



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA FEDERAL DA 7ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO AMAZONAS

Inquérito Civil n. 1.13.000.002506/2020-00

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos Procuradores da República signatários, vem, com fulcro nos artigos 127, 129, III, e 225, caput, e § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil e nos artigos 1º, I e IV, e 5º, I, da Lei nº 7.347/85, promover a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face de:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, por meio do Ministério do Meio Ambiente – MMA, representado pela Advocacia Geral da União – Procuradoria Federal, com endereço na Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º andar 70068-900 - Brasília – DF,

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, IBAMA, autarquia federal, com endereço no SCEN Trecho 2 - Edifício Sede - L4 Norte - Brasília/DF - CEP: 70818-900; e

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, autarquia federal, com endereço no EQSW 103/104, Bloco "C", Complexo Administrativo - Setor Sudoeste CEP: 70.670-350 - Brasília – DF,

pelos fatos e fundamentos a seguir.

1. DO OBJETO DA DEMANDA

A presente Ação Civil Pública visa a adequar o procedimento de tomada de decisão administrativa por parte da União Federal a respeito da conveniência e oportunidade da fusão entre IBAMA e ICMBio às previsões constitucionais versando sobre o aspecto procedimental do direito ao meio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

ambiente ecologicamente equilibrado, em especial à luz dos correlatos direitos à informação ambiental e à participação pública na tomada de decisões com impactos sobre o meio ambiente. Almeja, ainda, a garantir o direito de comunidades tradicionais afetadas à consulta prévia, livre e informada, consoante Convenção 169 da OIT.

Para tanto, requer-se, em tutela provisória de urgência, seja vedado à União Federal, por meio de qualquer órgão desconcentrado ou descentralizado, emitir parecer, posição ou decisão administrativa definitiva, no âmbito do Poder Executivo, versando sobre a aludida fusão, antes de que se dê concretude mínima aos direitos procedimentais à informação e à participação pública nessa tomada de decisão, bem como ao direito à consulta livre, prévia e informada assegurado às comunidades tradicionais impactadas. Pede-se, também, a imediata publicização dos documentos que vêm embasando o debate levado a cabo no Ministério do Meio Ambiente quanto ao tema da fusão.

No mais, pretende-se a implementação de mecanismos efetivos de concretização dos direitos procedimentais ambientais, seja por intermédio da adoção de ferramentas de transparência ativa em relação aos dados e documentos utilizados para embasar os trabalhos administrativos em curso, seja por intermédio da abertura de canais para participação pública na tomada de decisão, como audiências e consultas públicas, tudo sem prejuízo do direito à consulta livre, prévia e informada de povos e comunidades tradicionais.

2. DOS FATOS

Na data de 01º de outubro de 2020, a União Federal, por meio da Portaria MMA n. 524/2020, instituiu grupo de trabalho “para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes” (Doc. 01).

A missão do GT seria avaliar a conveniência e oportunidade da fusão institucional dos órgãos executores, no âmbito federal, da Política Nacional do Meio Ambiente: IBAMA e ICMBio (art. 6º, IV, Lei n. 6.938/1981).

Para exame da conveniência e oportunidade da fusão, o grupo de trabalho instituído valeu-se, consoante normativamente previsto, de uma composição formada basicamente pelos próprios órgãos governamentais envolvidos, com coordenação exercida pela Secretaria-Executiva do MMA. Segundo a Portaria MMA n. 524, de 01º de outubro de 2020, o Grupo de Trabalho, para além da Secretaria-Executiva, compõe-se dos seguintes membros:

- Presidência do IBAMA;
- Presidência do ICMBio;
- Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do IBAMA;
- Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do ICMBio;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

- Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA; e
- Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade do ICMBio.

A despeito da relevante análise a ser empreendida para decisão final, no âmbito do Poder Executivo, a respeito da estruturação institucional dos serviços prestados por IBAMA e ICMBio, todos os membros nomeados para a composição do GT, quando de sua criação, eram peçoas sem histórico administrativo nos órgãos envolvidos, em regra nomeados para cargos em comissão provenientes de carreiras militares.

De fato, a Secretaria Executiva do MMA, encarregada da coordenação do GT, era, ao tempo da criação do grupo e até recentemente, titularizada por Luís Gustavo Biagioni, profissional oriundo da Polícia Militar do Estado de São Paulo, onde se formou no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar e seguiu carreira no Comando de Policiamento Ambiental (vide <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1/secretaria-executiva/LUSGUSTAVOBIAGIONI1.pdf> acessado às 14h56 do dia 01/07/2021). Atualmente, a SECEX-MMA é ocupada por Fernando Wandscheer de Moura Alves, nomeado por Decreto de 29 de junho de 2021, mestre em Direito das Políticas Públicas, Relações Privadas e Desenvolvimento pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub, 2020), e bacharel em Relações Internacionais.

A Presidência do IBAMA, de sua parte, era ocupada, ao tempo da criação do GT, por Eduardo Fortunato Bim, atualmente afastado do cargo por decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Operação Akuanduba.

Eduardo Fortunato Bim era o único componente do Grupo de Trabalho com experiência prévia relativa à estrutura e funcionamento de IBAMA e ICMBio, já que fora Procurador Federal do IBAMA, além de ter formação acadêmica na área de meio ambiente. A despeito disso, encontra-se afastado de suas funções pelo Supremo Tribunal Federal, sendo o cargo, atualmente, ocupado de modo interino pelo tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo Luis Carlos Hiromi Nagao, o qual era o Diretor de Planejamento do órgão quando da criação do GT em causa.

Como Diretor de Planejamento do IBAMA, Luis Carlos Hiromi Nagao já tinha assento no Grupo de Trabalho. Nagao, tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo, tampouco possuía histórico administrativo no IBAMA, no ICMBio ou em outro órgão do governo federal. Ao assumir a Presidência interina do IBAMA, Luis Carlos Hiromi Nagao foi substituído na DIPLAN por Demetrius Martins Munhoz, coronel da Polícia Militar de São Paulo.

Quanto à Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA (DIPRO), desde a criação do GT era ela titularizada por Olimpio Ferreira Magalhães, também coronel da Polícia Militar de São Paulo, afastado por decisão judicial na Operação Akuanduba. Tal como seus colegas militares, Olimpio não contava com experiência prévia nas estruturas administrativas de IBAMA e ICMBio, salvo passagem pela Superintendência do IBAMA no Estado do Amazonas a partir de nomeação feita pelo então ministro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Ricardo Salles, no ano de 2019. Após o afastamento determinado pelo STF, a DIPRO foi assumida por Ricardo José Borelli, tenente-coronel da Polícia Militar de São Paulo.

De outro norte, no âmbito do ICMBio, a Presidência do órgão, quando editada a Portaria MMA n. 524/2020, era – e ainda é – ocupada por Fernando Lorencini, Coronel da Polícia Militar de São Paulo. Segundo currículo publicado pelo próprio órgão ambiental, Lorencini fora oficial superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo desde 1986, e possui formação acadêmica em direito penal e ciências policiais e da segurança pública¹. Não consta, contudo, experiência prévia no IBAMA ou no ICMBio, tomando-se aqui como prévia a atuação nesses órgãos anterior à administração do ex-Ministro Ricardo Salles.

A Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do ICMBio, ao tempo da criação do Grupo de Trabalho, era titularizada por Ronei Alcântara da Fonseca, “oficial da Reserva Remunerada do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Especialista em Comando, Direção e Chefia, pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e em Análise e Formulação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro”. Ronei tivera uma passagem pelo ICMBio entre 2010 e 2012, como responsável pela gestão de frota terrestre e embarcações². A partir de 2018, retornou a cargos de gestão no órgão, inicialmente em Gerências Regionais e, posteriormente, na DIPLAN; não se tratava, contudo, de servidor de carreira.

Em 2021, a DIPLAN – e seu lugar no GT – foi assumida por Luis Henrique Falconi, coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo. Falconi “atuou por 5 (cinco) anos na gestão e fiscalização ambiental do Estado de São Paulo, como comandante da fiscalização do litoral centro e litoral sul do Estado, com importante atuação na fiscalização da APA da Serra do Mar, bem como na fiscalização da pesca comercial na zona pesqueira de Santos e ainda na gestão financeira de todo o policiamento ambiental do Estado de São Paulo, após a criação do Comando de Policiamento Ambiental, dando suporte as atividades de fiscalização, educação ambiental e de tecnologia da informação das unidades regionais”³. No currículo do profissional, todavia, não consta passagem por IBAMA ou ICMBio, ou experiência na administração pública federal.

Finalmente, na Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade do ICMBio, encontrava-se quando da criação do GT e encontra-se ainda atualmente Marcos Aurélio Venâncio, major da PM de São Paulo. Venâncio “possui formação jurídica e na área da gestão pública”, é “professor universitário e atuou na formação, aperfeiçoamento e especialização de Policiais Militares Ambientais e agentes públicos na temática da fiscalização de proteção ambiental”⁴. Não consta, tal como nos demais casos, que tenha experiência prévia relativa a IBAMA e ICMBio.

Independentemente da eventual experiência prévia de todos esses profissionais com o enfrentamento a ilícitos ambientais no âmbito da Polícia Militar – ou do Corpo de

- 1 V. <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1/Presidente.pdf>
- 2 V. <https://www.icmbio.gov.br/portal/quemequem/diplan>
- 3 V. https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1/curriculo_padronizado_diplan_site.pdf
- 4 V. <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1/Dibio.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Bombeiros, é certo que, à exceção de Eduardo Fortunato Bim, nenhum dentre eles contava com longa ou profunda experiência prévia na administração pública federal, em especial em IBAMA e ICMBio, órgãos cuja reestruturação lhes cabia ou cabe debater.

