolvimento da pesquisa tem como abordagem o método dedutivo, partindo da análise dos princípios da participação popular e da proibição do

retrocesso ambiental, dos tratados multilaterais na matéria e das diretrizes postuladas pelo Sistema Interamericano. Deste modo, o cotejo de tais normativas com os Decretos em questão poderá confirmar a hipótese de que estes estão em desacordo ou em violação dos referidos postulados. A técnica de pesquisa é bibliográfica, prioritariamente, através de livros, revistas jurídicas, artigos científicos, entre outros.

## **2 DECRETOS 9.759/19 E 9.806/19**

No dia 11 de abril de 2019, o Presidente da República Jair Bolsonaro expediu o Decreto 9.759, o qual “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”. Isto é, tal normativa extingue colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluídos os colegiados do Ministério do Meio Ambiente, instituídos por decreto ou ato normativo inferior. Contudo, seu artigo 1º, parágrafo 2º<sup>2</sup> foi mais além, visando à extinção, inclusive, de colegiados mencionados em lei.

Neste âmbito, ficariam extintos pelo Decreto o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), entre outros. Não estariam incluídos o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) e o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), instituídos por Lei (LISBOA; PRIZIBISCZKI, 2019).

Na definição dada pelo artigo 2º, inciso II, do Decreto 8.243, de 2014, que foi revogado pelo artigo 10 do Decreto 9.759/19, os Conselhos Nacionais são uma “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo

---

<sup>2</sup> O art. 1º, caput, do Decreto 9.759/2019 “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Já o seu parágrafo segundo, afirma que o disposto no § 1º aplica-se igualmente “aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição”.

entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”.

Assim, no dia 16 de abril de 2019, o Partido dos Trabalhadores ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 6.121, com pedido liminar. Este utilizou-se de três argumentos para sustentar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único, I (posteriormente convertido em artigo 1º, § 2º), e artigo 5º<sup>3</sup>, do Decreto 9.759.

Primeiramente, alega-se inconstitucionalidade formal, em razão da supressão de conselhos previstos em lei, de forma a usurpar a competência legislativa de iniciativa reservada. Nesse sentido, indica-se violação ao artigo 48, inciso XI, da Constituição Federal, pois este prevê expressamente que a criação e extinção de órgãos da administração pública é matéria exclusiva de lei, de iniciativa do Congresso Nacional. Ademais, o artigo 84, inciso VI do mesmo instrumento é claro ao determinar que compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, acerca da organização e funcionamento da administração federal, apenas quando não implicar a criação ou extinção de órgãos públicos. Ainda, o artigo 88 da Carta Magna é categórico ao assegurar que a lei disporá sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública. Dessa forma, verifica-se que o repertório normativo que sustenta o argumento de inconstitucionalidade formal é vasto, fundamentado também no princípio da legalidade (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal).

Ademais, argumentou-se que o artigo 5º do referido Decreto implica em violação ao princípio da segurança jurídica, previsto no artigo 5º, XXXVI da Carta Magna, uma vez que não menciona os colegiados que ficariam extintos. Dessa forma, pondera-se que a incerteza a respeito de quais colegiados seriam abrangidos pela medida, além do caráter genérico, abstrato e questionável dos critérios

---

<sup>3</sup> O art. 5º do Decreto 9.759/19 dispõe que “a partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto”. Seu parágrafo único prevê que o disposto no caput não se aplica aos colegiados “previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino” (inciso I), bem como aos colegiados “criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019” (inciso II).

adotados, causaria uma insegurança jurídica no âmbito da administração pública (BRASIL, 2019a, p. 6-7).

Por fim, assinala-se a violação ao princípio da participação popular (artigo 1º, caput, parágrafo único da CF/88). Isto em razão dos referidos artigos fragilizarem o direito de participação democrática do povo nas esferas decisórias de políticas públicas e de fiscalização das atividades exercidas pela administração pública (BRASIL, 2019a, p. 7).

