

Os colegiados ambientais como expressão do princípio da participação popular no direito brasileiro

O caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

THIAGO PIRES OLIVEIRA

Sumário

1. Introdução. 2. Os órgãos colegiados ambientais no direito brasileiro. 3. O caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). 3.1. A estrutura jurídico-organizatória da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). 3.2. O regime jurídico do CONAMA. 4. A participação popular, o CONAMA e a concretização principiológica pelo Poder Judiciário. 5. Conclusões.

Heron José de Santana Gordilho é pós-doutor pela Pace University (EUA). Doutor pela UFPE. Bacharel e mestre pela UFBA. Coordenador da Especialização em Direito Ambiental e Professor da UFBA e da Universidade Católica de Salvador. Conselheiro da International Union for Conservation of Nature. Promotor de Justiça.

Thiago Pires Oliveira é mestre, especialista e bacharel pela UFBA. Professor da UFBA e do Centro Universitário Instituição de Educação Superior de Brasília. Advogado.

1. Introdução

A participação popular surge como um elemento do fenômeno político pós-moderno que busca renovar a utilização de mecanismos visando uma maior democratização da sociedade. No direito brasileiro, ela vem sendo tratada como um princípio jurídico, principalmente por alguns doutrinadores do direito público, possuindo um forte componente discursivo para a realidade jurídica.

No direito ambiental brasileiro, a participação popular alcançou um *status* normativo ímpar, conforme pode ser observado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece uma série de deveres direcionados à efetivação da participação, como o dever de cooperação entre estado e sociedade (art. 225, *caput*), o dever de educação ambiental (art. 225, § 1º, VI) e o dever de publicidade dos estudos prévios de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV).

Uma das manifestações da participação popular na administração pública se dá por meio de órgãos colegiados gestores de políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre outros. Essa expressão institucionalizada do princípio da participação popular também se aplica ao direito ambiental, visto que, desde que foi concebida no Brasil uma política nacional para a proteção do meio ambiente, foi também concebida a existência de um órgão colegiado para tratar da questão ambiental.

O direito ambiental brasileiro prevê a existência de 25 colegiados ambientais de abrangência nacional, que tratam de aspectos amplos ou setoriais pertinentes ao meio ambiente. Neste artigo, iremos tratar apenas do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão criado pela Lei nº 6.938/81.

Inicialmente, serão focalizados os órgãos colegiados deliberativos e apresentados alguns critérios de classificação dos órgãos colegiados no direito brasileiro e no direito ambiental pátrio, com destaque para a figura dos conselhos de meio ambiente *stricto sensu*, categoria na qual o CONAMA se encontra incluído.

Em seguida, será exposta a situação do CONAMA na estrutura jurídico-organizatória da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Nesse sentido, será traçada a configuração dessa Política Nacional, brevemente, com enfoque especial no Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e contextualizar-se-á o CONAMA nesse sistema responsável pela implementação da PNMA.

Por fim, analisar-se-á a forma como se delineia o princípio da participação popular na realidade jurídica pátria, a aplicação desse princípio no direito ambiental brasileiro e pelo Supremo Tribunal Federal, e o modo como o Poder Judiciário vislumbra a colegialidade ambiental.

2. Os órgãos colegiados ambientais no direito brasileiro

Os órgãos colegiados, denominados por Themístocles Cavalcanti (1964, p. 478) “instâncias administrativas coletivas” e por Marcello Caetano (2005, p. 207) “órgãos colegiais”, podem ser definidos como aqueles que “têm por titulares dois ou mais indivíduos, designados para em reunião exprimirem a vontade da pessoa colectiva”.

Os órgãos colegiados podem ser classificados sob duas formas: quanto à natureza de suas manifestações e quanto à sua composição. Esses dois critérios de taxonomia visam auxiliar na verificação do grau de inserção do princípio da participação popular em tais órgãos públicos.

No que se refere ao primeiro critério, relacionado à natureza de suas manifestações, ou seja, à essência dos atos exteriorizados pelo colegiado, tais órgãos podem ser classificados como a) consultivos; e b) deliberativos (CAETANO, 2005, p. 207)¹.

Quanto à sua composição, ou seja, o perfil dos membros que os integram, os órgãos colegiais podem ser classificados como a) totalmente governamentais; b) preponderantemente governamentais; c) paritários; d) preponderantemente sociais (maioria da sociedade civil); e) totalmente sociais (somente a sociedade civil) (SILVEIRA, 2007, p. 53); e f) mistos.

A adoção de órgãos colegiados no âmbito da administração pública é uma manifestação do princípio da participação popular (BACHOFF; WOLFF; STÖBER, 2006, p. 196), especialmente devido ao fato de abarcarem em sua composição cidadãos desvinculados do Poder Público, que figuram como agentes particulares em colaboração, permitindo que as decisões

¹ Os conselhos deliberativos também possuem função consultiva, pois a primeira função abarca a segunda.

governamentais não sejam de exclusividade estatal. Ademais, esses órgãos são extremamente úteis, principalmente em face do planejamento governamental, tarefa que exige uma abordagem ampla e plural para ser adequadamente concebida.

Um dos ramos do direito que se encontra intrinsecamente dependente do planejamento é o direito ambiental, visto que tanto as leis quanto as políticas públicas ambientais devem estar rigidamente amparadas em parâmetros técnicos. São padrões científicos de qualidade ambiental que permitem inferir se o meio ambiente se encontra ecologicamente equilibrado; portanto, sendo concretizado como direito fundamental.

De acordo com Igor da Fonseca, Marcel Bursztyn e Adriana de Moura (2012, p. 194), “o elemento técnico é um fator constituinte das políticas públicas e um item necessário à legitimação dessas políticas em espaços públicos da sociedade moderna. Na deliberação de políticas públicas, o elemento técnico e o político são interrelacionados e interdependentes”. Esse entrelaçamento entre técnica e política decorre do fato de que inexistente uma ciência neutra, e as instituições tecnocráticas estão passíveis de serem afetadas pelas idiosincrasias de seus integrantes.

Leme Machado (2011, p. 180) pondera que a adoção das instâncias administrativas coletivas proporciona dinamismo e revitalização para o Poder Público, mas que, apesar deste renovo, o poder de decisão ainda permanece “com aqueles que estejam ocupando os postos estatais”; todavia, a existência dos colegiados submete os agentes estatais a, “[...] pelo menos, ouvir e ponderar conceitos independentes, que poderão ser diferentes ou os mesmos, o que, então, confirmaria a adequação da política ambiental oficial”. Em síntese, os colegiados participativos proporcionam uma legitimidade em relação à política oficial para o meio ambiente.

Os órgãos colegiados relativos ao meio ambiente podem ser classificados segundo dois critérios: o material e o formal-federativo. O primeiro critério se fundamenta nas matérias apreciadas pelos órgãos colegiados e no conceito contemporâneo de meio ambiente, que se triparte nos aspectos natural, cultural e artificial (SILVA, 2003, p. 21; FIORILLO, 2010)². De acordo com esse critério, os colegiados ambientais se dividem em duas grandes modalidades: a) conselhos de meio ambiente *stricto sensu*; e b) colegiados ambientais setoriais (OLIVEIRA, 2012, p. 24).