Esses profissionais não haviam participado da estruturação do ICMBio, quando de sua cisão do IBAMA em 2007; não conheciam profundamente a cultura organizacional desses órgãos e as peculiaridades inerentes a cada um deles; não vivenciaram os gargalos e dificuldades da lida cotidiana com o enfrentamento a ilícitos ambientais federais, com a definição nacional de padrões de qualidade, com o manejo de licenciamentos ambientais na seara federal, com o desenvolvimento de planos de proteção a espécies ameaçadas de extinção, com a pesquisa em biodiversidade, dentre várias outras atividades em regra de maior especificidade técnica do que aquelas titularizadas pelos Estados Federados e, notadamente, pelas Polícias Militares.

Ainda assim, foi a eles confiada a tarefa de pautar a decisão administrativa da União Federal sobre a conveniência e oportunidade da fusão entre os institutos, decisão a partir da qual se concluiria pelo encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional ou pela edição de medida provisória sobre o tema.

Em que pese a falta de experiência administrativa federal dos componentes do Grupo de Trabalho, o colegiado manteve-se ativo desde sua criação, tendo levado a cabo 26 reuniões, com registros consignados em atas fornecidas ao Ministério Público Federal (Doc. 02).

Em todas as reuniões, alude-se a documentos embaixadores dos debates – que não foram trazidos a público pelo Ministério do Meio Ambiente. Demais disso, os participantes dos debates, invariavelmente, eram os membros do próprio GT ou convidados da gestão do IBAMA ou do ICMBio. Em momento algum, nas atas, registrou-se a participação de qualquer setor da sociedade civil ou da academia, ou a abertura da possibilidade de manifestação a qualquer pessoa, física ou jurídica, comunidade tradicional ou não, interessada ou afetada pelo tema em discussão.

A bem da verdade, as atas de reunião são notavelmente lacônicas, consignando brevemente o teor dos debates, em regra sem participação da sociedade civil e das comunidades e povos tradicionais a serem afetados por eventual decisão no sentido de defender-se, no Poder Executivo, a fusão entre os órgãos.

Abaixo, seguem alguns exemplos de atas juntadas aos autos do Inquérito Civil 1.13.000.002506/2020-00, frisando-se que todas as demais atas seguem exatamente o mesmo padrão:

(figura na próxima página)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

AJUDA MEMÓRIA: 5ª Reunião do Grupo de Trabalho (Portaria n.º MMA-524/2020)
Data: 05Nov20 às 14h00
Participantes: Luís Gustavo Biagioni – Secretário Executivo/MMA Fernando Lorencini – Presidente do ICMBio Ronei Alcântara da Fonseca – DIPLAN/ ICMBio
iniciou-se a quinta reunião com o grupo de trabalho formalizado pela Portaria n.º MMA-524, de 01OUT20.
Tópicos: <ul style="list-style-type: none">• Apresentação dos dados ICMBio;• Ajustes de dados e planilhas;• Ajustes de dados geográficos.
Encerra-se a quinta reunião ordinária semanal às 15h05min, ficando definida a próxima reunião em 12 de novembro de 2020, às 14 horas.
Encerramento: 15h05
Sala de Reuniões Ministerial – 6º Andar – Bloco B

AJUDA MEMÓRIA: 6ª Reunião do Grupo de Trabalho (Portaria n.º MMA-524/2020)
Data: 12Nov20 às 14h00
Participantes: Luís Gustavo Biagioni – Secretário Executivo/MMA Eduardo Fortunato Bim – Presidente do IBAMA Olimpio Ferreira Guimarães – DIPLAN/ IBAMA Ronei Alcântara da Fonseca – DIPLAN/ ICMBio
iniciou-se a sexta reunião com o grupo de trabalho formalizado pela Portaria n.º MMA-524, de 01OUT20.
Tópicos: <ol style="list-style-type: none">1. Inclusão de participação do Secretário-Adjunto da SBio/MMA nas reuniões do GT;2. Regimentos Internos/Decretos de Estruturas.
Encerra-se a sexta reunião ordinária semanal às 14h45min, ficando definida a próxima reunião em 20 de novembro de 2020, às 14 horas.
Encerramento: 14h45
Sala de Reuniões Ministerial – 6º Andar – Bloco B

AJUDA MEMÓRIA: 7ª Reunião do Grupo de Trabalho (Portaria n.º MMA-524/2020)
Data: 19Nov20 às 14h00
Participantes: Luís Gustavo Biagioni – Secretário Executivo/MMA Eduardo Fortunato Bim – Presidente do IBAMA Luís Carlos Hiromi Nagao – DIPLAN/ IBAMA Ronei Alcântara da Fonseca – DIPLAN/ICMBio Olimpio Magalhães – DIPRO/IBAMA
iniciou-se a sétima reunião com o grupo de trabalho formalizado pela Portaria n.º MMA-524, de 01OUT20.
Tópicos: <ul style="list-style-type: none">• Regimentos Internos/Decretos de Estruturas;• Proposta para Planilha/Forma de Dados/Abrangência de Dados.
Encerra-se a sétima reunião ordinária semanal às 15h00min, ficando definida a próxima reunião em 27 de novembro de 2020, às 14 horas.
Encerramento: 15h00
Sala de Reuniões Ministerial – 6º Andar – Bloco B

AJUDA MEMÓRIA: 8ª Reunião do Grupo de Trabalho (Portaria n.º MMA-524/2020)
Data: 27Nov20 às 14h00
Participantes: Luís Gustavo Biagioni – Secretário Executivo/MMA Fernando Cesar Lorencini – Presidente do ICMBio Luís Carlos Hiromi Nagao – DIPLAN/ IBAMA Carlos Eduardo dos Santos Monteiro – CGGAD/DIPLAN/IBAMA
iniciou-se a oitava reunião com o grupo de trabalho formalizado pela Portaria n.º MMA-524, de 01OUT20.
Tópicos: <ul style="list-style-type: none">• Regimentos Internos/Decretos de Estruturas;• Apresentação de dados por meio de planilha "Excel";• Inserção até nível de coordenadorias;• Auxílio do DGE/SECEX/MMA.
Encerra-se a oitava reunião ordinária semanal às 15h00min, ficando definida a próxima reunião em 03 de dezembro de 2020, às 09 horas.
Encerramento: 15h00
Sala de Reuniões Ministerial – 6º Andar – Bloco B

passou numa sessão, convenção, congresso etc.". Pode ser também o "registro escrito de uma obrigação contraída por alguém" ou um "relato, crônica".

No entanto, os documentos acima, a que o Ministério do Meio Ambiente chama de "ata", impedem o leitor de tomar conhecimento das discussões e deliberações havidas, registrando apenas tópicos que nada ou quase nada revelam a qualquer interessado que tiver acesso a tais documentos públicos.

Outrossim, os documentos que embasam as reuniões, mencionados nas atas, tais como "apresentação de dados por meio de planilha Excel" e "Regimentos internos/decretos de estruturas", tampouco foram trazidos a público. Muito pelo contrário, **o Ministério do Meio Ambiente, consultado pelo Ministério Público Federal no âmbito do Inquérito Civil n. 1.13.000.002506/2020-00, declarou que documentos e informações utilizados para embasar eventuais decisões administrativas apenas devem vir a público após tomada a devida decisão administrativa, conforme NOTA n. 00059/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Doc. 03):**

"6. Em relação ao acesso à informação de assuntos da administração pública, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) disciplina o acesso a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

informações no âmbito da administração pública e estabelece o "dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão". Com esse diploma, o legislador conferiu eficácia plena à garantia fundamental estabelecida no art. 5º, inciso XXXIII, a Constituição Federal, que reconhece a todos o direito de "receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

7. Não por outro motivo, a Lei de Acesso à Informação reconhece em seu art. 7º, § 3º, o direito de acesso "aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo". No mesmo sentido, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, ao regulamentar a Lei de Acesso à Informação no âmbito da administração pública federal, estabelece como "documentos preparatórios" aqueles utilizados como "fundamento de tomada de decisão ou ato administrativo", sendo franqueado o acesso àqueles documentos e informações a partir da edição do ato ou decisão (art. 20, caput). (...)

9. Como se percebe, tratando-se de processo de tomada de decisão cujo produto final culmine em proposição legislativa a ser submetida oportunamente à consideração do Poder Legislativo (projeto de lei ou medida provisória), ou mesmo resolvida no âmbito interno do poder executivo (decretos presidenciais, por exemplo), uma vez consubstanciada a decisão administrativa e materializado o ato decisório em instrumento jurídico adequado, todos os documentos e informações (pareceres ou notas técnicas, por exemplo) que subsidiaram aquela decisão deverão ser tornados disponíveis (e acessíveis) ao público. (...)"

Além da inadequação dos registros feitos das reuniões e da falta de publicidade dos documentos que as embasaram, não há nas atas informações sobre a participação de nenhum representante da sociedade civil que tenha sido por acaso ouvido pelo GT ao longo de sua história, desde a primeira reunião em 8 de outubro de 2020 até a última enviada aos autos, ocorrida em 18 de maio de 2021.