Por esse motivo, no dia 12 de junho de 2019, o STF, por maioria, concedeu liminar suspendendo os efeitos do parágrafo 2º do artigo 1º e do artigo 9º<sup>4</sup>, por arrastamento, até que haja decisão definitiva.

Já o Decreto 9.806/19 altera a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Este é um órgão consultivo e deliberativo que integra o Ministério do Meio Ambiente. Sua principal função é propor diretrizes das políticas governamentais ambientais e deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente equilibrado. As deliberações advêm do plenário do CONAMA (LOVATO, 2019).

Com o Decreto, o plenário deste órgão teve seus membros reduzidos de noventa e seis para vinte e três. Dentre a sociedade civil, poderão participar apenas quatro entidades exclusivamente ambientalistas, escolhidas por sorteio, sem qualquer outro critério. Não poderão mais participar entidades representantes dos trabalhadores, da comunidade científica, como era o caso da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência, sequer representantes das comunidades indígenas. Além disso, a exigência de que suas Câmaras Técnicas observem a participação de diferentes categorias de interesse multi-setorial foi suprimida.

Enquanto isso, a administração federal possui dez representantes, entre eles o Ministro do Meio ambiente, presidente do plenário, e representantes de outros

---

<sup>4</sup> O art. 9º do Decreto 9.759/19 dispõe que “até 1º de agosto de 2019, serão publicados os atos, ou, conforme o caso, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto”.

sete ministérios. Enquanto os outros membros têm mandato de um ano apenas, este prazo não existe para os representantes do governo federal.

Por essas razões, entre outras, tal decreto é alvo de diversas críticas de professores e especialistas em direito ambiental, como a de que é possível perceber duas diretrizes estabelecidas para o CONAMA através do decreto em questão. Primeiramente, nota-se um reducionismo, através da limitação dos atores participantes da discussão sobre a preservação ambiental, apesar de ser um tema complexo e interdisciplinar. Em segundo lugar, percebe-se um intuito de centralização no poder público federal das decisões ecológicas do país (LOVATO, 2019).

Inclusive, o decreto referido reduziu também a participação de governos municipais, que só poderão contar com dois representantes escolhidos entre as capitais dos estados. Não obstante, são entes federativos essenciais na elaboração dos licenciamentos ambientais de atividades potencialmente poluidoras, já que estão em contato direto com a realidade local. Além disso, a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anama) não tem mais direito garantido à participação no plenário.

Dessa forma, é possível verificar que ambos os decretos violam de forma direta os princípios constitucionais da participação popular e da proibição do retrocesso ambiental, o que será analisado a seguir.

### **3 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

O princípio da participação popular em matéria ambiental garante a participação dos indivíduos e organizações na formulação e execução da política ambiental. Como sublinham Lívia Campello e Renata Nocera (CAMPELLO; NOCERA, 2018) a concepção da necessidade de participação dos cidadãos e das comunidades na proteção ambiental surgiu com a Declaração de Estocolmo de 1972, que dispõe no item sete de seu preâmbulo que “será necessário que cidadãos e comunidades,

empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum”.

Além disso, o princípio supracitado consiste em um dos pilares do Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência da ONU para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, juntamente com o acesso à justiça e o acesso à informação, que consagram, assim, a participação pública em sentido amplo. Este representou a norma internacional de maior referência no que se refere à participação popular em matéria ambiental (UNITED NATIONS, 2014, p. 11) assim dispendo:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Posteriormente, na Conferência Rio+20, em 2012, no Rio de Janeiro, foi adotada a “Declaração sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Neste documento, os Governos do Chile, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai ressaltaram a importância de que, a fim de cumprir com o Princípio 10, os Estados facilitem e fomentem a educação, a sensibilização e a participação da população, colocando a informação à disposição de todos, além proporcionar acesso efetivo aos procedimentos administrativos e judiciais (NACIONES UNIDAS, 2012, p. 2).