Os conselhos de meio ambiente *stricto sensu* são órgãos colegiados da Administração Pública vinculados ao SISNAMA, os quais detêm atribuições consultivas e deliberativas e promovem a articulação entre Estado

² Celso Fiorillo (2010) discorda da classificação tricotômica de José Afonso da Silva quanto aos elementos do meio ambiente e propõe um conceito quadripartite com a inclusão do meio ambiente de trabalho.

e sociedade civil na tomada de decisões envolvendo o meio ambiente. Frise-se que a vinculação ao SISNAMA implica a adoção obrigatória de uma estrutura que contemple o caráter deliberativo e participativo em tais entes públicos colegiados (OLIVEIRA, 2012, p. 25).

Tais conselhos são órgãos presentes nas três esferas da Federação (União, Estados e Município) e Distrito Federal. De acordo com o SISNAMA, cada unidade federativa somente possuirá um único conselho de meio ambiente; dessa forma, no Brasil, existe um único conselho federal (Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA), 26 estaduais³, um conselho distrital (Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM) e, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE relativa ao ano de 2009, 3.135 municípios brasileiros⁴ (56,3%) possuem um conselho municipal de meio ambiente (BRASIL, 2010a, p. 57)⁵.

Por serem obrigatoriamente instâncias de representação da sociedade civil, os conselhos tendem a ser organismos plurais que expressam os diferentes atores políticos e sociais, além de figurarem como um peculiar espaço de embate ideológico, dada a diversidade política dos seus componentes, ou então como um espaço deliberativo de articulação e negociação político-institucional.

A articulação e a negociação institucionais como mecanismos de construção do consenso no contexto da democracia deliberativa ainda são elementos inovadores para a realidade brasileira. Corroborando esse entendimento, afirma Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 116) que “a articulação entre as instituições e a negociação, no âmbito dos conselhos, são um avanço na execução de políticas públicas. Todavia, tais procedimentos são inovadores no direito. Não há, no País, uma cultura de articulação e de negociação institucional consolidada”.

Os colegiados ambientais setoriais são também órgãos colegiais da Administração Pública que desempenham um destacado papel institucional no âmbito de uma específica política ambiental setorial (ex: recursos hídricos, biossegurança, resíduos sólidos, mudanças climáticas, desenvolvimento urbano, cultura, etc.).

³No Estado da Bahia, o órgão correspondente é o CEPRAM – Conselho Estadual de Meio Ambiente, de acordo com a Lei estadual nº 10.431/2006.

⁴No Município de Salvador, o órgão correspondente é o COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente, nos termos da Lei municipal nº 6.916/2005.

⁵Cumprе esclarecer que houve uma significativa evolução no surgimento destes órgãos administrativos com o advento da Constituição de 1988, pois até 1987 haviam sido criados no País apenas 3,3% conselhos dessa natureza; em 1999, primeiro ano em que a informação foi investigada pela MUNIC, eles existiam em 1.177 (21,4%) municípios brasileiros, até atingir os atuais 56,3% dos municípios.

Esses órgãos colegiados ambientais setoriais, em regra, não precisam ter caráter deliberativo nem ter uma representação da sociedade civil⁶, pois muitos deles são constituídos no uso da discricionariedade pela Administração Pública; daí a divergência desses órgãos em relação aos conselhos de meio ambiente *stricto sensu*, os quais, estando vinculados ao SISNAMA, devem seguir uma formatação prevista em Lei.

Por sua vez, o segundo critério de classificação dos conselhos, o formal-federativo, se baseia na estrutura federativa do Estado brasileiro e, com base nele, se classificam os órgãos colegiais ambientais em municipais, estaduais/distrital e federais. Considerando o recorte deste trabalho, serão analisados os colegiados federais.

Os órgãos colegiados ambientais na esfera federal podem ser divididos em dois grupos em razão do âmbito territorial de sua atuação, ou seja, de sua abrangência espacial: a) colegiados de abrangência nacional; e b) colegiados de abrangência limitada (OLIVEIRA, 2012, p. 26).

Os colegiados de abrangência nacional são instâncias coletivas inseridas no âmbito da Administração Pública federal que, sendo paritárias ou não com a sociedade civil, possuem atribuições administrativas que podem repercutir sobre todo o território nacional, principalmente quando essas atribuições forem deliberativas ou normativas.

No direito brasileiro estão previstos 25 órgãos colegiados, que atuam nos três aspectos do meio ambiente: natural, cultural e artificial⁷.

⁶ Importantes exceções ao exposto são os colegiados integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos colegiais previstos no Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/01) e alguns colegiados pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Estas instâncias são caracterizadas por uma consolidada e destacada participação da sociedade civil.

⁷ Somente 23 desses colegiados ambientais se encontram em atividade.

Desses órgãos, onze estão relacionados com o meio ambiente natural e vinculados ao Ministério de Estado do Meio Ambiente (MMA), órgão central do SISNAMA: o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA; o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH⁸; o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético – CGEN⁹; o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Meio Ambiente – CFNMA¹⁰; a Câmara Federal de Compensação Ambiental – CFCA¹¹; o Conselho consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal¹²; a Comissão de Gestão de Florestas Públicas – CGFLOP¹³; a Comissão Nacional de Biodiversidade – CONABIO¹⁴; a Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável – CONACER¹⁵; a Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas – CONAFLOP¹⁶; a Comissão Tripartite Nacional¹⁷; e o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁸.

Existem colegiados com atribuições ambientais, porém, em virtude de sua natureza setorial, eles se encontram desvinculados do

⁸ Previsto no art. 33, inc. I, da Lei nº 9.433/1997 e regulamentado pelo Decreto nº 4.613/2003.

⁹ Criado pelo art. 10 da Medida Provisória nº 2.186-16/2001.

¹⁰ Previsto no art. 3º do Decreto federal nº 3.524/2000.

¹¹ Previsto no Decreto federal nº 6.848/2009, ele foi efetivamente criado e regulamentado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) pela Portaria MMA nº 416/2010.

¹² Lei nº 11.284/2006. Encontra-se subordinado ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

¹³ Lei nº 11.284/2006, regulamentada pelo Decreto nº 5.795/2006.

¹⁴ Criada pelo Decreto nº 1.354/1994 e regulamentada pelo Decreto nº 4.703/2003.

¹⁵ Instância consultiva e colegiada criada pelo art. 3º do Decreto federal nº 5.577/2005.

¹⁶ Criado pelo Decreto federal nº 4.864/2003, que alterou o Decreto nº 3.420/2000.

¹⁷ Criada pelo art. 4º, III, e § 2º, da Lei Complementar nº 140/2011.

¹⁸ Previsto na Lei nº 12.305/2010.

órgão central do SISNAMA. Esse é o caso dos cinco colegiados que possuem atribuições envolvendo o meio ambiente natural e vinculados ao Ministério de Estado da Ciência e Tecnologia: o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA¹⁹; a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio²⁰; o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS²¹; o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM²²; a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima²³.

Além dos citados órgãos colegiais, existem outros que também atuam em âmbitos setoriais do meio ambiente natural. Assim sucede com o Comitê Assessor da Política Nacional de Educação Ambiental²⁴, vinculado ao Ministério de Estado da Educação, e com a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM²⁵, vinculada ao Ministério da Defesa.

Por fim, no que toca ao aspecto natural do meio ambiente, devem ser citados dois colegiados que, por omissão (ou opção) da Administração Pública, se encontram inativos. Trata-se do CNPF – Conselho Nacional de Proteção à Fauna²⁶ e do CONAMAZ – Conselho Nacional da Amazônia Legal²⁷.

