



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

OFÍCIO 9/2023 - GAB/FASB - Extrajudicial
Etiqueta PRR3^a-00003253/2023

São Paulo, 6 de fevereiro de 2023.

Excelentíssima Senhora Presidente,

Na qualidade de representante do Ministério Público Federal no Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama (Portaria nº 559 do MMA, DOU 25/9/2019), considerando o teor do Despacho do Presidente da República, que determinou a “adoção de providências pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Presidente do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e pela Ministra de Estado de Meio Ambiente e Mudança do Clima para que seja revisto o teor do Decreto nº 11.018, de 30 de março de 2022, para eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conama, e com vistas a dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 623, a servir de fundamento para nova regulamentação do Conama, no prazo de quarenta e cinco dias, a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País”¹, apresenta-se as considerações a seguir.

A
Excelentíssima Senhora
MARINA DA SILVA
Presidente do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)
Ministério do Meio Ambiente
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º andar
CEP 70068-900
Brasília – DF

¹ Publicado no Diário Oficial da União em 2/1/2023.

Como reconhecido pelo despacho presidencial, o Decreto nº 11.018/2022², publicado no Diário Oficial da União em 30 de março de 2022, não cumpriu a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 623, uma vez que sequer estabeleceu o retorno à situação anterior à edição do Decreto nº 9.806/2019³ (DOU de 29/5/2019), o qual havia promovido a redução abrupta do número de Conselheiros do CONAMA, afetando, desproporcionalmente, os representantes da sociedade civil, além de ter alterado a forma de escolha para sorteio anual aleatório, em detrimento da eleição entre pares, bem como violado diversas outras garantias fundamentais relacionadas ao princípio da democracia participativa.

Registre-se, entretanto, logo de início, que o mero restabelecimento da situação anterior ao decreto de 2019, não teria sido suficiente para sanar todos os problemas que alicerçaram a decisão do STF.

De fato, a inconstitucionalidade que macula o Decreto nº 9.806/2019 já estava presente, ainda que em grau menor, nas normas anteriores que disciplinavam a composição e o funcionamento do Conama.

Isso porque, desde a criação desse Conselho, sempre houve uma grande disparidade de assentos entre os diversos setores ali representados, prejudicando, principalmente, a efetiva atuação da sociedade civil.

Essa desproporção congênita, criticada há tempos, foi objeto artigo “Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama”, publicado em 2016 pelo Procurador Regional da República José Leonidas Bellem de Lima⁴, do qual destacam-se os seguintes trechos:

(...) a reduzida representatividade das entidades da sociedade civil que defendem exclusivamente o meio ambiente, tem significativas consequências no andamento das deliberações dentro do CONAMA. Além da clara superioridade numérica, no plenário, dos representantes governamentais e de outras entidades da sociedade civil que defendem

2 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11018.htm>. Acesso em 6/2/2023.

3 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9806.htm>. Acesso em 6/2/2023.

4 LIMA, José Leonidas Bellem de. “Democracia participativa, paridade e a necessária reforma da composição do Conama”. Fórum de direito urbano e ambiental, Belo Horizonte, ano 15, n. 87, p.25-40, mai./jun. 2016.

interesses diversos, o problema se agrava quando levado em conta que as câmaras técnicas e os grupos de trabalho são sempre compostas em 60% por representantes do governo, acrescido dos representantes do empresariado e das entidades de categorias profissionais, o que macula a correta cognição das propostas ali discutidas, pois sequer as ONGs conseguem ver discutidas as suas proposituras ou mesmo deferidos os requerimentos de aprofundamento de estudos técnicos capazes de elucidar melhor a questão⁵.

Em consequência, as câmaras técnicas ou mesmo os grupos de trabalho não cumprem o papel que lhes reserva o regimento interno, pois também ali prevalecerão sempre os interesses não ambientais. (...)