Assim, a análise das atas revela que não foi dado ao debate sobre a fusão entre ICMBio e IBAMA transparência - já que as atas são excessivamente sucintas e lacônicas e os documentos que subsidiaram os debates não vieram a público - e nem possibilidade de participação pública na tomada de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal - já que não constam contribuições da sociedade civil.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Em razão disso, observando a total ausência da participação da sociedade civil nas discussões, o Ministério Público Federal realizou audiência pública virtual, no dia 1º de fevereiro de 2021, para ouvir amplamente a sociedade civil a respeito da possível fusão entre os órgãos, bem como do impacto de eventual fusão sobre a proteção ao meio ambiente na Amazônia. O Ministério do Meio Ambiente foi convidado a ter assento à mesa da audiência pública.

A audiência foi organizada em dois painéis de discussão. O primeiro abordou o tema “Ibama e Icmbio: Razões pra fundir ou não fundir e impactos sobre a Amazônia”, com a participação da UFAM (Universidade Federal do Amazonas) e ASCEMA (Associação Nacional dos Servidores Ambientais) [audiência acessível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0>] .

O primeiro expositor, Henrique dos Santos Pereira, professor do Centro de Ciências do Ambiente da UFAM e ex-Superintendente do Ibama no Amazonas, pontuou que se desconhece “a proposta que está sendo produzida a portas fechadas. Essa fusão com reversão do processo original de criação do ICMBio, poderia produzir economia pífia apenas nos cargos superiores, sem ser possível redução de quadros”. Demonstrou, ainda, preocupação de que seja “criada uma instituição ainda mais centralizada e incapaz de desenvolver a execução da política nacional de meio ambiente”. Concluiu ao final de sua fala que:

- O Ibama com suas 46 unidades técnicas e 276 cargos⁵ está sendo asfixiado “lentamente” e não se reorganizou com “agência federal de meio ambiente”;
- ICMBio com seus 464 cargos⁶ se tornou uma organização especializada e inovadora, porém inicialmente fortemente centralizadora e com baixa execução de suas atividades finalistas; e
- A fusão seria uma opção equivocada, já que o modelo pensado com a cisão não foi plenamente implementado e testado.

O segundo expositor, Denis Rivas, Presidente da ASCEMA e analista ambiental do ICMBio, foi no mesmo sentido, apontando que os servidores dos órgãos não estão participando das discussões sobre a eventual fusão. Concluiu que: “*O desmonte das normas infralegais, a redução do orçamento e de pessoal, é uma estratégia política e ideológica do atual governo. O desmonte do Ibama e ICMBio só interessa às atividades ilegais na Amazônia, como o garimpo, a grilagem de terra e outras.*”

5DECRETO Nº 8.973, DE 24 DE JANEIRO DE 2017

6DECRETO Nº 10.234, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2020



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Segundo ele, “não foi demonstrada economia na gestão, enquanto os prejuízos são evidentes” com a fusão dos órgãos, pois “o ICMBio tem *status* de órgão de pesquisa, como as universidades, tendo muito a contribuir no estudo da bioeconomia”. Ainda, afirmou que o problema é, “além da falta de orçamento, a ocupação de cargos chaves por pessoas sem qualificação para esses cargos”.

No segundo painel da audiência pública, com o tema “Transparência e Participação: vozes sobre a fusão”, a expositora e Analista Ambiental Tania Maria de Souza, em nome da Associação de Servidores do MMA, destacou a importância de se ouvirem diferentes vozes na democracia e, neste caso específico, a importância de se ouvirem os servidores, os quais vem sofrendo “desrespeito institucional”.

A servidora pontuou que “o GT parece que já decidiu pela fusão, sendo que todas as informações estão sob sigilo, sendo que por dever moral e legal deveriam estar todas disponíveis para a sociedade no site do órgão. Prova disso é que essa audiência pública ocorre sem nenhuma informação sobre as discussões do GT, e sem nem mesmo o respeito da presença dos representantes que estão fazendo essa discussão da fusão e que não são da área ambiental”.

Vale repisar que o Ministério do Meio Ambiente foi convidado a compor ambas as mesas, e não compareceu, tendo informado ao Ministério Público Federal que assistiria ao evento pela transmissão ao vivo, ocorrida por meio do YouTube.

Participaram dos debates na audiência pública as seguintes instituições, dentre outras que assistiram à transmissão na página do MPF no YouTube:

- Observatório do Clima (Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo), observando que *“a fusão do IBAMA e ICMBio, na verdade, constitui a extinção do ICMBio (...) a proposta do governo é, na verdade, extinguir o ICMBio, colocando a gestão de UCs dentro do IBAMA, com muito menos recursos. Tanto IBAMA como ICMBio tem deficit de servidores, de mais de mil servidores a menos em cada órgão. O ICMBio, de fato, não cabe mais dentro da estrutura organizacional do IBAMA, e o projeto real é de paralisia, sendo necessária a remontagem de todos os processos de trabalho que possuem características totalmente diferentes. Os avanços sentidos nesses anos mostram que foi acertada a decisão de criação do ICMBio”*;
- Instituto de Desenvolvimento Sustentável – IDS Brasil (João Paulo Ribeiro Capobianco), demonstrando o ganho de eficiência na gestão pública ambiental com a divisão de tarefas entre IBAMA e ICMBio, e concluindo que *“a extinção do ICMBio interromperá esse processo positivo da administração pública brasileira”*;
- Maria Cecília Wey de Brito, dizendo que *“os números do ICMBio demonstram os ganhos à sociedade brasileira”* e apontando que *“recentemente, por decreto, houve nova*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

reestruturação do MMA, com medidas de mera perfumaria, transformando o antigo departamento de áreas protegidas em secretaria, com o papel de gestão das UCs, demonstrando o que pode ser a antecipação da extinção do ICMBio”, e concluindo que “o que está em curso é claramente um desmonte, com a finalidade de pregar uma ineficiência que, na verdade, foi destruída nesses últimos dois anos”; e

- Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN (Cláudio Maretti), dizendo que “a fusão prejudicaria os serviços que as áreas protegidas prestam à sociedade, num momento de crise climática do planeta” e defendendo que “o ICMBio deve ser considerado uma instituição de Estado, com perspectiva de longo prazo e não sujeita as flutuações do governo do momento”, e concluindo ser “importante que o ICMBio seja uma instituição forte e capaz para viabilizar o desenvolvimento sustentável. A gestão das UCs exige especialização e autonomia, e não há sobreposição com as atividades do IBAMA”.

A Coalizão Pró-UC e a Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN ainda apresentaram ao Ministério Público Federal a Nota Técnica “Considerações sobre a importância do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e implicações sobre a proposta de fusão com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)” (“MPF_Ibama-ICMBio_2021fev01_cCMaretti_anexo-1_Nota-de-posicionamento_Fusão-ICMBio-X-Ibama_Coalizão-Pró-UC_&_CMAP-UICN_2021jan.pdf”), relatando os graves riscos implícitos à fusão das duas autarquias e apresentando dados consistentes sobre a importância das citadas instituições para a eficácia da gestão ambiental. A nota demonstra também a falta de razoabilidade do projeto, que tem o potencial de comprometer seriamente a eficiência da Administração Pública, arruinando o enorme legado de conquistas e êxitos alcançados nos últimos anos com a criação do ICMBio.

Manifestaram-se na audiência pública também representantes de organizações da sociedade civil, em nome das populações diretamente afetadas com a possível reestruturação administrativa pretendida pela União, e que estão totalmente alijadas das discussões sobre a proposta e do processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, João Terra da Trindade Jr., do Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – IDESPAM, argumentou que “a extinção de um órgão federal tem reflexos sobre os Estados e Municípios, diminuindo órgãos nas outras esferas de governo e por consequência, retrocedendo nas políticas públicas do setor”. Também encaminhou Nota Técnica por escrito, apontando as seguintes razões técnicas para se posicionar contra a fusão entre IBAMA e ICMBio:

- Falta de regularidade (participação) de presença do ICMBio e das principais diretorias afetadas pela fusão, como por exemplo as Diretorias de Áreas Protegidas, de Criação e Manejo UC’s e de Consolidação Territorial;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

- Todos os indicadores demonstram melhorias na Gestão das Unidades de Conservação com a criação do ICMBio;
- O Instrumento de GT na Administração pública é usualmente utilizado para subsidiar informações técnicas aos gestores, logo é formado por especialistas das áreas em debate, o que não é o caso;
- A fusão reduzirá drasticamente a eficiência na gestão de áreas protegidas no Brasil;
- Órgãos públicos específicos direcionados para a gestão de Unidades de Conservação é uma prática internacional e não criação brasileira;
 - O ICMBio não cabe mais dentro do IBAMA, é um órgão com missão consolidada e cultura própria;
 - No âmbito econômico, não haverá economia com a fusão, nem duplicidade de atribuições;
 - O evidente esvaziamento orçamentário do ICMBio é uma ação que enfraquece as ações ambientais e por consequência limita a atuação efetiva do órgão.

Na mesma toada, Fabiana Prado, do Instituto de Pesquisas Ecológicas – Ipê, encaminhou Nota Técnica por escrito, arrolando algumas das contribuições do ICMBio à conservação da biodiversidade e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Segundo a profissional, o órgão “obteve resultados significativos depois de sua criação e se tornou mais eficiente e eficaz no cumprimento de suas atribuições quando junto ao IBAMA”. Assim, o Ipê se posicionou no sentido de que “a fusão seria prejudicial para as duas autarquias em relação à agilidade de processos, integração de sistemas, orçamento que já é baixo, pessoal que já é insuficiente e principalmente o alcance de resultados. Considerando o aumento crescente do desmatamento na Amazônia nos últimos anos o IBAMA tem um desafio enorme para cumprir com suas atribuições e o foco deveria ser como aumentar a sua eficácia para redução do desmatamento. Será desperdício de tempo e recursos públicos já escassos, tanto para fazer a fusão quanto com o que já foi desenvolvido em cada autarquia”.