Quanto ao meio ambiente artificial, o único colegiado de abrangência nacional previsto no

direito brasileiro é o Conselho das Cidades²⁸, vinculado ao Ministério de Estado das Cidades. No que tange ao meio ambiente cultural, existem três órgãos colegiais: o Conselho Nacional de Política Cultural²⁹ e o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural³⁰, ambos vinculados ao Ministério de Estado da Cultura; e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, vinculada ao Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome³¹.

A outra modalidade de órgão colegial é aquela formada pelos colegiados ambientais de abrangência limitada, os quais seriam instâncias coletivas dotadas de atribuições administrativas que somente produzem efeitos jurídicos em uma delimitada parcela do território nacional, podendo ser paritárias ou não com a sociedade civil. Apesar de instituídos pela Administração Pública federal, esses colegiados ambientais apresentam restrições espaciais, ou seja, têm abrangência limitada a uma parcela do território nacional.

Apenas a título exemplificativo, podem ser elencados como colegiados ambientais federais de abrangência limitada os órgãos colegiados previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os comitês de bacias

¹⁹ Criado pelo art. 4º da Lei nº 11.794/2008, que foi regulamentada pelo Decreto nº 6.899/2009.

²⁰ Lei nº 11.105/2005.

²¹ Lei nº 11.105/2005.

²² Instituído originalmente pelo Decreto federal nº 6.263/2007, esse órgão colegial se encontra previsto no art. 7º, I, da Lei nº 12.187/09 que dispõe sobre a Política Nacional da Mudança do Clima.

²³ Previsto no art. 7º, II, da Lei nº 12.187/2009.

²⁴ Previsto na Lei nº 9.795/1999.

²⁵ Criado pelo art. 1º do Decreto nº 74.557/1974.

²⁶ Previsto pelo art. 36 da Lei nº 5.197/67.

²⁷ Previsto pelo Decreto federal nº 1.541/1995.

²⁸ Órgão colegiado que substituiu, de acordo com o art. 33, VIII, da Lei federal nº 10.683/2003, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) criado pelo art. 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001. Esse conselho se encontra regulamentado pelo Decreto nº 5.790/2006 e, além de ser responsável pela política urbana (meio ambiente artificial), é também o órgão competente para instrumentalizar o controle social em nível federal da política nacional de saneamento básico, conforme previsão do art. 47, § 2º, da Lei nº 11.445/2007.

²⁹ Decreto federal nº 5.520/2005.

³⁰ Previsto originalmente no Decreto-Lei nº 25/1937, encontra-se regulamentado pelo art. 7º do anexo I do Decreto nº 6.844/2009. Esse colegiado integra a estrutura administrativa do Instituto do Patrimônio-Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

³¹ Decreto nº 6.040/2007.

hidrográficas de rios federais, os comitês de ética no uso de animais de entes da Administração Federal e as comissões internas de biossegurança de entes da Administração Federal.

De acordo com o art. 6º, inc. I, da Lei federal nº 9.985/2000, o CONAMA é definido também como o órgão consultivo e deliberativo do SNUC. Todavia, existem outras quatro modalidades de colegiados previstos no SNUC: os conselhos consultivos de unidades de conservação de proteção integral, os conselhos deliberativos de reservas extrativistas, os de reservas de desenvolvimento sustentável e os das reservas de biosfera.

Também é o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas de rios federais, os quais estão previstos no art. 33, inc. III, da Lei federal nº 9.433/1997 e são definidos como “órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição” (MACHADO, 2002, p. 104-105). Desse conceito se depreende a abrangência limitada de tais órgãos do ponto de vista territorial.

Com o advento da Lei Complementar nº 140/2011 (Lei das Competências Ambientais), diploma legal que regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, os colegiados ambientais foram alçados à condição de instâncias imprescindíveis para a legitimação da governança ambiental, tanto em virtude de sua função democrática quanto por se configurarem como um espaço público privilegiado para a discussão técnica, tendo em vista a composição qualificada que devem ter as câmaras técnicas que subsidiam os trabalhos dos colegiados ambientais.

A referida Lei Complementar instituiu a obrigatoriedade jurídica da instalação de conselho de meio ambiente como um requisito legal para que um ente federativo exerça a competência administrativa de licenciamento ambiental. Tal dever jurídico se encontra amparado no art. 15 da Lei das Competências Ambientais. Esse dever é uma concretização do princípio democrático e tem a particularidade de ser mediado por uma regra constante na Lei das Competências Ambientais.

A regra constante no dispositivo do art. 15 da Lei das Competências Ambientais estabelece as hipóteses em que os entes federativos, União e Estados federados, deverão atuar em caráter supletivo exercendo as atribuições administrativas de licenciamento e autorização ambiental de outros entes. Essa regra desempenha um importante papel na concretização do princípio da participação, pois permite que sejam aplicadas algumas funções atribuídas aos princípios no contexto da “eficácia interna indireta”, na linha de Humberto Ávila (2009), como a) a função interpretativa, quando inferimos que o dispositivo em comento estabelece as hipóteses de exercício da “competência supletiva” da União e Estados; ou b) a função bloqueadora, quando permite constatar que a ausência de um conselho de meio ambiente em um determinado ente federativo

autoriza que outro exerça a sua competência ambiental (a competência supletiva). Logo, devem ser “bloqueadas” as interpretações que confiram aos entes ambientais de uma unidade da federação que não possui um conselho de meio ambiente as competências para a execução do licenciamento ambiental.

Desse modo, o princípio da participação popular indiretamente é aplicado sobre a norma jurídica que estabelece que os entes federativos adotem com conselho de meio ambiente como requisito para o exercício de algumas atribuições ambientais.

3. O caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)

Nesse tópico, será analisada a Política Nacional do Meio Ambiente e seu correspondente Sistema, no caso o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), além do regime jurídico do CONAMA, o órgão colegiado e deliberativo do SISNAMA, que permite a participação da sociedade civil na tomada de decisões governamentais pertinentes ao meio ambiente.

3.1. A estrutura jurídico-organizatória da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

A PNMA pode ser conceituada como um conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos de abrangência nacional, destinados à promoção do desenvolvimento sustentável na realidade brasileira. A disciplina jurídica dessa política pública se encontra assentada na Lei federal nº 6.938/81 e no seu regulamento, o Decreto presidencial nº 99.274/90.

Os instrumentos da PNMA são medidas, meios e procedimentos pelos quais o poder público executa a política ambiental, tendo em vista a realização concreta do seu objeto, ou

seja, preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Eles se encontram relacionados no art. 9º da Lei federal nº 6.938/81 e são exemplificativos³².

Tais instrumentos densificam diversos princípios estruturantes do direito ambiental e possuem diferentes graus de complexidade, “seja na sua formulação, seja na sua aplicação” (MILARÉ, 2007, p. 324). Daí a importância do estabelecimento de uma estrutura organizada e articulada de entes públicos voltados para a proteção do meio ambiente. Essa estrutura político-administrativa é o Sistema Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 6º da Lei federal nº 6.938/81.

De acordo com o citado dispositivo legal, tendo em vista as alterações que se sucederam desde 1981, existem seis espécies de órgãos integrantes do SISNAMA: a) órgãos locais; b) órgãos seccionais; c) órgão executor; d) órgão central; e) órgão consultivo e deliberativo; e f) órgão superior.

