

**ÓRGÃO ESPECIAL  
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0062922-  
04.2025.8.19.0000  
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA  
REDONDA  
Advogado: Procuradoria do Município de Volta Redonda  
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA  
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 6491 DO ANO DE 2024 DO MUNICÍPIO DE VOLTA  
REDONDA  
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
CAUTELAR. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO  
DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA  
IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 6.491/2024,  
DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ALTEROU  
A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE VOLTA  
REDONDA (COMDEMA/VR). ALEGAÇÃO DE  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E  
MATERIAL.**

**1. Para o deferimento da medida cautelar, é imperativo verificar a plausibilidade do direito discutido (*fumus boni iuris*), bem como o perigo de ineficácia da decisão final ou o prejuízo que poderá advir da manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional (*periculum in mora*).**

**2. Na hipótese em exame, inexistente *fumus boni iuris*, visto que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial estabelece que a estruturação e modificação da composição de conselhos de natureza consultiva e deliberativa não se insere no rol taxativo de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo competência concorrente, desde que observada a gestão democrática e a participação social. Precedentes.**

**3. Ausente, de igual modo, o *periculum in mora*. A alteração legislativa, ao promover**

2

substituições pontuais na representação da sociedade civil, manteve o número total de representantes, não havendo demonstração concreta de que o funcionamento do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA/VR) esteja comprometido ou de que o regular prosseguimento do feito resulte em dano irreparável ou de difícil reparação para a Administração Pública ou para o interesse público primário.

**CAUTELAR QUE SE INDEFERE.**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0062922-04.2025.8.19.0000, sendo representante o EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e representada a CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos termos da certidão de julgamento.

### RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, ANTONIO FRANCISCO NETO, com o escopo de ver

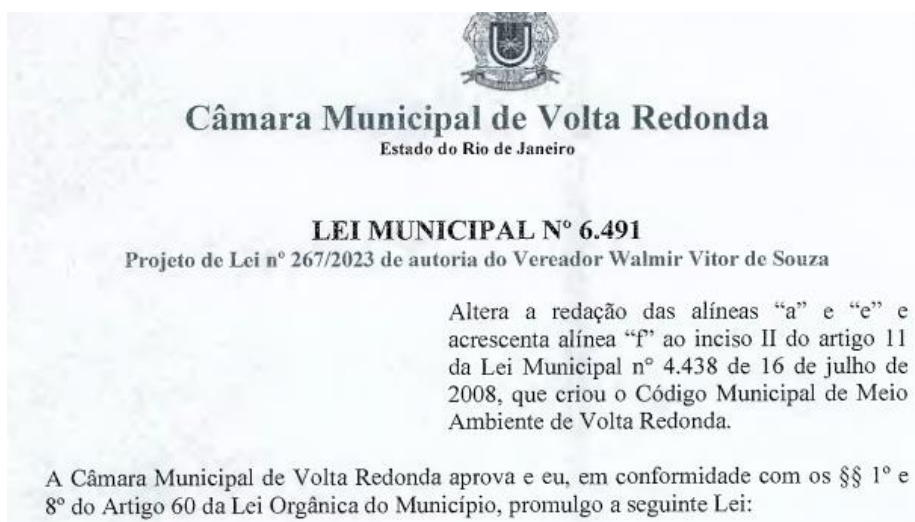
2



3  
declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.491/2024 do Município de Volta Redonda.

A legislação atacada, oriunda do Projeto de Lei nº 267/2023, de iniciativa parlamentar do Vereador Walmir Vitor de Souza, alterou a redação das alíneas "a" e "e" e acrescentou a alínea "f" ao Inciso II do Artigo 11 da Lei Municipal nº 4.438/2008, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente de Volta Redonda.

A lei impugnada possui a seguinte redação em seus artigos modificadores, conforme reproduzido nos autos:



**Art. 1º** A alínea “a” do inciso II do Artigo 11 da Lei Municipal nº 4.438/2008, passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 11 .....