Fernando Benício, da Associação Zeladoria do Planeta, manifestou-se no sentido de que “independente da solução administrativa que se dê, é preciso que os servidores públicos trabalhem para a sociedade, cuidando do clima do mundo e da preservação do meio ambiente”.

Luciana Gomes Barbosa, representando a Associação Brasileira de Limnologia e o GT de meio ambiente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, disse que “a falta de servidores para cumprir as atribuições do ICMBio, como a gestão das UCs e programas como educação ambiental, não tem impedido uma clara consolidação dessas ações ao longo do tempo, com aumento da eficiência da conservação do território”. Ainda apontou que “o ICMBio tem uma identidade própria e o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

melhor caminho seria uma recomposição dessas autarquias. A fusão não representaria uma economia de recursos mas sim um retrocesso num momento muito delicado”.

Roberto Palmieri, da Coalizão Pró-UC, apresentou Nota Técnica ao Ministério Público Federal, reclamando da falta de acesso à informação, sendo que “o GT deveria envolver a sociedade civil que trabalha com a gestão de UC’s e tem histórico na questão”. Observou que “separar o IBAMA e ICMBio trouxe um grande ganho dos processos e transparência do licenciamento, porque o ICMBio precisa dar anuência aos empreendimentos em UCs, distanciando e evitando confusão de papéis, tornando o licenciamento mais isento”.

Carlos Cesar Durigan, da WCS Brasil – *World Conservation Society*. estatuiu que “o governo não respeita a contribuição da sociedade”, e declarou que “a fusão do IBAMA e ICMBio é um desvio de atenção, feito a portas fechadas, negando todo o processo evolutivo que nos levou à cisão, fazendo existir o ICMBio”. Alegou que

“a sociedade civil que atua em parceria na gestão de UC’s não vê precedentes na História do Brasil de quebrar o ciclo no processo de evolução, sendo que a partir de janeiro de 2019 iniciou-se um processo de tirar a sociedade civil nos processos de tomada de decisão pública. O MMA, que sempre foi visto de forma negativa por este governo, começou a trabalhar contra a conservação, atendendo a demanda de infratores, retaliando órgãos de fiscalização e seus servidores. Criou-se um inimigo imaginário, dizendo que as ONGs seriam aparelhadas por interesses internacionais escusos, como desculpa proposital para deixar de fora a sociedade civil. É um processo de desmonte efetivo. A mídia, a ciência, a sociedade civil engajada, hoje, são considerados inimigos (...)”.

Fábio Takeshi Ishisaki, do Projeto Política por Inteiro, observou que “quanto à transparência do processo de fusão, os trabalhos do GT não tem informações públicas, mas todos os seus componentes são servidores públicos e as matérias discutidas nas reuniões têm interesse social, precisando se atentar aos princípios da publicidade e da transparência (art. 37 da CF/88). As atas do GT não revelam a discussão de informações sigilosas, mas sim questões como orçamento e outras que são todas públicas. A Política por Inteiro solicitou via LAI as atas e demais documentos do GT, mas os arquivos que foram disponibilizados, que seriam as atas, não podem ser considerados como representativas da discussão, no máximo são meras listas de presença. No GT não há qualquer participação da academia, da sociedade civil ou dos servidores da área de meio ambiente, limitando a discussão. Essas participações seriam extremamente relevantes. A 5ª reunião do GT não obedeceu ao quorum mínimo de 4 membros e se desenvolveu sem participação do representante do IBAMA, em descumprimento à Portaria do próprio MMA. Concluindo, não houve publicação pelo GT de qualquer avaliação de mérito sobre a fusão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

A Política por Inteiro tem em seu site uma análise dos documentos obtidos via LAI sobre essa questão (<https://www.politicaporinteiro.org/2020/11/27/como-esta-o-trabalho-do-gt-sobre-a-fusao-ibama-icmbio-confira-as-atas/>);

Neliton Marques e Rita Mesquita, do Movimento Ficha Verde, do Estado do Amazonas, afirmaram já terem ambos ocupado cargos públicos na gestão ambiental estadual, e se posicionaram no sentido de que “a fusão causará insegurança jurídica para a gestão das UC’s (...) caos administrativo, com insuficiência de foco e gestão especializada, diluindo a gestão das UC’s nas outras atividades”. Externalizaram que enfraquecer o ICMBio é “enfraquecer a economia regional e nacional”, pois este órgão movimenta uma “cadeia da conservação, com as cadeias do turismo, com as concessões, e outros modelos de desenvolvimento”, propondo “avançar com a construção do instituto da co-gestão para a Amazônia, diante da insuficiência de recursos humanos e orçamentários dos órgãos públicos, pois a sociedade civil tem capacidade de ajudar na gestão das áreas protegidas” e concluindo que a fusão seria, na verdade, “uma desconstrução e extinção dos dois órgãos”.

Finalmente, Dione do Nascimento Torquato, representando o Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS – e a FLONA Tefé, declarou que a fusão significaria “um retrocesso de décadas na agenda ambiental pública” e “um ataque direto ao SNUC, enfraquecendo ambos os órgãos, prejudicando ainda mais as UCs de desenvolvimento sustentável que caminham para uma gestão diferenciada para melhorar a qualidade de vida dessas populações que vivem na floresta. A fusão dos órgãos prejudica a criação de novas UCs bem como a implementação das já existentes”. Por fim, disse que “a fusão vem sendo decidida por pessoas sem qualificação técnica e sem garantir a participação da sociedade civil”.

Veja-se que tiveram a palavra, na audiência pública, pessoas que já ocuparam importantes cargos de gestão na organização ambiental federal brasileira, ou seja, que possuem experiência profissional na administração pública do meio ambiente do país, bem como acadêmicos e estudiosos das políticas públicas nacionais de proteção ao meio ambiente e à biodiversidade.

As falas, que não puderam ser contrapostas pelo Ministério do Meio Ambiente, devido à sua ausência, convergiram no sentido da falta de transparência nos debates sobre a eventual fusão, da não disponibilização de documentos-base para o debate e da ausência de oportunidade de participação pública no processo decisório.

Não obstante sua importância para o debate do tema pela sociedade, a audiência pública promovida pelo Ministério Público Federal não teve e não tem o condão de substituir, por si só, a expectativa de participação pública que se erige no processo de tomada de decisão sobre a eventual fusão entre ICMBio e IBAMA no âmbito da União Federal. Por essa razão, o MPF, diante da ausência do MMA na audiência pública, encaminhou ao órgão todas as manifestações recebidas e colocações tecidas por grupos diversos da sociedade civil, a fim de subsidiar o processo decisório em curso. Na oportunidade, requisitou manifestação do GT sobre as pontuações técnicas elaboradas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Assim respondeu o Ministério do Meio Ambiente (OFÍCIO Nº 1024/2021/MMA, que encaminhou a NOTA n. 00059/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU da Consultoria Jurídica desta Pasta Ambiental e o Despacho SEI 6725 da Secretaria Executiva):

" (...) não compete ao Ministério do Meio Ambiente tecer comentários sobre notas e apontamentos realizados pelos debatedores.

Os critérios utilizados para a avaliação dos estudos sobre a possibilidade de fusão ou não entre o Ibama e ICMBio são relativos ao ganho de sinergia, eficácia, eficiência e efetividade, bem como, melhor aproveitamento de recursos materiais e humanos. Ainda, quanto às análises técnicas e relatórios de avaliação dos impactos positivos e negativos, estes estão sendo construídos, no âmbito do Grupo de Trabalho."

Com efeito, o MMA entende que "a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, faculta aos gestores públicos a realização de consulta e/ou audiência pública, assim como disciplina o tratamento das informações colhidas em ambas as oportunidades de participação social", conforme os artigos 31 a 35 do diploma legal citado. E continua dizendo que "incumbe aos gestores públicos – em juízo discricionário – decidir acerca de consultas ou audiências públicas" (Doc. 03).

Em relação ao acesso à informação, o MMA alegou que a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada pelo Decreto n. 7.724/2012, somente se refere a "processo de tomada de decisão cujo produto final culmine em proposição legislativa a ser submetida oportunamente à consideração do Poder Legislativo (projeto de lei ou medida provisória), ou mesmo resolvida no âmbito interno do poder executivo (decretos presidenciais, por exemplo)", caso em que "todos os documentos e informações (pareceres ou notas técnicas, por exemplo) que subsidiaram aquela decisão deverão ser tornados disponíveis (e acessíveis) ao público" (Doc. 03).