Os órgãos locais previstos no art. 6º, inc. VI, da Lei da PNMA são os órgãos e entidades da administração municipal que são dotados de atribuições em matéria de meio ambiente. Esses entes poderão constituir um sistema municipal de meio ambiente, o qual deverá ser formado por um conselho de meio ambiente e por um órgão ambiental capacitado de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011.

Por sua vez os órgãos seccionais são entes integrantes da administração pública dos Es-

³² A referida Lei indica treze instrumentos: a) padrões de qualidade ambiental; b) zoneamento ambiental; c) avaliação de impactos ambientais; d) licenciamento ambiental; e) incentivo à produção limpa; f) espaços territoriais especialmente protegidos; g) Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; h) cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; i) relatório de qualidade do meio ambiente; j) garantia da informação pelo poder público; k) cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras; l) instrumentos econômicos; m) penalidades disciplinares ou compensatórias (BRASIL, 1981).

tados federados e do Distrito Federal que se encontram previstos no art. 6º, inc. V, da Lei federal nº 6.938/81. Esses entes variam de acordo com a estrutura de cada Estado-membro e se organizam em um sistema estadual de meio ambiente³³.

O órgão executor é aquele que desempenha atribuições operacionais visando implementar a norma ambiental e as diretrizes governamentais de âmbito federal. Segundo o art. 6º, inc. IV, da Lei da PNMA, esse “órgão” é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma autarquia federal criada pela Lei nº 7.735/89 e que se encontra vinculada ao Ministério de Estado do Meio Ambiente.

Em 2007, com o advento da Medida Provisória nº 366, posteriormente convertida na Lei federal nº 11.516/07, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal que passou a exercer todas as atribuições que anteriormente eram exercidas pelo IBAMA envolvendo o patrimônio florestal e genético brasileiro³⁴. Com essa alteração legislativa, o ICMBio passou a compartilhar com o IBAMA a função de órgão executor do SISNAMA³⁵.

Previsto no art. 6º, inc. III, da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, o órgão central é o órgão de direção e planejamento das políticas nacionais e federais de meio ambiente. Esse

órgão, no ordenamento jurídico brasileiro, é o Ministério de Estado do Meio Ambiente, um ente da administração direta.

O órgão superior é o Conselho de Governo de acordo com o dispositivo legal do art. 6º, inc. I, da Lei federal nº 6.938/81. Contudo, sob a ótica da facticidade social, o Conselho de Governo jamais exerceu o papel de órgão ambiental (MILARÉ, 2007, p. 295)³⁶ mesmo tendo sido promulgados diversos diplomas legais inserindo esse colegiado na Administração Pública Federal³⁷, inclusive um decreto presidencial criando uma Câmara interna de Políticas dos Recursos Naturais³⁸.

O Conselho de Governo possui uma estrutura basicamente formada pelos titulares de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, não havendo nele a representação da sociedade civil. Nisso reside o *déficit* democrático desse colegiado que a Lei da PNMA considera como órgão superior do SISNAMA.

Definido pelo art. 6º, inc. II, da Lei federal nº 6.938/81 como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) tem uma natureza bem distinta tanto do ponto de vista político-estrutural quanto sob a ótica da facticidade social. No primeiro viés, o político-estrutural, esse órgão colegial tem uma forte participação da sociedade civil abrangendo diversos segmentos, como ambientalistas, trabalhadores, empresários, entre outros. No

³³ Conforme foi salientado retro, a Lei Complementar nº 140, de 2011, também traz referência explícita à exigência de conselhos de meio ambiente para os Estados federativos e os Municípios.

³⁴ Excetua-se do disposto em relação ao ICMBio as atribuições que constituem prerrogativas do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), uma desconcentração do Ministério do Meio Ambiente, e que se encontram previstas na Lei federal nº 11.286/2006, ou seja, as florestas públicas criadas pela União.

³⁵ Assim dispõe o art. 3º, inc. IV, do Decreto federal nº 99.274/1990, com a redação dada pelo Decreto nº 6.792/2009.

³⁶ Segundo esse autor, “a lei refere formalmente a um Conselho de Governo que, embora previsto como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, até o momento não teve qualquer atuação concreta na formulação de diretrizes de ação governamental relacionada ao meio ambiente. Na prática, seu lugar tem sido ocupado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA” (MILARÉ, 2007).

³⁷ Vide as Leis federais nº 8.028/90, 8.490/92, 9.649/98 e o art. 7º da Lei nº 10.683/2003.

³⁸ Vide o Decreto federal nº 4.792/2003.

segundo, o da facticidade social, o CONAMA tem contribuído ativamente para a consolidação do direito ambiental brasileiro, tendo editado diversos atos normativos com uma eficácia surpreendente apesar da natureza infralegal³⁹.

Quanto à eficácia social das resoluções do CONAMA, sustenta Cristiana Losekann (2012, p. 189-190) que, “em relação ao aspecto da efetividade, já observamos que se trata de um conselho com poder de implementar as suas decisões e, ainda, que tem poder de normatização. Sendo assim, ele apresenta uma importante capacidade de efetivação”.

Observa-se que a questão da efetividade das resoluções desse colegiado ambiental é extremamente problemática. Afinal, considerando que a Lei da PNMA atribuiu ao Conselho de Governo a função de órgão superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como o direito ambiental brasileiro lida com o “ativismo” legiferante do CONAMA?

Quanto ao papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente no SISNAMA em face do que a lei atribuiu ao Conselho de Governo, a doutrina ambientalista se dispersa em distintos entendimentos traduzindo um autêntico conflito de interpretações.

Para Édis Milaré (2007, p. 295), o CONAMA vem assumindo o papel de órgão superior *de facto* do SISNAMA, enquanto o Conselho de Governo figura como órgão superior formalmente previsto na lei.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 169), a Lei nº 6.938/81 já deixou “bem marcadas as competências” do CONAMA e do Conselho de Governo. Assim, para esse autor, o CONAMA detém a competência deliberativa da política ambiental brasileira, enquanto o Conselho de Governo apenas deve prestar assessoramento à Presidência da República.

Uma terceira posição se limita a transcrever o que está na Lei nº 6.938/81, repetindo as definições de Conselho de Governo como órgão superior e de Conselho Nacional do Meio Ambiente como órgão consultivo e deliberativo, ignorando qualquer questionamento sobre a natureza da categoria “órgão superior” prevista no SISNAMA, seja em face do ativismo do CONAMA, seja em face da inação do Conselho de Governo em lidar com a questão ambiental. Nessa linha de raciocínio, encontram-se Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 107-109) e Miriam Fontenelle (2006, p. 27-28).

³⁹Vide o caso da Resolução CONAMA nº 237/1997 que disciplinava normas gerais para o licenciamento ambiental e acabou regulamentando o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, o qual exige uma Lei Complementar (até o advento da LC 140/2011). A despeito de uma aparente inconstitucionalidade, inexistiu qualquer Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a sua validade no mundo jurídico.

3.2. O regime jurídico do CONAMA

A adoção de órgãos colegiados com atribuições sobre políticas públicas de meio ambiente, como é o caso do CONAMA, não seria uma peculiaridade do direito brasileiro, mas uma influência do direito estrangeiro, em especial o estadunidense, no qual o direito ambiental pátrio se inspirou para construir seu sistema político de gestão do meio ambiente.

Esta assertiva se confirma pelo fato de os Estados Unidos da América (EUA), quando promulgaram a Lei da Política Ambiental Nacional (*National Environmental Policy Act – NEPA*) no ano de 1969, terem expedido uma série de atos normativos, denominados *Executive Orders*, sobre a temática ambiental.