II - .....

a) *1 (um) representante de instituições de ensino superior com unidades em funcionamento no Município;*”

**Art. 2º** A alínea “e” do inciso II do Artigo 11 da Lei Municipal nº 4.438/2008, passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 11.....

II - .....

a).....

b).....

c).....

d).....

e) *1 (um) representante do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais;*”

**Art. 3º** Acrescenta a alínea “f” ao inciso II do Artigo 11 da Lei Municipal nº 4.438/2008, com a seguinte redação:

“Artigo 11.....

II - .....

a).....

b).....

c).....

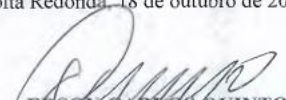
d).....

e).....

f) *1 (um) representante de entidade associativa que promova trabalho relacionado ao meio ambiente com no mínimo 2 (dois) anos de fundação.*”

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Volta Redonda, 18 de outubro de 2024.

  
**EDSON CARLOS QUINTO**  
Presidente

O Representante sustenta que a norma em questão padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por configurar indevida ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, qual seja, a organização e estrutura de órgão da Administração Pública Municipal.

Aduz o Chefe do Poder Executivo Municipal que a alteração da estrutura do COMDEMA/VR viola frontalmente o disposto nos Artigos 112, §1º, II, "d", 145, VI, e 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ), que tratam da iniciativa privativa do Governador do Estado em leis que disponham sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública, regra que se aplica, por simetria, ao âmbito municipal.

Acrescenta, ainda, que a Lei Orgânica do Município (LOM) de Volta Redonda estabelece, em seu Artigo 53, Inciso IV, ser de iniciativa privativa do Prefeito as leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta e indireta do Município.

Pontua que a iniciativa parlamentar sobre a matéria representa usurpação de competência, em clara afronta ao princípio da separação e independência entre os poderes (Artigo 7º da CERJ e Artigo 2º da CRFB).

Assevera que a alteração da composição do conselho, ao reduzir a representatividade de instituições de ensino superior (de 2 para 1) e ao substituir o representante dos sindicatos de trabalhadores pelo

representante da causa animal, compromete a pluralidade e a representatividade social e acadêmica do COMDEMA/VR. 6

Sustenta o Representante que a exclusão dos sindicatos de trabalhadores resulta na perda de uma perspectiva importante em questões ambientais que envolvem impactos socioeconômicos e o meio ambiente do trabalho.

Assevera que o artigo que prevê a inclusão de um representante de entidade associativa que promova trabalhos relacionados ao meio ambiente com no mínimo dois anos de fundação não estabelece critérios objetivos para garantir a qualificação dessas entidades.

Requer a concessão da medida liminar, alegando a presença do *fumus boni iuris* na evidente violação à separação de poderes, e o *periculum in mora* na própria violação da supremacia constitucional e no risco de que a Administração seja compelida a cumprir a lei inconstitucional, atentando contra a higidez do sistema.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA**, por seu Presidente, apresentou manifestação, pugnando pelo indeferimento da liminar, index 27.

A Representada aduz que a Lei Municipal nº 6.491/2024 encontra amparo na competência legislativa municipal por tratar de matéria de interesse local (Artigo 30, I e II, da CF), sendo que a norma não cria

7  
cargos, funções ou atribuições administrativas, limitando-se a disciplinar a composição do COMDEMA/VR, órgão de caráter consultivo e deliberativo.

Afirma, a Representada que o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento pela interpretação restritiva da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado *fumus boni iuris*.

Acrescenta que o *periculum in mora* inexistente, pois a alteração legislativa amplia a representatividade da sociedade civil no COMDEMA/VR, fortalecendo a participação popular, não havendo risco de dano irreparável com a manutenção da lei até o julgamento de mérito.

A **Procuradoria de Justiça**, em se parecer de index 33, manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar.