Internamente, tal princípio decorre do artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, que assegura que “todo o poder emana do povo, que

o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Dessa forma, verifica-se que a democracia participativa é uma das características do modelo constitucional ambiental brasileiro. Nesse sentido, além das atividades exercidas pelos chefes do executivo, é necessário que o povo exerça o poder diretamente para que a conquista e realização de direitos ambientais seja efetiva.

Igualmente, tal princípio infere-se do artigo 225 da Constituição Cidadã, na medida em que este garante que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". Ademais, tal artigo impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Ou seja, há uma responsabilidade compartilhada na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (FERREIRA, 2013, p. 17).

No Brasil, existem vários mecanismos de participação ambiental, como: a possibilidade de algumas entidades legitimadas requererem o cancelamento ou a impugnação do registro de agrotóxicos (artigo 5º da Lei nº 7.802/89); a possibilidade de qualquer pessoa dirigir representação às autoridades competentes em razão de infração ambiental (artigo 70, § 2º da Lei nº 9.605/98); previsão de realização de audiências públicas em licenciamentos para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras (artigo 3º da Resolução nº 237; artigo 11, § 2º da Resolução nº 01/1986; Resolução nº 09/1987 do CONAMA); a possibilidade de ação civil pública e de ação popular para apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente (artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal); e, finalmente, a possibilidade de participação da sociedade civil em órgãos públicos com competência para regulação ambiental, sendo o Conama o caso mais paradigmático (WEDY, 2020).

Nesse sentido, frisa-se que a possibilidade de influência da atuação popular na formulação das decisões políticas e na gestão da coisa pública é considerada um instrumento da democracia participativa. Em razão disso, o Poder Legislativo, ao



prever os colegiados como mecanismos de participação direta da sociedade civil na gestão da coisa pública, conferiu concretude ao princípio de participação popular previsto na Constituição de 1988. Sendo assim, a tentativa do Chefe do Executivo de excluir tais colegiados sem quaisquer deliberações legislativas, configura ingerência em tal poder. Por tal motivo, o Ministro Marco Aurélio (Relator da ADI 6.121) entendeu pela suspensão da extinção dos órgãos colegiados por ato unilateral do Presidente (BRASIL, 2019b, p. 15).

#### **4 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO**

O princípio da proibição do retrocesso é um princípio constitucional de caráter implícito e geral, isto é, subentendido e derivado de outros princípios e que opera como critério material informador para todo o sistema jurídico-constitucional. Este limita a atuação do legislador e dos órgãos executivos no que tange à eliminação ou redução de direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, constitucionalmente previstos e legalmente implementados por lei ou ato do Poder Executivo (TATSCH, 2017, p. 65) Nesse sentido, Italo Roberto Fuhrmann conceitua tal princípio como:

decorrente do sistema jurídico nacional e do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos que invalida todo e qualquer ato estatal, praticado de forma comissiva, tanto do legislativo quanto do Executivo, que, mesmo não retroagindo no âmbito das posições jurídicas já consolidadas pelo instituto do direito adquirido, retroceda na densificação infraconstitucional dos direitos sociais assegurados ao nível da Constituição, seja no conteúdo da norma, seja na abrangência dos seus titulares, sem que haja, concomitantemente, previsão de política compensatória ou alternativa (FUHRMANN, 2014, p. 49-50).

De fato, a proibição do retrocesso decorre da própria estrutura dos direitos sociais contidos na Constituição Federal de 1988, que se revelam como os meios para a concretização dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, I a V) e para a realização de seus objetivos fundamentais (artigo 3º, I a III) (TATSCH,

2017, p. 65). Dessa forma, entre os principais fundamentos desse princípio cita-se o direito fundamental à segurança jurídica, que constitui um dos pressupostos inafastáveis do Estado de Direito, e que dialoga com as normas jurídicas de cunho social (FUHRMANN, 2014, p. 50). Ademais, a proibição do retrocesso está intrinsecamente relacionada aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, além da concretização da própria dignidade da pessoa humana (SARLET, 2009, p. 125-126).