Uma das primeiras *Executive Orders* expedidas pelo Presidente dos EUA da época, Richard Nixon, foi a *Executive Order* nº 11.472, de 29 de maio de 1969 – portanto, anterior à *NEPA* –, que estabelecia a criação do Comitê de Gabinete sobre o Meio Ambiente (*Cabinet Committee on the Environment*), um órgão colegial que deveria reunir autoridades governamentais e foi extinto em 1970, e do Comitê Assessor de Cidadãos sobre Qualidade Ambiental (*Citizens’ Advisory Committee on Environmental Quality – CACEQ*) (OLIVEIRA, 2012, p. 38).

Colegiado formado por 15 cidadãos indicados diretamente pelo Presidente dos Estados Unidos, o CACEQ existiu por 8 anos (entre 1969 e 1977) e tinha a atribuição de órgão consultivo da Casa Branca e dos demais órgãos ambientais da União no que se refere ao meio ambiente (OLIVEIRA, 2012, p. 38).

O modelo estrutural do CACEQ era muito semelhante ao do Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), colegiado previsto no Decreto federal nº 73.030/1973, que teria 15 membros indicados pelo Presidente da República por proposição do Ministro do Interior, mas que na prática não chegou a ser implementado (MACHADO, 2011, p. 169). Esse colegiado representou um “balão de ensaio” para a adoção posterior do CONAMA, o que de fato ocorreu sete anos depois.

De acordo com a redação original do art. 6º da Lei federal nº 6.938/81, o CONAMA era definido como o órgão superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente, tendo como atribuição a prestação de assistência ao “Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”.

Com a alteração legislativa na Lei da PNMA proporcionada pela Lei federal nº 7.804/89, foi criado formalmente o Conselho Superior do Meio Ambiente (CSMA), que assumiria o papel de órgão superior do SISNAMA, enquanto o Conselho Nacional do Meio Ambiente passou a

ser definido por essa Lei como órgão consultivo e deliberativo do Sistema, qualificação esta que seria perpetuada.

E de fato foi o que ocorreu com a Lei federal nº 8.028/90 que, modificando o art. 6º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, extinguiu o CSMA antes que fosse implantado, conferiu ao Conselho de Governo a condição de órgão superior do SISNAMA e manteve o CONAMA como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional, papel institucional que vem desempenhando desde então.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente é um órgão colegiado com sede em Brasília (DF), presidido pelo titular do Ministério de Estado do Meio Ambiente e com uma estrutura administrativa formada por seis unidades internas: a) Plenário; b) Câmara Especial Recursal; c) Comitê de Integração de Políticas Ambientais; d) Câmaras Técnicas; e) Grupos de Trabalho; e f) Grupos Assessores⁴⁰.

O CONAMA é composto por 107 conselheiros titulares e 3 convidados, sendo os titulares representantes governamentais das três esferas federativas, dos segmentos empresariais e trabalhistas, da comunidade científica, de organizações não governamentais ambientalistas eleitas e indicadas, entidades de classe profissional, populações tradicionais e um “membro honorário”; já os conselheiros convidados representam o Poder Legislativo, o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal⁴¹.

⁴⁰ É o que dispõe o art. 4º do Decreto federal nº 99.274/1990, com a redação dada pelo Decreto nº 6.792/2009.

⁴¹ De acordo com a redação vigente do art. 5º do Decreto federal nº 99.274/1990, o Plenário do CONAMA é composto por: I – o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; II – o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; III – um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes; IV – um representante da Agência Nacional de Águas – ANA; V – um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; VI – um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; VII – oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: a) um representante de cada região geográfica do País; b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA; c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; VIII – vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES; e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; g) um representante de populações tradicionais, escolhido em

De acordo com a taxonomia dos órgãos colegiados retro, o CONAMA se enquadra como um conselho: a) de meio ambiente *stricto sensu*; b) federal; c) de abrangência nacional; d) deliberativo; e e) misto (OLIVEIRA, 2012, p. 45).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente é um conselho de meio ambiente *stricto sensu*, pois ele se encontra intrinsecamente vinculado ao SISNAMA, ao desempenhar o destacado papel jurídico-institucional de órgão consultivo e deliberativo do citado Sistema nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei da PNMA.

A supracitada instância administrativa coletiva pode ser considerada um colegiado “federal” pelo fato de estar inserida na estrutura do Ministério de Estado do Meio Ambiente, uma desconcentração da Administração Direta do Poder Executivo Federal, e de ter “abrangência nacional” em razão de suas deliberações e normas terem eficácia por todo o território nacional.

Esse Conselho pode ser classificado como deliberativo com fundamento em dois dispositivos legais previstos na Lei nº 6.938/81: o art. 6º, inc. II, que trata do CONAMA como um órgão consultivo e deliberativo; e o art. 8º, incs. I, VI e VII, que delimita a competência administrativa do Conselho.

O primeiro prevê como finalidade do colegiado “deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”. Essa competência é exercida pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente por meio da expedição de Resoluções dotadas de caráter normativo.

O segundo dispositivo prevê para o órgão colegial diversas atribuições normativas para disciplinar o licenciamento ambiental “de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA” (art. 8º, I), para regular “o controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações [...]” (art. 8º, VI) e também para criar regras relativas “ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos” (art. 8º, VII).

processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT/IBAMA; h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – CAPOIB; i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – CNCG; l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN; IX – oito representantes de entidades empresariais; e X – um membro honorário indicado pelo Plenário. Os conselheiros convidados são: I – um representante do Ministério Público Federal; II – um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e III – um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1990).

A formação complexa do CONAMA dificulta a sua classificação quanto à composição, pois esse colegiado conta com uma presença maciça de conselheiros vinculados a algum ente público de alguma das três esferas federativas. Contudo, considerando o pluralismo político e o regime democrático brasileiro, dificilmente esse conjunto de conselheiros pode ser tratado como um segmento uniforme e coeso. Esses fatores fazem com que o CONAMA orbite entre o “preponderantemente governamental” e o “paritário”. Por ter uma composição mista que transita entre essas duas modalidades de formação colegiada, observa-se que, na contemporaneidade, o Conselho somente poderia ser classificado como um colegiado de natureza mista (OLIVEIRA, 2012, p. 60). Caso os agentes públicos decidam, no futuro, em favor de uma ampliação da representação da sociedade civil organizada (VIANNA, 2012, p. 72)⁴², o CONAMA poderá vir a atingir um autêntico *status* de órgão colegiado paritário.

4. A participação popular, o CONAMA e a concretização principiológica pelo Poder Judiciário

Os princípios podem ser definidos como “normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos” derivados da conduta tida como necessária à sua realização (ÁVILA, 2009, p. 78-79).

Os princípios são imediatamente finalísticos, pois estabelecem um determinado fim, o qual deve ser juridicamente relevante. Em relação ao princípio da participação popular, entende-se que o fim principiológico em questão estaria no alcance da democracia participativa, por ser esse o modelo que melhor representa as aspirações por uma ampliação da dimensão democrática no contexto social pós-moderno, superando projetos tradicionais atrelados à democracia representativa, os quais estariam esgotados (SABSAY, 2001, p. 43).