Para o *Parquet*, a lei impugnada manteve o número total de 8 (oito) representantes da sociedade civil no Conselho, não havendo, em juízo perfunctório, violação ao princípio da gestão democrática do meio ambiente.

Ressaltou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Egrégio Órgão Especial já assentou que a estruturação de órgãos deliberativos insere-se na competência dos Poderes Executivo e Legislativo, não se configurando, no caso, usurpação da competência privativa do Poder Executivo ou ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Concluiu o *Parquet* pela ausência do *periculum in mora*, visto que o Representante não demonstrou o perigo concreto e atual que autorize

a suspensão da norma, considerando que a alteração manteve a 8  
quantidade de membros da sociedade civil, o que não configura óbice ao  
regular funcionamento e às deliberações do Conselho.

### VOTO

Limita-se o presente julgamento à análise da **medida cautelar**  
pleiteada.

Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a  
plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar  
em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como  
inconstitucional. Acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar  
em ação direta de inconstitucionalidade, confira-se a lição de Luís Roberto  
Barroso:

“A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a  
serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação  
direta: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni  
iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento  
da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade  
ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos  
impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia  
da decisão.” (O Controle de Constitucionalidade no Direito  
Brasileiro, 8ª edição, 2019. Saraiva, p. 261)

*In casu*, o Representante sustenta, fundamentalmente, que a  
Lei Municipal nº 6.491/2024, de iniciativa parlamentar, padece de  
inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Chefe do  
Executivo Municipal ao dispor sobre a estrutura e composição do Conselho  
Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Volta Redonda (COMDEMA/VR),

9  
em violação ao Artigo 112, §1º, II, “d” e Artigo 145, Inciso VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, normas que consagram o princípio da separação dos poderes e a iniciativa reservada.

Contudo, em uma análise preliminar e sumária, própria desta fase processual, os argumentos expendidos na inicial não se revestem da densidade jurídica necessária para configurar a probabilidade de inconstitucionalidade da norma em questão, mormente diante da natureza e função do órgão colegiado atingido pela alteração legislativa.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento no sentido de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada de forma restritiva, aplicando-se somente às hipóteses taxativamente previstas na Constituição Federal, sob pena de subverter o equilíbrio entre os Poderes e inibir a legítima atuação do Poder Legislativo, que exerce, por excelência, a função típica de elaboração das leis. A propósito:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei complementar 255, de 15 de janeiro de 2015, do Estado de Sergipe. Impugnação de decisões judiciais. Admissibilidade. Inconstitucionalidade do diploma normativo em questão. Inocorrência. Procedência do pedido. I. Caso em exame 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em face de conjunto de decisões judiciais proferidas pelas Turmas Recursais do Estado de Sergipe, que declararam a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 255/2015. 2. O requerente argumenta, em síntese, que o diploma legislativo em questão não padece de vícios formais e materiais e que as decisões judiciais que

10

declaram a sua incompatibilidade com o texto constitucional transgridem o princípio da separação dos poderes, motivos pelos quais postula a declaração de constitucionalidade da Lei Complementar estadual 255/2015. (...). 9. Mérito. **Iniciativa como primeira etapa do processo legislativo. Hipóteses excepcionais de iniciativa reservada.** A Constituição Federal, em algumas matérias, confia a determinados agentes políticos a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, prerrogativa essa estabelecida sempre em caráter excepcional, o que evidencia o regime de direito estrito a que se submetem. Assim, a supressão tópica do poder de iniciativa dos membros do Poder Legislativo, de suas comissões, bem assim dos cidadãos, no caso de iniciativa popular, somente deve prevalecer diante de norma constitucional expressa e inequívoca e, ainda assim, apenas no que seja rigorosamente necessário para afastar interferências indevidas do Parlamento a campos que lhe são alheios. (...) IV. Dispositivo 14. Pedido julgado procedente, para declarar a constitucionalidade da Lei Complementar 255, de 15 de janeiro de 2015, do Estado de Sergipe. (ADPF 1092, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-08-2025 PUBLIC 20-08-2025)