Cabe ressaltar que, a vedação do retrocesso também é prevista em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como é o caso do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que em seu artigo 2º, parágrafo 1º, dispõe que cada Estado-parte compromete-se a adotar medidas que assegurem, progressivamente, o pleno exercício dos direitos humanos nele reconhecido. Assim, denota-se uma obrigação geral de buscar constantemente a realização dos direitos consagrados sem retrocessos (TRINDADE, 2002, p. 473).

Vale mencionar, igualmente, que a discussão acerca da construção dogmática de um instituto constitucional que proibisse medidas dos órgãos estatais destinadas a reduzir o nível de concretização dos direitos sociais surgiu no âmbito da denominada crise do Estado de bem-estar social, principalmente no continente europeu (FUHRMANN, 2014, p. 48-49). É o que se observa, por exemplo, em Portugal, onde o Tribunal Constitucional de tal país proferiu diversas decisões que ficaram conhecidas como “jurisprudência da crise”, em razão de terem sido apreciadas alterações legislativas, que ocasionaram a redução de direitos ou benefícios sociais, até mesmo sem a análise do princípio em estudo (TATSCH, 2017, p. 60-61). Contudo, verifica-se que o próprio significado da Constituição consiste em proteger os direitos fundamentais ante os fluxos políticos e econômicos.

Assim, conforme preceitua Ingo Sarlet, embora o princípio em questão não seja absoluto, há que se considerar restrições do alcance de direitos sociais, pelo menos *prima facie*, como violadoras do dever de progressiva concretização dos direitos fundamentais. Assim, as referidas restrições somente serão

constitucionalmente legítimas quando necessárias para alcançar propósitos constitucionais relevantes ou cogentes, sendo meticulosamente avaliadas pelo órgão estatal que as promovem, além de demonstrarem observância dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade (SARLET, 2009, p. 138).

Não é o que se observa em relação aos decretos analisados, como bem ressaltou o Partido dos Trabalhadores ao ajuizar a ADI nº 6.121 perante o STF, ao afirmar que a extinção de diversos Conselhos e Comissões, tal como a Comissão Nacional da Biodiversidade – CONABIO, gera flagrante retrocesso vedado pela ordem constitucional. De fato, este é o entendimento do Ministro Edson Fachin, que em seu voto na referida Ação sustentou que:

ao determinar a extinção de inúmeros colegiados até o dia 28 de junho de corrente ano, sem indicar com precisão quais efetivamente serão atingidos pela medida, não é apenas do desaparecimento de um sem número de órgãos que se trata, mas sim da extinção do próprio direito de participação da sociedade no governo, implicando verdadeiro retrocesso em tema de direitos fundamentais, algo já compreendido por este Tribunal como constitucionalmente vedado (BRASIL, 2019b, p. 10).

Da mesma forma, o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, ressalta o descumprimento ao princípio da proporcionalidade, em cujo teste, inclusive, incide o princípio da vedação do retrocesso. Nesse sentido, conforme o Ministro, no decreto analisado, há uma redução na proteção sem um fundamento legítimo, já que não são excluídos apenas conselhos ineficazes ou desnecessários, mas todos, sem uma identificação das respectivas razões para tanto, o que fere o princípio constitucional da proibição do retrocesso.

## **5 ACORDO DE ESCAZÚ E CONVENÇÃO DE AARHUS**

A Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, ou Convenção

de Aarhus, é um tratado de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente, adotada em 1998 pelos governos da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU). Porém, esta entrou em vigor apenas em 30 de outubro de 2001, quando concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto em seu artigo 20 (AGÊNCIA PORTUGUESA DO MEIO AMBIENTE, 2012).