A democracia participativa é uma dimensão política caracterizada pelo exercício direto da soberania pelo povo através de instrumentos legislativos, administrativos e judiciais (MOREIRA NETO, 1992, p. 159). Esse modelo consolida a participação popular não somente na

⁴² Afirma Marcelo Ribeiro Vianna (2012) que “(...) o aumento do número de representantes das entidades ambientalistas é visto como um fundamental aperfeiçoamento para garantir condições de igualdade na intervenção desse segmento. Nesse sentido, um outro pleito importante seria o fim da indicação do governo federal de três das entidades ambientalistas, o que, no estado atual, se configura como uma grave interferência na independência de atuação destas entidades de um setor sub-representado”.

condição de princípio fundamental do Estado de direito (*Hauptprinzip des Rechtsstaats*), conforme leciona Jürgen Habermas (2003, p. 213)⁴³, como também a vislumbra como uma expressão dos direitos fundamentais políticos (*Political Rights*), de acordo com Amartya Sen (2000, p. 148)⁴⁴.

Além do mencionado suporte teórico-doutrinário, a consagração da participação pública, tanto como princípio jurídico quanto na condição de direito humano, vai encontrar respaldo em normas internacionais de *soft law*⁴⁵, a exemplo do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)⁴⁶, que delineou a participação como princípio do direito ambiental, e do artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁴⁷, que reconheceu o direito humano de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes.

O princípio jurídico da participação popular, também denominado “princípio democrático”, ou “princípio da participação comunitária”, ou “princípio da participação democrática”, ou simplesmente “princípio da participação”, possui diversos sentidos em face da vagueza e ambiguidade que são características da lin-

⁴³ O filósofo alemão J. Habermas identifica a participação popular no princípio da soberania popular (*Prinzip der Volkssouveränität*).

⁴⁴ O pensador indiano A. Sen (2000) vai vislumbrar a importância direta dos direitos políticos na vida humana em associação com capacidades básicas, como a participação política e social (“...their direct importance in human living associated with basic capabilities – including that of political and social participation”).

⁴⁵ Sobre os instrumentos de *soft law* no direito ambiental internacional, ver GORDILHO, 2008a.

⁴⁶ Proclamada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), que se reuniu no Rio de Janeiro, Brasil, de 3 a 14 de junho de 1992.

⁴⁷ Adotada e proclamada pela resolução 217-A(III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

guagem (ROSS, 2000, p. 164-165). Essa textura aberta da linguagem faz com que a interpretação jurídica possibilite ao aplicador do direito o afloramento de concepção de mundo, pois há muito que houve a superação do paradigma exegético segundo o qual o juiz seria a “boca que pronuncia as palavras da lei”, conforme proverbial assertiva de Montesquieu (2006).

Deve ser ainda frisado o componente ideológico que permeia o intérprete da lei, pois esse não seria isento de quaisquer valorações. Adverte Heron Gordilho (2008b, p. 53) que não se pode ser ingênuo, pois os magistrados, assim como os juristas de um modo geral, estão inseridos na esfera política da sociedade e, considerando a “realidade social injusta e contraditória” que é a brasileira, “alguns detentores de instrumentos do poder simbólico para o controle social não haveriam de utilizá-los apenas com o fim de manter o *status quo*”.

Corroborando o afirmado acima especificamente em relação ao direito ambiental, Plauto Faraco de Azevedo (2000, p. 59) afirma que na “interpretação e aplicação da norma ambiental percebe-se nitidamente a *politicidade da função judicial*”, de maneira que “o processo hermenêutico sofre decisiva influência da *ideia prévia* que o intérprete tenha do direito, da vida e dos interesses em questão” (grifos nossos).

A solução para o questionamento de Plauto F. de Azevedo não surgirá tal como uma fórmula *Deus ex machina*. Entretanto, pode ser vislumbrado o início da construção de uma resposta a Azevedo na ideia capitaneada por J.R. Morato Leite e Germana Belchior de uma “Hermenêutica Jurídica Ambiental”, a qual seria proposta “por meio de princípios de interpretação que objetivam a busca de soluções justas e constitucionalmente adequadas para a interpretação de normas ambientais, influenciados por uma nova pré-compreensão ambiental” (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 309).

Assim, a participação pode ser entendida de distintas formas a depender da pré-compreensão de quem a conceitua ou a aplica num processo hermenêutico. No contexto do direito ambiental brasileiro, o referido princípio foi recepcionado pela tríade legislação, doutrina e jurisprudência.

No que se refere à legislação brasileira, o princípio da participação popular se encontra previsto na Constituição Federal de 1988, de forma genérica no art. 1º, parágrafo único, e de forma específica em relação ao meio ambiente no *caput* do art. 225, conforme preconiza Patrícia Bianchi (2010, p. 161). De acordo com Miriam Fontenelle (2006, p. 13-14), o referido princípio se encontra respaldado também no art. 2º, inc. X, da Lei do PNMA.

Quanto à doutrina, cada jurista contribui com uma opinião distinta, mas a maioria dos doutrinadores brasileiros compartilha do pensamento de Ramón Martín Mateo (1998, p. 57) quanto ao fato de a educação ambiental e a informação ambiental serem compreendidas como requisitos prévios para o exercício da participação pública.

J. Adércio Leite Sampaio (2003, p. 80) propõe analisar o meio ambiente sob a ótica do princípio democrático de duas formas: a macrodemocracia (consultas populares por meio de plebiscitos e referendos, além da iniciativa popular) e a microdemocracia (participação popular e social, sobretudo por meio de organizações não governamentais, de audiências públicas, colegiados e de ações coletivas ambientais).

M. Fontenelle (2006, p. 13-14) sugere a possibilidade de participação por meio do instituto do recurso administrativo, visto que a “participação não somente se refere à gestão compartilhada de bens ambientais”; através da interposição de recursos administrativos, o cidadão pode questionar as ações dos órgãos da administração pública.

Álvaro Luiz Valery Mirra (1996, p. 57-58) cita três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental, os quais são reconhecidos pelo direito brasileiro: a) participação nos processos de criação do Direito Ambiental; b) participação popular na formulação e execução de políticas ambientais (órgãos colegiados, discussão do EIA/RIMA em audiências públicas e em plebiscitos); c) participação popular através do Poder Judiciário.

A participação comunitária nos processos de criação do direito do ambiente pode se dar de duas formas: a) participação no processo legislativo (iniciativa popular e referendo de lei); b) participação em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (MILARÉ, 2007, p. 185).

De acordo com o exposto, verifica-se o importante papel institucional desempenhado pelo CONAMA, em razão de este órgão possuir uma destacada pluralidade política, bem como deter importantes atribuições

deliberativas, sendo inclusive copartícipe do processo de criação do direito ambiental.

Entretanto, a grande quantidade de membros vinculados a algum órgão público, mesmo que não seja da Administração Pública Federal, pode prejudicar a legitimidade social do Conselho, visto que determinadas agendas políticas em comum eventualmente podem surgir e aproximar os representantes dos três níveis federativos, o que pode implicar uma supremacia inquestionável do Estado em relação à sociedade civil. Essa circunstância faz com que se verifique a necessidade de aperfeiçoamento institucional do CONAMA para, de fato, alcançar uma maior legitimidade social e evitar que uma circunstância eventual como a hipoteticamente especulada acima venha um dia a se concretizar.

Antes de verificar como a jurisprudência tem entendido a participação popular no âmbito do CONAMA, devem ser mencionados alguns julgados para mostrar como o princípio da participação comunitária tem sido aplicado pelos tribunais brasileiros.