No que concerne especificamente à composição e estruturação de conselhos de gestão ou participação social, como destacado pelo *Parquet*, index 33, a Corte Suprema tem reconhecido a competência tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo para tratar do tema, desde que respeitados os preceitos constitucionais que regem a gestão democrática e a participação popular, como se pode extrair de julgados que tratam de matéria análoga. Veja-se:

10

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 10.773/2021, do Município de Florianópolis. Modificação da estrutura do Conselho Municipal de Educação. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Lei nº 10.773/2021, do Município de Florianópolis, que alterou a estrutura administrativa e organizacional do Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. 2. A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é matéria interna corporis, inviável de controle pelo Poder Judiciário quando ausente afronta às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo. 3. Como afirmei no julgamento da ADPF 622, a estruturação da administração pública se insere na competência discricionária do Chefe do Executivo, a ser exercida na forma da lei e da Constituição. Ao tratar da matéria, o Poder Legislativo também conta com relativa liberdade, considerado o espaço de conformação deixado pela Constituição. Eventuais intervenções do Poder Judiciário justificam-se em situações excepcionais, quando a norma legal e/ou regulamentar descumpra as diretrizes constitucionais sobre o tema. 4. O ato impugnado promove, em síntese, as seguintes alterações: (i) concede ao Secretário Municipal poder de veto às decisões do Conselho; (ii) regulamenta a forma de nomeação dos conselheiros, a ser realizada por ato específico do chefe do Poder Executivo, após indicação das entidades representativas; (iii) aumenta o número de conselheiros, incluindo novas entidades representativas; (iv) permite a substituição do conselheiro pelo órgão ou entidade que representam; (v) determina que os atos do conselho sejam publicados no Diário Oficial do Município para garantia de sua eficácia plena. 5. Quanto ao direito à educação, a Constituição Federal privilegiou modelo democrático de gestão da educação pública (arts. 205 e 206, VI, CF). Não há dispositivos constitucionais específicos sobre os aspectos modificados pela lei municipal, devendo-se reconhecer maior espaço de atuação aos Poderes Executivo e Legislativo locais. As alterações promovidas não impõem limitação à participação da sociedade civil, a

12

justificar a intervenção judicial. 6. Pedido que se julga improcedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: **“A estruturação de conselhos deliberativos insere-se na competência dos Poderes Legislativo e Executivo, justificando-se a intervenção do Poder Judiciário em situações excepcionais, quando descumpridas as diretrizes constitucionais sobre o tema”**.

(ADPF 832, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-05-2023 PUBLIC 05-05-2023)

A matéria versada na lei municipal impugnada limita-se a promover alterações na composição da representação da sociedade civil em um conselho municipal de caráter consultivo e deliberativo, o que se distancia da criação, extinção ou alteração da estrutura orgânica fundamental da administração pública propriamente dita, que implicaria em reorganização administrativa com impacto direto e imediato nas atribuições e funcionamento dos órgãos hierarquicamente estruturados do Poder Executivo, e cujo tratamento estaria inequivocamente sujeito à reserva de iniciativa.

A discussão sobre a composição dos membros de um órgão colegiado, cuja finalidade primária é a participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas (no caso, a política ambiental), insere-se em um domínio temático que permite a intervenção legislativa, consoante já reconhecido pelo STF.