Assim, a Convenção garante, essencialmente, três direitos fundamentais: o direito à informação, o direito de participação e o direito de acesso à justiça em matéria ambiental. Em seus artigos 6º a 8º, esta assevera o direito de participação popular em sociedades democráticas, a qual deve ser efetiva e o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto. Ainda, o público deve ter a possibilidade de realizar comentários e/ou de ser ouvido, inclusive em audiências públicas (artigo 6.2.d.iii), os quais deverão ser levados em conta na decisão adotada pelo Poder Público, cujo conteúdo e fundamentos devem ser acessíveis (artigo 6.8 e 6.9). Outrossim, seu artigo 8º garante a participação pública durante a formulação de regulamentos e quaisquer instrumentos juridicamente vinculantes.

Cabe ressaltar que tal Convenção foi o primeiro tratado internacional vinculante no que diz respeito ao direito de participação pública, havendo, inclusive, diversos casos da Corte Europeia de Direitos Humanos que o citam. Além disso, há a possibilidade de comunicações ao Comitê de Verificação sobre o Cumprimento da Convenção de Aarhus, por indivíduos, organizações não governamentais e outras partes, em caso de violação da Convenção por Estados partes (UNITED NATIONS, 2020, p. 9-11).

Contudo, verifica-se que o Brasil não é signatário da Convenção de Aarhus, embora qualquer país do mundo possa ratificá-la. Não obstante, tal condição não impede que o tratado seja utilizado como parâmetro interpretativo no que tange ao cumprimento de tais direitos pelo Estado brasileiro, visto que constitui uma fonte

de direito internacional (Artigo 38, alínea “a” do Estatuto da Corte Internacional de Justiça).

Já o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, mais conhecido com Acordo de Escazú, foi adotado em 04 de março de 2018, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, e assinado pelo Brasil em 27 de setembro do mesmo ano, à margem da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 2018). Conquanto, tal Acordo ainda não entrou em vigor, conforme o seu artigo 22, uma vez que somente foi ratificado por oito países, sendo necessário que 11 países o façam.

Da mesma forma que a Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú consiste em um instrumento juridicamente vinculante em matéria ambiental e também em um tratado de direitos humanos, cujos principais beneficiários devem ser as populações mais vulneráveis. Conforme seu Prefácio, um de seus objetivos é garantir o direito de todas as pessoas a participar de maneira significativa nas decisões que afetam suas vidas e seu ambiente, em âmbitos muito relevantes como a degradação das terras, desastres ambientais e a mudança climática. Além disso, visa a garantir o acesso à informação de maneira oportuna e adequada e o acesso à justiça quando estes direitos forem violados, formando a tríade da participação pública em sentido amplo. O Acordo assume o compromisso de incluir aqueles tradicionalmente excluídos ou marginalizados e dar voz a quem não a tem, sem deixar ninguém para trás (NAÇÕES UNIDAS, 2018, p. 7-9).

Nesse diapasão, seu artigo 7º assegura a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais como um direito humano de todos. Este artigo salvaguarda a participação pública na elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos (inciso 3), além da oportunidade de apresentar observações no processo de decisões ambientais, por meios apropriados e disponíveis (inciso 7), inclusive em audiências públicas (inciso 6.c). Vale salientar que, uma vez adotada a decisão, o público deverá ser informado dela e de seus

fundamentos, bem como da forma que foram consideradas suas observações (inciso 8). Ademais, tal norma garante a valorização do conhecimento local e dos diferentes saberes, de diversos grupos e setores da sociedade nos espaços de consulta existentes (inciso 13). Assim, as autoridades públicas devem fornecer apoio a pessoas ou grupos em situações de vulnerabilidade, de forma a envolvê-los de maneira ativa nos mecanismos de participação, como os povos indígenas e as comunidades locais (incisos 14 e 15).

Ressalta-se que, o Acordo igualmente prevê o princípio de vedação do retrocesso e o princípio da progressividade (artigo 3.c), os quais deverão guiar cada Estado parte em sua implementação.