O Poder Judiciário tem assumido um importante papel institucional na efetivação dos princípios ambientais, pois as “normas precisam ser interpretadas de forma a concretizar o Estado de Direito Ambiental. Por mais que a Constituição permaneça, em muitos pontos, inalterada, e até mesmo as normas infraconstitucionais, o intérprete deve perceber o movimento dialético do Direito”, integrado por raciocínios jurídicos dedutivos e indutivos, circunstância que justificaria “a emergência de uma hermenêutica jurídica ambiental” (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 308).

A jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros, especialmente a do Supremo Tribunal Federal (STF), que vem sendo produzida em matéria de aplicação dos princípios do direito ambiental, tem-se centrado basicamente nos

princípios da precaução, poluidor-pagador e reparação. O princípio da participação popular integra uma minoria insignificante de julgados quando comparado com os outros princípios, de maneira que ainda não se encontra consolidada uma jurisprudência sobre esse princípio; há apenas algumas decisões isoladas que necessitariam ser constantemente reiteradas para que, de fato, alcançassem o *status* de fonte do direito de matriz jurisprudencial.

Em relação ao STF, observa-se que a problemática do princípio da participação popular aplicado ao direito ambiental foi tratada em poucos julgados, inclusive de forma breve e superficial, sendo os únicos casos julgados pelo Plenário, até dezembro de 2013, os Mandados de Segurança nº 23.800, nº 24.665 e nº 25.284, além do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.218.

No Mandado de Segurança nº 23.800, o STF teve de apreciar uma lide envolvendo proprietários rurais que questionavam a desapropriação de uma área para fins de criação de uma unidade de conservação federal: o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, situado no Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2002).

Nessa ação, alegou-se que teriam ocorrido violações aos requisitos legais previstos no art. 22, § 2º, da Lei do SNUC, tendo a decisão judicial pertinente ao referido caso sido pautada na circunstância de ter sido “comprovada nos autos a realização de audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado”, conforme enuncia a ementa do citado julgado⁴⁸.

⁴⁸ Consta na ementa do citado julgado: “MANDADO DE SEGURANÇA. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ÁREA DO PARQUE. EXIGÊNCIA LEGAL DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE A VIABILIDADE DO PROJETO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 22, § 2º, DA LEI 9985, DE 18/07/2000: IMPROCEDÊNCIA. 1. Comprovada nos autos a realização de audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado

No referido processo, que teve como relator o Ministro Maurício Correia, o STF decidiu pela improcedência desse mandado de segurança de forma unânime, amparado no fato de que, a partir da comprovação nos autos da realização de audiências públicas, teria sido atendida a exigência contida no art. 22, § 2º, da Lei do SNUC.

No Mandado de Segurança nº 24.665, relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello, cujo voto foi vencido, tendo sido prevalecente o voto do Ministro César Peluso (BRASIL, 2004), o STF teve de apreciar uma lide que também envolvia o instituto da consulta pública em uma unidade de conservação de proteção integral, modalidade estação ecológica.

Nesse caso, o STF decidiu que “a ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública”, do contrário estar-se-ia violando o disposto no art. 66, §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, conforme se observa na ementa⁴⁹.

com vistas a atender a exigência do § 2º do artigo 22 da Lei 9985/00. 2. Criação do Parque. Manifestação favorável de centenas de integrantes das comunidades interessadas, do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente – ABEMA. 3. Parecer técnico, do Ministério do Meio Ambiente, que concluiu pela viabilidade e conveniência da destinação ambiental da área, dada a necessidade de se proteger o ecossistema local, revestido de significativa mata atlântica. Zona de confluência entre o Pantanal, o Cerrado e o Chaco, onde se encontram espécies vegetais raras, ameaçadas de extinção. Segurança denegada” (BRASIL, 2002).

⁴⁹ Consta na ementa do citado julgado: “MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação. Estação ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do mandado de segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Votos vencidos. A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública” (BRASIL, 2004).

No Mandado de Segurança nº 25.284, processo relatado pelo Ministro Marco Aurélio Mello, o STF decidiu, por unanimidade dos votos, indeferir o pedido de nulidade do decreto presidencial que criou a reserva extrativista Verde para Sempre, localizada no Baixo Xingu, Estado do Pará, pleito formulado por mais de cinquenta proprietários e detentores de terras (BRASIL, 2010b).

De acordo com o relator, a criação da citada reserva extrativista foi precedida de consulta pública e de estudos técnicos, requisitos amparados no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000, a qual “objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental”.

Outro aspecto da decisão do STF que se correlaciona com o princípio da participação popular é a determinação de que a instalação do conselho deliberativo gestor da reserva extrativista, um órgão colegiado ambiental de abrangência limitada, deve ser feita posteriormente à edição do ato administrativo de criação da unidade de conservação de uso sustentável. Nesse sentido dispõe a ementa⁵⁰.

⁵⁰ Consta na ementa do citado julgado: “MEIO AMBIENTE – RESERVA EXTRATIVISTA – CONFLITO DE INTERESSE – COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Ante o estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. PROPRIEDADE – MITIGAÇÃO. O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República – artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184. ATO ADMINISTRATIVO – PRESUNÇÃO. Os atos administrativos gozam da presunção de merecimento. RESERVA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – CRIAÇÃO – ALTERAÇÃO – SUPRESSÃO. A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão – artigo 225, inciso III, do Diploma Maior. RESERVA AMBIENTAL – CONSULTA PÚBLICA E ESTUDOS TÉCNICOS. O disposto no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental. RESERVA EXTRATIVISTA – CONSELHO DELIBERATIVO GESTOR – OPORTUNIDADE. A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a. RESERVA EXTRATIVISTA – REFORMA AGRÁRIA – INCOMPATIBILIDADE. Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária. RESERVA EXTRATIVISTA – DESAPROPRIAÇÃO

No Agravo Regimental à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4218, relatado pelo Ministro Luiz Fux, o STF teve de apreciar uma lide em que foi questionada a constitucionalidade de um decreto presidencial que determina a classificação das cavidades naturais subterrâneas brasileiras de acordo com o seu grau de relevância, definindo parâmetros para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar tais recursos naturais. O STF de forma unânime rejeitou o agravo regimental à ADIN (BRASIL, 2012).

Nesse julgado oriundo do controle de constitucionalidade concentrado exercido pelo STF, o citado tribunal invocou, mais uma vez em seu discurso, a consulta popular como um dos requisitos do ato administrativo de criação de uma unidade de conservação, conforme se infere dos excertos da ementa⁵¹.

Além da jurisprudência produzida pelo STF, há ainda o repertório jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que possui uma natureza semelhante ao STF em relação ao baixo quantitativo de julgados nos quais o princípio da participação é invocado quando comparado aos outros princípios ambientais. Igualmente em ambos se observa a inexistência de questionamentos judiciais quanto à participação popular no CONAMA.

Os questionamentos judiciais que esse colegiado ambiental tem enfrentado diante do Poder Judiciário normalmente envolvem as seguintes matérias: a) o controle de legalidade de seu poder normativo; e b) imposição de obrigação de fazer (expedição de deliberação normativa secundária) em defesa do meio ambiente.

– ORÇAMENTO. A criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações” (BRASIL, 2010b).