De igual maneira, este Órgão Especial, ao analisar caso semelhante que discutia a alteração da composição de conselho municipal por iniciativa parlamentar, corroborou a tese de que a intervenção judicial na

12

13

conformação da estrutura administrativa e de participação social deve ser reservada a situações de evidente e irrefutável inconstitucionalidade. Em precedente deste TJRJ, a seguir colacionado, igualmente citado pelo Ministério Público em sua manifestação, index 32, restou claro que o espaço de conformação dos Poderes Executivo e Legislativo na alteração da estrutura de órgãos deliberativos é amplo, não cabendo ao Poder Judiciário substituir-lhes na análise de quais entidades devem ter voz na formulação da política pública, desde que se mantenha a essência da gestão democrática:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (OAB/RJ). ARTIGO 1º DA LEI 2.560/2024, DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA, QUE ALTEROU O ARTIGO 4º DA LEI 1.520/2016, EXCLUINDO A PARTICIPAÇÃO DA OAB/RJ E DE OUTRAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS QUE NÃO IMPÕEM LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL A JUSTIFICAR A INTERVENÇÃO JUDICIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 307, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO NÃO EVIDENCIADA. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

1. A Constituição da República, em seu art. 206, inciso VI, determina a gestão democrática do ensino público. No mesmo sentido, o art. 307, inciso VI, da CERJ, prevê a gestão democrática do ensino público e as correspondentes diretrizes a serem seguidas;

**2. Os Municípios possuem competência para criar e organizar os Conselhos Municipais de Educação, assunto de interesse local, devendo, contudo, observar a gestão democrática do ensino;**

13

14

3. Como menciona o Parquet, "a lei que regulamenta a composição do Conselho Municipal de Educação deve apresentar paridade entre a participação política e popular, para não neutralizar o caráter plural, crítico e diversificado da formulação, desempenho e controle social que, por definição constitucional, deve caracterizar a condução dos trabalhos e políticas públicas educacionais";

**4. Os Poderes Executivo e Legislativo podem alterar a estrutura de órgão deliberativo integrante da Administração Pública, não cabendo ao Poder Judiciário, salvo em situações excepcionais de evidente inconstitucionalidade, substituí-los na análise de quais entidades devem ter voz na formulação da política pública de educação. Precedente do STF;**

5. In casu, tem-se representação por inconstitucionalidade proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado do Rio de Janeiro (OAB/RJ), em face do artigo 1º da Lei 2.560/2024, do Município de Saquarema, que alterou o artigo 4º da Lei 1.520/2016, modificando a composição do Conselho Municipal de Educação;

6. Anteriormente, a Lei 1.520/2016 estabelecia que o Conselho seria composto por 12 membros, sendo 6 representantes do Poder Público Municipal e 6 "representantes de entidades legalmente constituídas". Dentre os representantes das entidades não-governamentais deveriam ser indicados 01 (um) representante local da Secretaria de Estado de Educação; 01 (um) representante dos Estabelecimentos Particulares de Ensino; 01 (um) representante do Sindicato dos Professores; 01 (um) representante dos usuários ou pais de alunos; 01 (um) representante da Comunidade Local; e 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB local;

14

15

7. Com a alteração, a composição manteve-se com 12 membros, sendo 6 representantes do Poder Público Municipal e 6 "representantes da sociedade civil", estes advindos de segmentos específicos, preferencialmente com atuação na área da educação no Município, como professores da rede municipal, servidores da rede municipal, pais de alunos ou usuários da rede municipal de ensino, representantes da rede particular de ensino, comunidade local e pessoas com deficiência;

**8. Assim sendo, não se vislumbra ofensa ao art. 307, inciso VI da CERJ, estando assegurada a gestão democrática do ensino pela diversidade de segmentos da área da educação representados no Conselho e pela paridade entre o Poder Público e a sociedade civil,** com indicados pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os quais devem estar incluídos "professor, diretor de unidade educacional e pessoal do suporte pedagógico", bem como com representantes da sociedade civil, escolhidos em assembleia, "contemplados preferencialmente os seguintes segmentos: professores da rede municipal de ensino, servidores da rede municipal de ensino, pais de alunos ou usuários da rede municipal de ensino, rede particular de ensino do Município, comunidade local, pessoa com deficiência";