Observou, porém, que a publicização de documentos apenas seria impositiva ao final do processo decisório, após tomada a decisão, nos seguintes termos: "todos os documentos preparatórios considerados no âmbito do colegiado deverão ser - obrigatoriamente - abertos ao público **assim que concluído o processo de tomada de decisão** acerca do seu objeto no âmbito do Poder Executivo federal" [g.n.]. E conclui:

"(...) a elaboração de atos normativos ou proposições legislativas constitui atividade ordinária no âmbito do Poder Executivo, sendo a realização de consultas ou audiências públicas apenas uma faculdade eventualmente utilizada na administração pública para aqueles fins. Não há exigência legal que conduza à obrigatória participação de terceiros interessados nos processos de tomada de decisão que envolvam a edição ou proposição de normas nas esferas de decisão política da administração pública. Não obstante, decisões de governo acerca da fusão de órgãos ou entidades da administração pública



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

implicam necessariamente a submissão de proposição legislativa (na forma de projeto de lei ou medida provisória) ao Congresso Nacional, tendo em vista a vedação de sua edição por decretos presidenciais, nos termos do art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal. Para matérias dessa natureza, portanto, a Constituição Federal assegura amplo espaço democrático de debates e amadurecimentos por meio do processo legislativo. Cumpre ainda informar, por fim, não haver regulação jurídica específica que impeça ou obrigue o tratamento interno, pela administração pública, de contribuições de natureza técnica espontaneamente oferecidas por terceiros interessados no curso dos seus processos de tomada de decisão, quando não adotados os mecanismos de consulta pública ou audiência pública. Nesse sentido, inexistente óbice ou imposição jurídica ao tratamento - pelo grupo de trabalho referido - do material compilado em audiência pública e apresentado pelo Ministério Público Federal no OFÍCIO nº 23/2021/FORÇA TAREFA AMAZÔNIA ou à eventual oitiva dos setores sociais ali sugeridos, mantendo-se tais medidas sujeitas à esfera discricionária (e motivada) de condução dos trabalhos daquela instância". (Doc. 03)

Desnecessário dizer que, concretamente, o MMA não realizou qualquer "tratamento do material compilado em audiência pública e apresentado pelo Ministério Público Federal", nem procedeu "à eventual oitiva dos setores sociais ali sugeridos". Pelo menos, nenhuma dessas providências foi consignada nas atas do GT nem informada ao MPF.

Daí a necessidade do ajuizamento da presente ação, para evitar que a União tome decisão extremamente gravosa, no sentido de mobilizar junto ao Congresso Nacional a fusão entre ICMBio e IBAMA, sem a necessária informação, oitiva e participação públicas que, como se verá abaixo, não estão inscritas na esfera discricionária da Administração Pública, mas, ao contrário, se tornam obrigatórias em razão do bem jurídico, do bem da vida envolvido, qual seja, o meio ambiente brasileiro.

3. DO DIREITO

3.1. DO ASPECTO PROCEDIMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO: DEVERES PROCEDIMENTAIS À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA

O Direito Constitucional Brasileiro abriga, na seara ambiental, os chamados direitos ambientais procedimentais. Trata-se de uma tríade de direitos derivada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e pautada na percepção de que a toda a coletividade é dado defender e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações, o que exige, de sua parte, uma



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

conformação estrutural do Estado, visando à viabilização dessa dimensão participativa da tutela ao meio ambiente.

Segundo SARLET e FENSTERSEIFER (2017),

"No cenário jurídico brasileiro, a fonte normativa primária dos direitos ambientais procedimentais pode ser extraída da própria Constituição Federal de 1988, mais precisamente do conteúdo expresso do seu art. 225. Ao consagrar os deveres de proteção estatais e o direito fundamental ao ambiente, o 'caput' do dispositivo em questão enuncia, para além do direito em si, o dever fundamental (ou deveres fundamentais) da sociedade, ou seja, dos particulares 'de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações'. Não por outra razão, a doutrina identifica a natureza de direito-dever fundamental inerente ao regime constitucional de proteção ambiental. Há, em outras palavras, verdadeiro dever jurídico (e não apenas moral) de proteção ambiental atribuído aos cidadãos (e, portanto, não apenas ao Estado), o qual deve ser exercido por meio de uma maior participação e controle pela sociedade acerca das práticas que atentam contra o equilíbrio ecológico."

O desenvolvimento da tríade de direitos ambientais procedimentais foi marcado pelo Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de teor:

Princípio 10

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

O enunciado pode ser agregado em três ideias que conformam os direitos procedimentais: (i) o acesso à informação; (ii) a participação pública na tomada de decisões; e (iii) o acesso à Justiça.

Cumprido notar que a natureza constitucional desses três direitos ambientais procedimentais não deriva apenas da interpretação dada por SARLET e FENSTERSEIFER ao artigo 225 da

7 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2017, p.335.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Constituição da República. Na verdade, em 2020, ao julgar o caso Llaka Honhat v. Argentina, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou resultarem tais direitos expressamente do direito ao meio ambiente sadio, assegurado pelo artigo 11 do Protocolo Adicional de San Salvador à Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Com efeito, o julgamento então conduzido pela Corte remeteu, no que tange ao conteúdo do direito ao meio ambiente sadio, assegurado no artigo 11 do Protocolo de San Salvador, às considerações adiantadas pela Opinião Consultiva n. 23/17, que, de sua parte, identificou a tríade procedimental em causa:

"Como se mencionó previamente, existe un grupo de obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento, en la medida en que respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales (supra párr. 64). En el mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, tales como el derecho de acceso a la información, en la medida en que permiten la satisfacción de otros derechos en la Convención, incluidos el derecho a la salud, la vida o la integridad personal⁴⁸². A continuación se detallan las obligaciones estatales de carácter instrumental o de procedimiento que se derivan de ciertos derechos de la Convención Americana, a efectos de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de las personas en el marco de posibles daños al medio ambiente, como parte de la respuesta a la segunda y a la tercera preguntas de Colombia sobre las obligaciones ambientales que se derivan de esos derechos.

212. En particular, se detallan obligaciones en relación con: (1) el acceso a la información; (2) la participación pública, y (3) el acceso a la justicia, todo en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente."
(g.n.)

A Corte Interamericana de Direitos Humanos foi clara ao estatuir que as obrigações procedimentais de informação, participação pública e acesso à justiça são impositivas a Estados, para fins de proteção ao meio ambiente e aos demais direitos humanos e fundamentais associados necessariamente à proteção ambiental. Nesse sentido, trata-se de deveres dotados de exigibilidade, cabendo ao Estado organizar-se para a finalidade de implementá-los em seus processos estruturais de tomada de decisão.

No caso do direito procedimental à informação, observa-se que, para além de corolário do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui ele "componente essencial do exercício pleno da democracia participativa ecológica"⁸, tratando-se de pilar do princípio da participação pública e manifestação dos princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental. Isto é, não há

8 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ambiental – Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2017, p.353.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

participação pública ou prevenção e precaução frente a danos sem que haja prévia elaboração e disponibilização de informações, a fim de viabilizar-se o controle social dos atos administrativos, sobretudo em matéria ambiental.

Nas palavras de SARLET e FENSTERSEIFER, "somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e autodeterminação da sua condição político-participativa"⁹. Também Paulo Affonso Leme Machado ensina que "a informação ambiental deve ser transmitida de forma a possibilitar tempo suficiente aos informados para analisarem a matéria e poderem agir diante da Administração Pública e do Poder Judiciário"¹⁰

De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece, no art. 5º, XIV e XXXIII, que todos tem acesso à informação, bem como o direito de obter perante o Poder Público informações a seu respeito e relativas ao interesse coletivo ou geral, salvo aquelas que devem ser mantidas em sigilo para preservar a segurança da sociedade e do Estado.

Prevê ainda a Constituição o princípio da publicidade de todos os atos administrativos, pelos órgãos públicos, na forma do art. 37, sob pena de ineficácia jurídica. Assim, a divulgação das informações e documentos atinentes à prática de atos pelo Poder Público visa a garantir ao povo, titular de todo o poder no Estado (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal), o direito de acompanhar como os Poderes Públicos instituídos estão desempenhando suas funções¹¹.

Vale lembrar que estão englobados pelo princípio da publicidade todos os atos da administração, sejam contratos, despachos, procedimentos internos, licitações, pareceres. A falta de publicidade não influi na formação dos atos administrativos, mas acarreta a sua ineficácia, como também "se expõem à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade"¹².

No âmbito do Direito Ambiental Brasileiro, em nível infraconstitucional, o princípio da informação está expresso nos arts. 10 e 6º, §3º, da Lei n. 6938/81.

De fato, é princípio da Política Nacional do Meio Ambiente a divulgação de informações ambientais que visem à conscientização pública da necessidade de preservação do meio ambiente equilibrado (art. 4º, V da Lei n. 6938/81). Ainda, em seu art. 9º, a Lei da PNMA consagra como instrumentos:

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.

9 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: SaraivaJur, 2017, p.175.

10 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016, p.127.

11 Silva, Bruno Campos (org.). Direito Ambiental Enfoques Variados. Ed. Lemos e Cruz, 2004.

12 cf. Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, p. 63. in: Silva, Bruno Campos (org.). Direito Ambiental Enfoques Variados. Ed. Lemos e Cruz, 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Ademais, a Lei de Informação Ambiental ([Lei](#) n. 10.650/2003) determina ao Poder Público que permita o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental, bem como que forneça todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental (art. 2º, II).

A ordem jurídica constitucional, legal e mesmo internacional – a partir da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo – já sinalizam, portanto, a existência do direito à informação ambiental, do que exsurge para o Estado o dever de produzir essa informação e de publicizá-la.

Por outro lado, o direito à informação, dentre suas muitas funções, inclui também a finalidade de viabilizar o direito à participação pública na tomada de decisões em matéria ambiental, enlaçando-se, pois, no segundo direito procedimental ambiental.