Todavia, com a exclusão de colegiados promovida pelo Decreto 9.759/2019, inclusive os criados por lei, e da participação de grupos vulneráveis do plenário do CONAMA, como os indígenas e os trabalhadores, disposta pelo Decreto 9.806/2019, verificamos que o Brasil está na contramão de tais objetivos e princípios, em evidente retrocesso.

Ainda, é importante mencionar que o Acordo de Escazú é o primeiro tratado no mundo que inclui disposições acerca da proteção aos defensores dos direitos humanos em questões ambientais (artigo 9º), o que adquire particular importância em relação ao Estado brasileiro. Isso porque, o Brasil é o país com maior número de ataques contra essas pessoas na América Latina, com 57 ativistas ambientais assassinados em 2017 (GALLI, 2018). Historicamente, as populações rurais e povos indígenas são particularmente atingidos por lutar pela preservação da natureza e pelo direito ao seu território. Inclusive, tal situação está se agravando nos últimos anos, em razão de uma política de desenvolvimento que privilegia grandes obras e, principalmente, a expansão do agronegócio, frente à preservação dos territórios (CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL, 2016, p. 16).

No que diz respeito à questão da falta de ratificação do Acordo pelo Brasil, frisa-se que muitos estados adotam a prática de apenas assinar tratados em razão de compromissos políticos, sem ratificá-los. Contudo, o que se observa é que a

assinatura não é um ato sem consequências, visto que com ela emerge uma exigência de boa-fé (artigo 18, alínea “a” da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados), a qual os estados devem respeitar não apenas por prudência política, mas também por uma questão de direito (ALMEIDA; PEREIRA, 2013, p. 174-175). Assim, como o Brasil não manifestou intenção de não se tornar parte do tratado, este está obrigado a abster-se de atos que frustrem seu objeto ou finalidade.

Entretanto, em oposição ao próprio posicionamento realizado pelo Ministério das Relações Exteriores, de que “a assinatura brasileira reafirma o compromisso histórico do País com o multilateralismo e o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2018), o governo brasileiro não tem se mostrado progressista, no sentido de reconhecer que somente através de um processo transparente, participativo e responsável é possível obter uma decisão verdadeiramente sustentável.

## **6 SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

É possível apontar, ainda, contrariedades dos atos do Executivo Federal com as exigências da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a matéria. Ressalta-se que o Brasil aceitou a competência contenciosa da Corte em 1998, o que implica que este aplique seus entendimentos.

Em sua Opinião Consultiva nº 23 de 2017, a Corte reconhece a relação intrínseca entre a proteção do meio ambiente e a efetivação dos direitos humanos, vez que diversos destes direitos são afetados pela degradação do meio ambiente. Assim, os estados devem cumprir diversas obrigações ambientais para o efetivo cumprimento de suas obrigações de respeito e garantia dos direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 21-25).

Conforme a Corte, o Direito Internacional dos Direitos Humanos exige dos Estados o cumprimento de determinadas obrigações de procedimento no que diz respeito à proteção do meio ambiente, como o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça. De fato, a participação popular representa um dos pilares

fundamentais dos direitos instrumentais, já que é por meio dela que as pessoas exercem o controle democrático sobre as decisões estatais. O direito à participação dos cidadãos nos assuntos públicos se encontra consagrado no artigo 23.1, alínea “a” da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a qual foi ratificada pelo Brasil em 1992. Cabe ressaltar que esta participação deve respeitar os princípios de transparência e publicidade, além de ser realizada sem discriminação, de maneira equitativa e significativa (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 91-92).

No que tange aos direitos dos povos indígenas ou tribais, o Tribunal já se manifestou em diversos casos contenciosos no sentido de que o direito sobre o seu território está vinculado com a proteção dos recursos naturais ali existentes, o que também está relacionado com a garantia de uma vida digna, diante da estreita relação que possuem com sua terra ancestral (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005, p. 80). Assim, a Corte determina que o Estado deve garantir os direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e implementação de um projeto ou medida que possa afetar o território de uma comunidade indígena ou tribal. Para tanto, o Estado deve gerar canais de diálogo efetivos e confiáveis com os povos indígenas nos procedimentos de consulta e participação através de suas instituições representativas (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012, p. 49).