⁵¹ Consta na ementa do citado julgado: “AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS CONSTITUCIONAIS, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO). DECRETO QUE ESTABELECE PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS AO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO. FARTA DISCIPLINA LEGAL. EVENTUAL OFENSA CONSTITUCIONAL MERAMENTE REFLEXA OU INDIRETA. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ART. 225, § 1º, III, DA CARTA MAGNA. EXIGÊNCIA DE LEI APENAS PARA A ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, SITUAÇÃO DIVERSA DO CASO SUB JUDICE. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. O patrimônio espeleológico nacional goza de proteção legal, assim como encontra farta regulamentação em Lei o licenciamento ambiental de atividades potencialmente nocivas às cavidades naturais subterrâneas. Artigos 3º, 16, 17 e 19 da Lei nº 7.805/89. Lei nº 8.876/94. Artigos 2º, II e IX, 3º, V, 4º, III, e 10 da Lei nº 6.938/81. Art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Artigos 2º, IV, 3º, V, 4º, VII, 9º, IV, 10, 11, 12 e 17-L da Lei nº 6.938/81. [...] 3. O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. [...] 5. A alegação de que o Executivo desbordou dos lindes da sua competência regulamentar resolve-se no plano da legalidade, não avançando à seara constitucional senão reflexa ou indiretamente” (BRASIL, 2012).

As espécies de litígios que o Poder Judiciário tem enfrentado em relação ao CONAMA permitem inferir, em um primeiro momento, que os tribunais brasileiros têm entendido o referido órgão colegiado como uma mera desconcentração administrativa, especialmente quando se observa a decisão judicial que resultou na Resolução CONAMA nº 408/2009, uma deliberação do colegiado proclamada pelo Plenário, sem qualquer debate ou análise técnica, apenas fundamentada no dever de cumprimento de uma sentença judicial, ou seja, uma resolução produzida por força de uma sentença judicial que obrigou o CONAMA a incluir a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a EIA-RIMA, independentemente de quaisquer análises pelas Câmaras Técnicas do colegiado e do próprio Plenário.

Logo, esse tipo de ato judicial, ao impor a um determinado órgão colegiado que produza uma norma tecno-jurídica sem haver um espaço de deliberação, apenas por ser um provimento judicial, demonstra-se extremamente nocivo e irrazoável, pois termina por inviabilizar a construção de uma democracia deliberativa em bases consensuais nas quais sejam adotados mecanismos de articulação e negociação institucional abrangendo os diferentes agentes envolvidos, que representam distintos segmentos: governo, empresariado e sociedade civil organizada (ambientalistas, trabalhadores, acadêmicos e comunidades tradicionais).

5. Conclusões

Os órgãos colegiados são manifestações institucionalizadas do princípio democrático no âmbito da administração pública, visto que abarcam em sua composição cidadãos desvinculados do Poder Público, que figuram como agentes particulares em colaboração, e contribuem para a consolidação de um espaço público deliberativo no qual as decisões governamentais deixam de ser monopólio dos agentes estatais e passam a ser objeto de discussão cívica.

No contexto do direito ambiental, os colegiados desempenham um papel imprescindível para a governança ambiental, visto que propiciam a criação de uma arena de articulação institucional que concilia os imperativos da razão política com os limites da técnica em uma dialética que busca na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado a sua síntese.

A Lei Complementar nº 140/2011 (Lei das Competências Ambientais) instituiu o dever jurídico de instalação de conselho de meio ambiente como requisito legal para que um ente federativo exerça a competência administrativa de licenciamento ambiental, conforme se infere do art. 15 da citada Lei Complementar.

O CONAMA desempenha um importante papel institucional no contexto da Política Nacional do Meio Ambiente em virtude da multiplicidade de atores sociais que integram sua composição, além de deter importantes atribuições normativas, sendo inclusive participante do processo de criação de normas de direito ambiental.

O CONAMA não pode ser considerado como um colegiado paritário, pois uma significativa parcela de seus membros pertence a quadros governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Portanto, o CONAMA necessita de um aperfeiçoamento institucional para alcançar, de fato, uma maior legitimidade social e, conseqüentemente, ampliar o poder de influência da sociedade civil na tomada de decisões governamentais em matéria ambiental.

O discurso judicial sobre a participação popular na tutela do meio ambiente ainda está em um processo de evolução conforme se infere dos julgados dos tribunais superiores, especialmente do STF, com essas instâncias judiciais ainda restritas a “dizer o direito” contido em regras formais, sem explorar as possibilidades hermenêuticas que o princípio democrático oferece para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. Direito ambiental: reflexões sobre seu sentido e aplicação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 5, n. 19, jul./set. 2000.
- BACHOFF, Otto; WOLFF, Hans J.; STOBER, Rolf. *Direito administrativo*. Tradução de Antonio F. Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. v. 1.
- BIANCHI, Patrícia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 set. 1981.
- _____. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jun. 1990.
- _____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1997.
- _____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul. 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 23.800/MS. Relator: Ministro Maurício Correia. DJ, 14 nov. 2002. *Diário da Justiça*, 7 fev. 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 24.665/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Relator para acórdão: Ministro César Peluso. DJ, 1º dez. 2004. *Diário da Justiça*, 6 out. 2006.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 408, de 14 de abril de 2009. Inclui a queima controlada de palha de cana-de-açúcar como atividade poluidora sujeita a prévio Estudo de Impacto Ambiental, por força da ordem judicial liminar proferida pelo Juízo da 2ª Vara da Subseção Federal de Umuarama, no Estado do Paraná, no Processo n. 2009.70.04.000528-2. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 abr. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos Municípios Brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 25.284/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. DJ, 17 jun. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 ago. 2010b.

_____. Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 dez. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental à ação direta de inconstitucionalidade n. 4.218/DF. Relator: Ministro Luiz Fuz. DJ, 13 dez. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, 19 fev. 2013.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2005.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. v. 4.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, jun. 2012.

FONTENELLE, Miriam. Política Nacional do Meio Ambiente. In: FONTENELLE, Miriam (Coord.). *Temas de direito ambiental*. Campos dos Goytacazes, RJ: FDC, 2006.

GORDILHO, Heron José de Santana. *Direito ambiental pós-moderno*. Curitiba: Juruá, 2008a.

_____. Por uma dogmática pós-moderna. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia*. Salvador, n. 16, jan./jul. 2008b.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 43 n. 172 out./dez. 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad.: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. *Seqüência*, Florianópolis, n. 60, p. 291-318, jul. 2010.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./abr. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

- _____. *Direito ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MATEO, Ramón Martín. *Manual de Derecho Ambiental*. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998.
- MILARÉ, Êdis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. São Paulo: RT, 2007.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 2, ano 1, abr./jun. 1996.
- MONTESQUIEU, Charles du Secondat de. *O Espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- OLIVEIRA, Thiago Pires. *A legitimidade democrática do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para a criação do direito ambiental*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2012.
- ROSS, Alf. *Direito e justiça*. Tradução de Edson Bini. Bauru, SP: Edipro, 2000.
- SABSAY, Daniel Alberto. La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 22, ano 6, abr./jun. 2001.
- SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Afrânio; WOLD, Chris. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVEIRA, Jacqueline Passos da. Conselhos Gestores: participação popular ou legitimação do Poder Público? In: MACEDO, Miguel; PRAZERES, Maria Alice Boga (Org.). *Democracia, transparência e desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- VIANNA, Marcelo Ribeiro. *Formulação de políticas ambientais e participação social: o papel das ONGs ambientalistas no Conama*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.