A participação dos diversos setores da sociedade civil na discussão e elaboração das políticas públicas ambientais reflete o modelo democrático participativo contido na Constituição Federal, em especial no que concerne ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Para SARLET e FENSTERSEIFER, “o direito à participação pública em matéria ambiental pode ser considerado como derivado do próprio direito fundamental (e humano) à participação política”. Por isso, “todo o aporte e desenvolvimento teórico e jurisprudencial já assegurado no âmbito dos direitos humanos sobre a questão da participação pública também deve ser utilizado no âmbito ecológico”¹³.

No âmbito do processo de tomadas de decisão por parte do Poder Executivo, o direito à participação pública manifesta-se, por exemplo, na obrigatoriedade de publicação de EIA/RIMA para empreendimentos com significativo impacto ambiental, na garantia do direito de petição, na garantia de assento à sociedade civil nos órgãos colegiados ambientais – inclusive CONAMA e congêneres estaduais e municipais, na participação da sociedade civil em outros colegiados e na garantia do direito à audiência pública¹⁴.

Quanto à participação na formação das decisões administrativas, ensina a doutrina que:

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

13 SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do Direito Ambiental. São Paulo: SaraivaJur, 2017, p.162.

14 *Idem, ibidem*, pp. 170-173.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

J.G. Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed. Coimbra, Livraria Almedina, 1998)¹⁵

O direito à participação em matéria ambiental é especialmente relevante em hipótese na qual o ente público encarregado da tomada de decisão não conta com suficiente *expertise* para tanto – o que era o caso do GT instituído por meio da Portaria MMA n. 524, de 01º de outubro de 2020, composto prioritariamente por membros egressos de corporações militares de Estados Federados.

Em suma, do direito ao meio ecologicamente equilibrado – e dos direitos fundamentais que este se propõe a tutelar, bem como do direito à informação e à participação públicas em matéria ambiental, extraem-se deveres para o Estado Brasileiro, dentre os quais o de produzir informações, de publicizá-las e de viabilizar a participação popular na tomada de decisões, em especial no que tange à formulação de políticas públicas com enorme impacto na proteção do patrimônio ambiental brasileiro.

Oportuno registrar que esses deveres, derivados diretamente de instrumentos como a Constituição Federal e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, encontram-se positivados no plano internacional em instrumentos que, senão ratificados pelo Brasil, ao menos servem à compreensão da extensão das obrigações em causa.

Nesse espeque, a Convenção de Aarhus, no contexto europeu, desde 1998 solidifica as diretrizes do Princípio 10 da Declaração do Rio. O tratado reconhece serem todos os cidadãos titulares do “direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e [d]o dever, quer individualmente quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras”, para o que, “devem ter acesso à informação, poder participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente”, cabendo ao Estado assisti-los.

A Convenção de Aarhus, considerada um marco no reconhecimento internacional dos direitos procedimentais associados ao direito ao meio ambiente sadio, determina aos Estados a concessão de direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, prevendo regras procedimentais rigorosas para tanto. Registra-se, aqui, que os direitos de informação e de participação pública, na forma da Convenção, abrangem também a formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente.

No plano latino-americano e caribenho, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), firmado pelo Estado Brasileiro – embora ainda não ratificado –, caminha na mesma direção.

Escazú tem por objetivo “garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais”, para o que positiva o direito dos cidadãos de “de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder [do Estado], sob seu controle

15 Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 9ª ed. Ed. Malheiros, 2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

ou custódia, de acordo com o princípio de máxima publicidade”, bem como o direito de participação do público.

No campo participativo, aliás, o Acordo prevê expressamente a contribuição da sociedade civil para a elaboração de políticas públicas de meio ambiente desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisão:

Artigo 7

- 1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional.*
- 2. Cada Parte garantirá mecanismos de participação do público nos processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações relativos a projetos e atividades, bem como em outros processos de autorizações ambientais que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente, incluindo os que possam afetar a saúde.*
- 3. Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente.*
- 4. Cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.*

E mais: o Acordo de Escazú assegura ao público que sua participação dê-se mediante minimamente a possibilidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, impondo à autoridade pública o dever de levar em consideração as contribuições apresentadas:

Artigo 7

- 7. O direito do público de participar nos processos de tomada de decisões ambientais incluirá a oportunidade de apresentar observações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo. Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Em que pese ainda pendente a ratificação do acordo pelo Brasil, repisa-se ser o país signatário do texto e resultarem esses mesmos direitos procedimentais da própria Constituição – e ainda da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, por garantirem ambas o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (meio ambiente sadio, no caso da CIDH). Escazú figura, no mínimo, nesse quadro, como parâmetro interpretativo para o conteúdo a ser dado a esses direitos procedimentais já assegurados pelo texto constitucional brasileiro e pelo sistema interamericano de proteção a direitos humanos.

Ora, a eventual fusão entre IBAMA e ICMBio constitui formulação de política pública com impacto considerável sobre os *standards* de proteção ao meio ambiente no Brasil. **Toda população brasileira – e em especial os agentes da sociedade civil que trabalham para a conservação do meio ambiente – têm o direito de saber em que consiste essa política pública em gestação e quais são os dados e documentos que a embasam. Têm direito, ainda, a tomar parte no processo decisório por intermédio de mecanismos participativos, como audiências públicas ou consultas públicas, no âmbito das quais devem todos os aportes serem devidamente considerados, para seu acolhimento ou não.**

Esse padrão exigível do Estado não tem sido observado pelo Ministério do Meio Ambiente e por IBAMA e ICMBio, estes na condição de membros do GT instituído pela Portaria n. 524 de 01º de outubro de 2020.

Os debates levados a cabo no grupo têm sido marcados por falhas na sua publicização, dado o teor lacônico das atas produzidas e considerada a não disponibilização pública dos documentos que embasam os debates.

Outrossim, a União Federal já declarou que não consultou e não irá consultar ou ouvir quaisquer interessados da sociedade civil, por entender a tanto não estar obrigada – o que evidencia a clara dissonância das práticas por si implementadas em relação ao espírito cidadão e participativo trazido pela Constituição Federal de 1988. Não por acaso se trata de um texto conhecido como “Constituição Cidadã”, sendo a cidadania um dos pilares da República Federativa do Brasil.

A União Federal não garantiu mecanismos de participação no processo de tomada de decisão, no âmbito do Poder Executivo, desde as fases iniciais do debate; não assegurou vias participativas, sequer sob a forma do direito de petição, protegido constitucionalmente, e, pior, negou seu dever de consultar a quem quer que seja para modelar a prestação de serviços encarregada de toda a execução da Política Nacional de Meio Ambiente em nível federal.

Diante disso, há inequívoca ilicitude em seu comportamento, no sentido de não fazer valer os direitos à informação e à participação públicas, o que atrai a necessária



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

ingerência do Poder Judiciário, para garantia dos direitos procedimentais ambientais assegurados constitucionalmente.

3.2. DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA A POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Constituição Federal dispõe expressamente sobre a necessidade de preservação do patrimônio cultural brasileiro, inclusive no tocante aos elementos portadores de referência à identidade, à ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional. Conforme dicção dos artigos 215, §1º, e 216, *caput*, e §5º, da Constituição da República:

"Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

(...)

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

(...)

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos."

O texto constitucional, como se nota, buscou assegurar aos grupos étnico-minoritários, corresponsáveis pela formação da ideia de nacionalidade brasileira, a manutenção de sua história, cultura e tradição, o que passa, no caso de comunidades indígenas, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas, dentre outras, pelo acesso à terra.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, o contexto normativo-constitucional delineado veio a fundar a incorporação da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto n.º 5.051/2004.

A Convenção n.º 169 da OIT, dentre outros aspectos, reconhece e afirma a importância dos territórios para a preservação da cultura e dos modos de organização dos povos indígenas e tribais¹⁶:

"Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados."

O acesso a territórios, como forma de assegurar a preservação da identidade de povos e comunidades tradicionais formadores da identidade nacional, constitui, portanto, um direito – e mais, um direito humano e fundamental, dada a natureza da Convenção n. 169, incorporada ao Direito Interno na condição de tratado internacional versando sobre direitos humanos.

Ora, uma das formas de proteger territórios tradicionais é, justamente, a criação de unidades de conservação. Há unidades cuja finalidade específica é a preservação de territórios tradicionais, a exemplo das reservas extrativistas (RESEX) e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS).

Além disso, há no Amazonas e Brasil afora unidades de conservação sobrepostas a territórios quilombolas e indígenas, como o Parque Nacional do Jaú (com sobreposição ao território quilombola do Tambor) e o Parque Nacional Pico da Neblina (com sobreposição ao território indígena Yanomami).

16 São considerados povos tribais aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições, valendo, para identificação de tais grupos, o critério da "consciência de identidade", positivado no artigo 1º, item 2, da Convenção n.º 169 da OIT.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

A remodelação da política pública de proteção a unidades de conservação que constituam, também, territórios tradicionais pode ter impacto sobre o grau de proteção atribuído a esses territórios e, por tabela, sobre a vida dessas populações tradicionais. Não por acaso, com todas as dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais federais para prestação de seus serviços públicos, reconhecidas notoriamente pelo próprio Governo Federal, o desmatamento em unidades de conservação cresceu 40% de 2020 para 2021, considerado o período comparado entre agosto de um ano e maio do ano seguinte¹⁷.

A potencial fragilização dos mecanismos de proteção a territórios tradicionais atrai, para os povos afetados, um outro direito também positivado na Convenção n. 169 da OIT, e também relacionado à dimensão participativa, dessa feita em natureza existencial, dada à Constituição Brasileira: trata-se do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé.

O artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT dispõe:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;*
- b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;*
- c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.*

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

O dispositivo é claro ao estatuir o direito de povos e comunidades tradicionais a serem consultados a cada vez que previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente – caso da medida em debate, relativa à fusão entre ICMBio e IBAMA.

A obrigação de consultar os povos afetados, em casos de atos administrativos, empreendimentos e atividades que os afetem, justifica-se pela necessidade de garantir a integridade dos territórios tradicionais, haja vista que a manutenção do modo de vida das populações tradicionais depende diretamente de seus territórios e dos recursos naturais neles contidos. Daí porque o referido

17 V. <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/06/4931871-desmate-em-area-de-conservacao-avanca-312--no-brasil.html>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

dever, "ademais de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral de Direito Internacional"¹⁸.

Por se tratar de um direito tão relevante para a autodeterminação e, inclusive, para a consecução de uma série de outros direitos fundamentais dos povos indígenas e tradicionais, o direito à consulta foi um dos pontos centrais de questionamento da Relatora Especial das Nações Unidas quando da visita ao país em março de 2016. Dentre os desafios enfrentados pelos povos indígenas e tradicionais no Brasil, a relatora destacou "*a falta de consulta sobre políticas, leis e projetos que têm impacto sobre os direitos dos povos indígenas*"¹⁹:

Esses e outros casos demonstram uma falta de compreensão, por parte do governo, sobre a natureza das consultas de boa fé, prévias, livres e informadas com povos indígenas, que são exigidas a fim de obter seu consentimento e proteger seus direitos em conformidade com as obrigações do Estado afirmadas na Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Além de obrigatória, conforme disposição do art. 6.2, da Convenção nº 169/OIT, a consulta aos povos indígenas e tradicionais (como quilombolas, ribeirinhos e extrativistas) somente é considerada válida se realizada de boa-fé e de maneira livre, prévia e informada²⁰. Nesse sentido é o entendimento pacífico da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja competência obrigatória foi reconhecida, de pleno direito e por prazo indeterminado, por meio do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002.

No caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador²¹, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reafirmou o dever dos Estados de realizar consultas aos povos, reiterando entendimento há muito consolidado naquela Corte²², e que vem sendo frequentemente assumido pelos

18 Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. par.164. Competência reconhecida pelo Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, em conformidade com o art. 62, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos

19 Relatora especial da ONU sobre povos indígenas divulga comunicado final após visita ao Brasil, publicado em 17/03/2016, disponível em <<https://nacoesunidas.org/relatora-especial-da-onu-sobre-povos-indigenasdivulga-comunicado-final-apos-visita-ao-brasil/>>

20 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diretrices Akwé: Kon. Montreal QC, 2004. Par.8. Convenção sobre Diversidade Biológica promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998

21 Ibid. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. Par.341.2.

22 Ibid. .Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentença de 17 de junho de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentença de 29 de março de 2006. Fonda, Reparaciones y Costas; Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentença de 28 de novembro de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas Caso Comunidad Indígena Xakmok Kasek Vs. Paraguay. Sentença de 24 de agosto de 2010. Fonda Reparaciones y Costas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

tribunais constitucionais da América Latina²³, notadamente os considerados referência no tema, como as Cortes Constitucionais da Colômbia e do Equador, as quais, inclusive, possuem acordo de cooperação com o STF²⁴.

Tem-se, portanto, que a realização de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé aos povos indígenas e tribais (aqui inseridos os quilombolas, ribeirinhos e extrativistas, reconhecidos como comunidades tradicionais) afetados por políticas públicas, atos administrativos e legislativos, empreendimentos e atividades não constitui faculdade do poder público, tampouco dos sujeitos particulares interessados na implementação de projetos, mas obrigação imposta por norma com natureza constitucional – ou, no mínimo, supralegal.

Analisemos cada uma dessas características da consulta em face do caso concreto.

Quanto ao **caráter prévio da consulta**, depreende-se que esta deve ser anterior não apenas à implementação da política pública, do ato administrativo ou da intervenção concreta sobre a área afetada, mas **deve permear todo o processo de debates e decisório**, devendo ser anterior à decisão que determina a implementação da atividade ou empreendimento. Em outras palavras, deve-se oportunizar às comunidades que se manifestem, seja pela não concordância ao projeto, ato administrativo ou política pública que os afetem, seja pela negociação de eventuais condicionalidades ou adequações, antes mesmo que se decida pela sua implementação. O consentimento prévio das comunidades, com efeito, é elemento determinante da viabilidade da atividade, ato administrativo ou legislativo que os afetem.

Por isso, além de prévia, **a consulta deve ser também livre**, ou seja, os envolvidos devem ter um espaço de diálogo confortável, livre de qualquer forma de coação ou constrangimentos. "Isso quer dizer que o consentimento dos povos indígenas e comunidades tradicionais envolvidos deve ser obtido sem qualquer tipo de coerção, intimidação ou manipulação. Por esse requisito, se depreende a liberdade de as partes poderem se manifestar e decidir sem que haja vício de vontade"²⁵ (g.n.).

A consulta aos povos indígenas e tradicionais há que ser, ainda, informada, de modo que todas as dúvidas das comunidades sejam esclarecidas, com o objetivo de que estas compreendam o ato, política ou projeto em sua integralidade e possam participar de maneira efetiva das decisões que lhes afetem.

23 Por todos, vide: Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú). Expte. n. 0022-2009-PITTC, par.36; Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 21 de diciembre de 2009, Apelacion de sentencia de Amparo, Expte. 3878-2007, V.a; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129/11, 7.1, p. 75, y 8.1.vi; Tribunal Constitucional de Bolivia, Sentencia Constitucional 2003/2010-R, de 25 de octubre de 2010, Expte. 2008- 17547-36-RAC. 111.5; Decision de 1996 de la Corte Suprema de just/cia de Venezuela en Pleno, citada en el expediente numero 2005-5648; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n° 001-10-SIN-CC, Casos n° 0008-09-IN Y 0011-09-IN, Sentencia de 18 de marzo del 2010, p. 39 y53

24 Vide Acordo de Cooperação entre as Cortes Constitucionais do Mercosul, firmado em 2010.

25 SALES, Isabela do Amaral. Consulta livre, prévia e informada: Garantia de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais e a Constituição Federal de 1988. Dissertação de mestrado. Programa de Pósgraduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2015. p.74.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

Por fim, determina a Convenção nº 169 da OIT que **as comunidades tradicionais devem ser consultadas mediante procedimentos de boa-fé**. Como um procedimento de diálogo intercultural, a consulta pressupõe um esforço real das partes para entender como funcionam as culturas e os processos tradicionais de adoção de decisões dos povos indígenas e tradicionais, de modo a criar condições efetivas para que os anseios das comunidades sejam levados em consideração de maneira séria pelo Estado e eventuais empreendedores. Em face da notória condição de vulnerabilidade social e hipossuficiência técnica dos povos indígenas e tradicionais, o objetivo do procedimento de consulta, portanto, é criar uma mesa de diálogo entre iguais, daí por que é necessário que o processo efetivamente empodere as comunidades das informações relativas ao ato administrativo, política pública ou projeto, de modo que suas ponderações sejam efetivamente consideradas.

No caso concreto, nenhuma forma de consulta foi levada a cabo pela União Federal ou pelos membros componentes do GT instituído pela Portaria n. 524 de 01º de outubro de 2020, representantes de IBAMA e ICMBio.

E não venham os requeridos argumentar que esse espaço de consulta seria reservado ao debate legislativo – já que a fusão entre os órgãos dependeria de aprovação em lei.

Primeiro, porque, como demonstrado, os direitos procedimentais de informação, participação e, aqui, de consulta são amplos e devem ser assegurados **desde as etapas iniciais dos processos decisórios (consulta prévia)**. Se o processo decisório inicia-se no Poder Executivo, a quem cabe encaminhar projeto de lei ou medida provisória tratando do tema, ali já deve haver a devida participação e a devida consulta.

Segundo, porque o Poder Executivo tem acentuada prerrogativa de conduzir a forma como prestados os serviços no âmbito da Administração Pública Federal. Se a opção, ao final, for, por exemplo, pela edição de uma medida provisória promovendo a fusão, poderá ser dado efeito imediato a uma tomada de decisão despida de qualquer prévia consulta a povos e comunidades tradicionais afetados, sem mencionar a ausência de transparência e de participação pública geral no processo.

Terceiro, porque, ainda que se conclua por uma fusão por meio de encaminhamento de projeto de lei, o Poder Executivo já pode, enquanto pendente a apreciação legislativa, tomar medidas indiretas tendentes à extinção dos órgãos, como o esvaziamento de atribuições mediante delegação de funções a outros setores da Administração Pública, asfixiamento orçamentário, vedação a novos concursos públicos.

Portanto, desde o debate inicial no Poder Executivo, o direito de consulta a povos e comunidades tradicionais afetados deve ser assegurado, em especial povos cujos territórios coincidam com unidades de conservação federais, dentre os quais povos indígenas, extrativistas, ribeirinhos.

4. DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

De acordo com o art. 300 do Novo Código de Processo Civil: “a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”. Assim, os requisitos para a concessão de tutela provisória de urgência, na ação civil pública, são o justificado receio de ineficácia do provimento final, requisito que se convencionou chamar *periculum in mora*, e a relevância do fundamento da demanda, ou *fumus boni iuris*. No caso em questão, estão presentes ambos os requisitos.