Ademais, vale mencionar que, o Brasil também é signatário do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mais conhecido como “Protocolo de San Salvador”, desde 1996. Este Protocolo consagrou no Continente Americano o movimento de conscientização mundial em relação à necessidade de maior proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ele inclui em seu artigo 11 o direito ao meio ambiente sadio e de proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente, além de conter a exigência de progressividade na garantia desses direitos (artigo 1º), o



que foi extraído do artigo 2º do Pacto de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas (TRINDADE, 2002, p. 462-463).

Embora somente os seus artigos 8º, alínea “a” (direito de associação e liberdade sindical) e 13 (direito à educação) estejam sujeitos ao sistema de petições individuais dirigido à Comissão Interamericana (artigo 19.6), o qual requer a identificação de vítimas, o artigo 19.7 do Protocolo prevê a seguinte via de ação:

a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembléia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

Dessa forma, verifica-se que existem diversos mecanismos de monitoramento internacional dos quais os órgãos do Sistema Interamericano podem fazer uso quando os Estados partes vulnerarem direitos humanos, não apenas o sistema de petições individuais previsto no artigo 44-51 e 61-69 da Convenção Americana. São exemplos destes mecanismos: resoluções, audiências públicas, visitas *in loco*, recomendações, entre outros.

De fato, pode haver igualmente denúncia do Brasil à Organização dos Estados Americanos, pela Comissão Interamericana, em razão da violação do direito humano à participação, como já ocorreu em 08 de junho de 2016, na audiência “Afetações aos direitos humanos devido à mineração no Brasil”, no 158º Período extraordinário de sessões da CIDH. Nessa ocasião, diversas organizações da sociedade civil denunciaram o impacto ambiental da mineração no Brasil e a ausência de medidas estatais para proteger os direitos humanos das vítimas, como no rompimento da barragem de Mariana, em 2015. Nesse sentido, houve denúncia de que o projeto de lei de regulamentação da mineração não contempla a participação da comunidade e que as empresas responsáveis pelo desastre

ambiental são as protagonistas na decisão de compensações (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2016, p. 4).

Tais manifestações provenientes dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos são extremamente importantes, pois destacam a relevância do direito à participação popular na tomada de decisões ambientais.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto, é possível constatar que os Decretos 9.759/19 e 9.806/19 violam os princípios da participação popular e da proibição do retrocesso em matéria ambiental. Dessa forma, a extinção dos colegiados elimina não apenas a garantia de consulta nos espaços já existentes, mas também a transparência dos processos decisórios. Ainda, a alteração na composição do CONAMA e de suas Câmaras Técnicas contraria a exigência expressa do Acordo de Escazú de que a participação do público seja aberta e inclusiva, tornando o caráter democrático das decisões meramente ilusório.

Apointa-se, igualmente, a contrariedade dos atos do Executivo Federal em relação aos principais tratados multilaterais na matéria, além de seu descompasso com as exigências da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de garantia e respeito do direito humano à participação pública na tomada de decisões e de políticas que podem afetar o meio ambiente. Sendo assim, tais atos normativos enquadram-se em um contexto político de retrocesso na garantia de direitos fundamentais ambientais e ensejam possíveis denúncias do Brasil à órgãos internacionais, como à OEA, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o que já ocorreu anteriormente.