9. Ademais, como ponderado pelo Representado e ressaltado pelo Parquet, ainda que entidades determinadas da sociedade civil não integrem, por força de disposição legal, o Conselho Municipal de Educação, seus integrantes podem concorrer nos processos eletivos para o preenchimento das vagas destinadas a representantes da sociedade civil;

10. Improcedência do pedido.  
(0062447-82.2024.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ FERNANDO DE ANDRADE PINTO - Julgamento: 26/05/2025 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

15



A paridade argumentada pelo Representante quanto à necessidade de manutenção da representação de instituições de ensino superior (redução de 2 para 1) e de sindicatos de trabalhadores (substituído pela causa animal), embora relevante para o debate de mérito, em um juízo de cognição sumária não se mostra suficiente para caracterizar, de plano, o esvaziamento ou a frustração da participação popular e da gestão democrática, que é o foco da inconstitucionalidade material em casos de modificação de conselhos, conforme já decidido pelo STF na ADPF 623. Confira-se:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. **PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO.** DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981).

Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente. 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. 3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário. 4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv)

direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. 8. **A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional.** 9. A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente.

(ADPF 623, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023)

No caso em exame, o que se constata é que a lei municipal atacada, ao promover substituições e inclusões, manteve o número total de 8 (oito) representantes da sociedade civil no COMDEMA/VR, o que enfraquece a alegação de violação do princípio da gestão democrática em sede cautelar.

Em face de tais considerações, e em linha com a manifestação da d. Procuradoria de Justiça, a tese de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes não se revela suficientemente robusta em sede de cognição sumária para autorizar a suspensão imediata da lei, estando ausente, portanto, o requisito do *fumus boni iuris*.

De igual modo, a análise detida dos autos não permite concluir pela presença do requisito do *periculum in mora*, indispensável à concessão da medida de urgência. O Representante limitou-se a alegar que o perigo reside na própria violação da supremacia constitucional e na possibilidade de que a Administração venha a ser compelida a cumprir a lei, o que atentaria contra a higidez do sistema.

Tais argumentos, embora louváveis sob a perspectiva da defesa da ordem constitucional, constituem uma alegação genérica que se aplica a qualquer ação de controle concentrado, e não a demonstração de um perigo concreto, atual e irreparável que decorra da manutenção provisória da lei até o julgamento final do mérito.

A jurisprudência exige a comprovação de que o prosseguimento da vigência da norma impugnada possa causar danos graves à ordem jurídica, à economia pública ou a direitos fundamentais de forma que o eventual reconhecimento posterior da inconstitucionalidade não seja capaz de reverter a situação de prejuízo. Conforme registrado pelo Ministério Público e pela própria Representada, o funcionamento do COMDEMA/VR não está paralisado e a alteração, por manter o número de representantes da

20  
sociedade civil, não demonstrou o alegado prejuízo para a gestão ambiental no Município.

A inexistência de elementos fáticos que evidenciem a iminência de um prejuízo insuportável ou de difícil reparação para a Administração Pública Municipal ou para a coletividade, somada à fragilidade do *fumus boni iuris*, impede o acolhimento do pedido cautelar. A medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade possui caráter excepcionalíssimo e não se justifica em face de meras alegações teóricas, demandando a demonstração inequívoca do risco iminente de dano.

**Pelo exposto, o voto é no sentido de INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR.**

**Notifique-se a Câmara Municipal de Volta Redonda, na pessoa de seu Presidente, a fim de que possa prestar as informações de estilo, no prazo de 30 (trinta) dias.**

**Após, remetam-se os presentes autos à Procuradoria do Município de Volta Redonda.**

**Em seguida, intime-se a Procuradoria Geral do Estado.**

**Por fim, à Procuradoria Geral de Justiça, para o parecer final de mérito.**

Rio de Janeiro,

21

**DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR  
RELATOR**

21