O *periculum in mora* faz-se presente porque exaurido o prazo de vigência do GT instituído pela Portaria MMA n. 524 de 01º de outubro de 2021, inicialmente de 120 dias, prorrogado por mais 120 dias por meio da Portaria MMA n. 45, de 3 de fevereiro de 2021, a qualquer momento pode advir a publicação de relatório ou conclusão sobre a pertinência (ou não) da fusão sem que tenham sido assegurados o direito à informação, o acesso público aos documentos que embasaram os debates, citados nas atas de reuniões, e o direito à participação na tomada de decisões.

Quanto ao *fumus boni iuris*, deriva de tudo quanto o exposto a respeito da natureza constitucional e fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos inerentes à informação ambiental e à participação pública na tomada de decisões em matéria de meio ambiente. Trata-se, ainda, de direitos reconhecidos no âmbito da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, consoante decidido no Caso Llaka Honhat v. Argentina e na Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e cujo alcance na América Latina ainda é interpretado conforme normas do Acordo de Escazú.

No mais, vale lembrar que o acesso à informação e o direito à participação são corolários do próprio modelo de Estado Democrático de Direito adotado pela República Federativa do Brasil, fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana como objetivos máximos, com destaque para a dimensão participativa da democracia inaugurada pela ordem de 1988.

Consequentemente, é imperativo que se obstaculize a emissão de quaisquer conclusões definitivas pela União Federal ou autarquias vinculadas a respeito da fusão pretendida, enquanto não assegurados os direitos fundamentais à informação pública e à participação na tomada de decisão sobre o tema.

Igualmente, para tutela imediata do evidente direito à informação, imprescindível a publicização dos documentos que subsidiaram os trabalhos do GT instituído pela Portaria n. 524, de 01º de outubro de 2020, notadamente aqueles citados nas atas de reuniões, dentre os quais:

- (i) Apresentação de dados do IBAMA (3ª Reunião);
- (ii) Apresentação de dados do ICMBio (5ª Reunião);
- (iii) Minutas de regimentos internos e decretos de estruturas, com propostas de definição de competências (6ª a 8ª, 14ª, 15ª, 17ª a 26ª Reuniões);
- (iv) Definição de macrotemas para gestão institucional (10ª a 14ª Reuniões);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

- (v) Minutas de perfis profissionais para o desempenho de atividades e funções em cada diretoria (16ª Reunião);
- (vi) Estimativas de quantitativo profissional para cada diretoria (16ª Reunião);
- (vii) Estimativas de necessidades das Superintendências, Núcleos de Gestão Integrada e Gerências Regionais, quanto aos perfis profissionais (16ª Reunião);
- (viii) Minutas relativas à distribuição geográfica de unidades administrativas (18ª a 20ª Reuniões);
- (ix) quaisquer outras planilhas, apresentações ou documentos, escritos ou visuais, que tenham sido apresentados ao GT instituído pela Portaria n. 524 de 01º de outubro de 2021, para subsídio aos debates.

5. DO PEDIDO

Isto posto, o Ministério Público Federal requer:

5.1. a concessão da **tutela provisória de urgência**, para:

5.1.1. vedar-se à União Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente ou de qualquer outro órgão desconcentrado ou descentralizado, inclusive IBAMA e ICMBio, de emitir parecer, posição ou decisão definitiva sobre a conveniência e oportunidade de promover-se a fusão administrativa entre IBAMA e ICMBio sem, previamente, oportunizar à sociedade civil os direitos à informação e à participação na tomada de decisão;

5.1.2. vedar-se à União Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente ou de qualquer outro órgão desconcentrado ou descentralizado, inclusive IBAMA e ICMBio, de emitir qualquer ato administrativo (parecer, posição ou decisão definitiva) sobre a conveniência e oportunidade de promover-se a fusão administrativa entre IBAMA e ICMBio sem, previamente, efetuar a consulta livre, prévia, informada e de boa-fé, conforme dispõe a Convenção nº 169 da OIT, dos povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados por eventual fusão dos órgãos;

5.1.3. determinar-se à União Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, que conceda publicidade aos documentos que subsidiaram os trabalhos do GT instituído pela Portaria n. 524, de 01º de outubro de 2020, notadamente, mas não exclusivamente, os seguintes:

- (i) Apresentação de dados do IBAMA (3ª Reunião);
- (ii) Apresentação de dados do ICMBio (5ª Reunião);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

- (iii) Minutas de regimentos internos e decretos de estruturas, com propostas de definição de competências (6ª a 8ª, 14ª, 15ª, 17ª a 26ª Reuniões);
- (iv) Definição de macrotemas para gestão institucional (10ª a 14ª Reuniões);
- (v) Minutas de perfis profissionais para o desempenho de atividades e funções em cada diretoria (16ª Reunião);
- (vi) Estimativas de quantitativo profissional para cada diretoria (16ª Reunião);
- (vii) Estimativas de necessidades das Superintendências, Núcleos de Gestão Integrada e Gerências Regionais, quanto aos perfis profissionais (16ª Reunião);
- (viii) Minutas relativas à distribuição geográfica de unidades administrativas (18ª a 20ª Reuniões);
- (ix) quaisquer outras planilhas, apresentações ou documentos, escritos ou visuais, que tenham sido apresentados ao GT instituído pela Portaria n. 524 de 01º de outubro de 2021, para subsídio aos debates;

5.2. a citação da requerida para comparecer a audiência de conciliação, na forma prevista no artigo 334 do Código de Processo Civil;

5.3. após efetivadas as garantias relativas ao devido processo legal, seja a ação civil pública julgada procedente, para o fim de:

5.3.1. condenar-se a União Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente ou de qualquer outro órgão desconcentrado ou descentralizado, inclusive IBAMA e ICMBio, em obrigação de não fazer, consistente em não emitir parecer, posição ou decisão administrativa definitiva sobre a conveniência e oportunidade da fusão entre o Instituto Chico de Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, antes de amplamente assegurados os direitos fundamentais procedimentais à informação e à participação pública na tomada de decisão sobre o tema, inclusive sob a forma de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé aos povos e comunidades tradicionais impactadas;

5.3.2. condenar-se a União Federal em promover a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé a todas as comunidades tradicionais impactadas pela eventual extinção do ICMBio, mediante fusão com o IBAMA, em especial as comunidades cujos territórios são sobrepostos a unidades de conservação federais, tais como comunidades extrativistas amparadas por reservas extrativistas, dentre outras;

5.3.3. condenar-se a União Federal em assegurar à sociedade civil acesso a todos os documentos, análises e dados que embasaram as reuniões técnicas do GT constituído por meio da Portaria MMA n. 524, de 01º de outubro de 2020, notadamente, mas não exclusi-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Amazonas

vamente, os descritos no item 5.1.2, como corolário do direito à informação ambiental, para o que deverá criar espaço digital próprio (*site* próprio ou janela em *site* já existente) visando à divulgação de referidas análises, sem prejuízo do atendimento a todas as demandas de transparência passiva;

5.3.4. condenar-se a União Federal em assegurar à sociedade civil, mediante audiências públicas, seminários, consultas públicas ou outros meios, efetiva participação na tomada de decisão administrativa sobre a fusão entre ICMBio e IBAMA, consoante plano a ser apresentado e validado em juízo, implicando, minimamente, oportunidade de voz para aqueles que quiserem manifestar-se e a obrigação administrativa de manifestação sobre as colocações trazidas pelo público ouvido;

5.4. a dispensa do pagamento das custas, emolumentos e outros encargos, em vista do disposto no artigo 18 da Lei nº7.347/85.

Embora já tenha apresentado o Ministério Público Federal prova pré-constituída do alegado e em que pese tratar-se o tema, eminentemente, de matéria de direito, protesta, acaso necessário, pela produção de prova documental, testemunhal, pericial, o que se fizer necessário ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que se vier a formar com a apresentação de contestação.

Dá à causa o valor de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Manaus, data da assinatura eletrônica.

Ana Carolina Haliuc Bragança
Procuradora da República

Fernando Merloto Soave
Procurador da República

José Gladston Viana Correia
Procurador da República

Rafael da Silva Rocha
Procurador da República

Anexos:

Doc. 01 – Portaria MMA n. 525, de 1º de outubro de 2020;

Doc. 02 – Atas apresentadas pelo MMA referentes ao GT que estuda a fusão do Ibama e Icmbio;

Doc. 03 - 3 - OFÍCIO Nº 1024/2021/MMA, encaminhando NOTA n.00059/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU da Consultoria Jurídica desta Pasta Ambiental e o Despacho SEI 6725 da Secretaria Executiva; e

Doc 04 - Ata e documentos juntados com a Audiência Pública realizada pelo MPF em 1º de fevereiro de 2021, com vídeo gravado na íntegra em <https://www.youtube.com/watch?v=mrkQ54MkH-0> .



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AM-00033344/2021 PETIÇÃO**

.....
Signatário(a): **RAFAEL DA SILVA ROCHA**

Data e Hora: **22/07/2021 18:13:20**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **FERNANDO MERLOTO SOAVE**

Data e Hora: **22/07/2021 18:08:22**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **JOSE GLADSTON VIANA CORREIA**

Data e Hora: **22/07/2021 18:30:36**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANA CAROLINA HALIUC BRAGANÇA**

Data e Hora: **22/07/2021 18:09:37**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 463fdfa0.8d607965.81eda37b.7de4b8b6