Deste modo, conclui-se que, cabe às instituições democráticas e aos atores jurídicos, políticos e sociais comprometidos com a defesa dos direitos humanos salvaguardar os princípios e garantias assegurados pela Carta Magna. Há a necessidade de fortalecimento dos valores políticos democráticos em todos os

espaços possíveis, aliado a promoção da participação pública efetiva em matéria ambiental.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. ONU – Convenção de Aarhus. **Agência Portuguesa do Ambiente**, Nov. 2012. Disponível em: <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz; PEREIRA, Maíra Fajardo Linhares. Revisitando os Efeitos da Assinatura de um Tratado Internacional: da Obrigação de Boa-fé à Sujeição Internacional do Estado. **Revista de Direito GV**, São Paulo, 9(1), jan-jun 2013, p. 171-198.

BRASIL. Assinatura do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). 2018. **Ministério das Relações Exteriores**, set. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121**. Petição Inicial. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121**. Relator: Min. Marco Aurélio, 2019b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; NOCERA, Renata Pereira. Direitos Humanos e Meio Ambiente: os Direitos de Participação nos Acordos Ambientais Regionais. **Revista de Direito Ambiental**, v. 92, out-dez 2018.

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL. **Práticas emergentes de los Estados em matéria de protección a personas defensoras del medio ambiente en América Latina y el Caribe**. Ciudad de México, 2016. Disponível em: <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/PRACTICAS-EMERGENTES-esp.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Informe sobre el 158º Período Extraordinario de Sesiones de la CIDH**. Chile, 2016. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-158.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020. p. 4.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay**. Serie C, No. 125. 2005. Sentença de 17 de junho de 2005. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf). Acesso em: 24 mai. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador**. Serie C, No. 245. 2012. Sentença de 27 de junho de 2012. Disponível em: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf). Acesso em: 24 mai. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-23/17. **Medio ambiente y derechos humanos**. 2017. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 24 mai. 2020.

FERREIRA, Adriany Barros de Britto. **Povos indígenas e a exploração dos recursos minerais**: um estudo pautado no reconhecimento do direito à diferença no Estado socioambiental de direito. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, 2013.

FUHRMANN, Italo Roberto. O princípio da proibição do retrocesso social como categoria autónoma no direito constitucional brasileiro? Conceito, fundamentação e alcance normativo frente à atual dogmática dos direitos. **Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique**, v. 1, p. 45-81, 2014.

GALLI, Giuliano. Brasil é o país com mais mortes de defensores de direitos humanos e ambientais. **Instituto Vladimir Herzog**, jul. 2018. Disponível em: <https://vladimirherzog.org/brasil-e-o-pais-com-mais-mortes-de-defensores-de-direitos-humanos-e-ambientais/>. Acesso em: 20 mai. 2020.

LISBOA, Carolina; PRIZIBISCZKI, Cristiane. “Revogaço” extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente. **O Eco**, abr. 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 18 mai. 2020.

LOVATO, Marcos. Decreto centraliza no poder público federal as diretrizes ecológicas do país. **Consultor Jurídico**, jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-10/marcos-lovato-decreto-centraliza-diretrizes-ecologicas-poder-publico>. Acesso em: 23 mar 2020.

NACIONES UNIDAS. **Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.** Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 2012. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/CONF.216/13>. Acesso em: 19 mai. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.** Escazú: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf). Acesso em: 26 mai. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas Sobre a Assim Designada Proibição de Retrocesso Social no Constitucionalismo Latino-americano. **Revista TST**, Brasília, v. 75, n. 3, jul/set 2009.

TATSCH, Ricardo Luís Lenz. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição Brasileira.** Sede Material, Aplicação e Limites. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, Vol. I.

UNITED NATIONS. **Protecting your environment: The power is in your hands – Quick guide to the Aarhus Convention.** United Nations Economic Commission for Europe, 2014. Disponível em: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_brochure\\_Protecting\\_your\\_environment\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_brochure_Protecting_your_environment_eng.pdf). Acesso em: 18. mai. 2020.

WEDY, Gabriel. Do princípio da participação popular ambiental. **Consultor Jurídico**, mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-07/ambiente-juridico-principio-participacao-popular-ambiental2>. Acesso em: 18 mai. 2020.