“Na prática, as sessões plenárias não são o espaço para a discussão exaustiva das propostas de resoluções, pois estas vêm das Câmaras Técnicas já envoltas em razoável grau de consenso.”⁶

O consenso, por certo, firmado pelo doutrinador, refere-se ao grupo majoritário, em face das distorções já apontadas.

Atente-se, por conseguinte, para o fato de que o problema não se resume à sub-representação da sociedade civil somente no Plenário, já que o desafio também existe nas câmaras técnicas e nos grupos de trabalho. É, portanto, de extrema importância avaliar também como se dá o processo de elaboração normativa dentro das Câmaras.

Alcides Faria também comenta o problema de representação dentro dessas instâncias:

“As câmaras técnicas são organismos de difícil operação. Apresentam problemas na representação, também. Muitas vezes as ONGs se veem em posições minoritárias, e têm muita dificuldade em manifestar suas posições.”⁷

Os órgãos fracionários do CONAMA – Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho – são importantíssimos, pois são eles que recebem, discutem, incrementam e deliberam as propostas que serão, após esse trabalho de cognição, levadas ao Plenário para votação. Portanto, deve haver aí, também, o necessário equilíbrio entre os defensores exclusivamente do meio ambiente e os demais defensores de interesses plúrimos.

⁵ Como se pode constatar na discussão do procedimento que formalizou a revisão da Resolução CONAMA 307/2002 para reclassificação dos resíduos de tintas.

⁶ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Faculdade de Direito da universidade de São Paulo: Tese de Doutorado, 2006, p. 101.

⁷ FARIA, Alcides. Entrevista concedida em março de 1998 e relatada em FURRIELA, Rachel Biderman. Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente. São Paulo: Editora Annablume/FAPESp, 2002, p. 79.

São aplicáveis, em consequência, os mesmos argumentos que sustentam a equidade no número de conselheiros em face dos interesses que defendem. Ora, se tal não ocorrer, continuará a existir manifesto desequilíbrio prejudicial à causa ambiental, pois os demais interesses já identificados – políticos, econômicos, sociais etc – encontrarão um maior número de defensores nas Câmaras técnicas e Grupos de Trabalho (grifo nosso).

Veja-se que há tempos já foi constatado que o desequilíbrio da representatividade no Conama é estrutural e sistêmico, presente desde sua origem não apenas em sua composição plenária, mas contaminando toda sua organização e, principalmente, seus atos e decisões.

Dessa forma, apesar de não ter havido o reconhecimento expresso de que a inconstitucionalidade que maculou o Decreto nº 9.806/2019 já estava presente anteriormente, as balizas fixadas pela Relatora da ADPF nº 623 demonstram que não bastará o retorno ao *status quo ante* para que o estado de inconstitucionalidade seja suprimido da composição do Conama.

Entendeu a Relatora que "as regras implementadas pelo Decreto nº 9.806/2019 (art. 1º), ao alterarem o art. 5º, incisos III a X, do Decreto nº 99.274/1990, obstaculizam, quando não impedem, as reais oportunidades de participação social na arena decisória ambiental, ocasionando um déficit democrático, procedimental e qualitativo, irrecuperável" (grifo nosso).

Ou seja, mesmo que se mantivesse o texto original, não se estaria atendendo aos requisitos de paridade de armas nessa arena.

Além disso, reconheceu que "a participação social, resumida a um único grupo representante, com quatro assentos votantes na composição do Conselho retira as condições de efetiva oportunidade de acesso das pluralidades que conformam a representação social no processo decisório" (grifo nosso).

Ainda, concluiu que "os representantes da sociedade civil não têm efetiva capacidade de influência na tomada de decisão, ficando circunscritos à posição

isolada de minoria quanto à veiculação de seus interesses na composição da vontade coletiva" e que "o arranjo [da atual composição do Conama] amplifica a voz governamental e isola a participação social e federativa, ao colocá-las em um espaço de figuração" (grifo nosso).

Nestes termos, a eliminação dos retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento desse colegiado, tal como determinada pelo despacho presidencial citado, passará, necessariamente, pela concretude dos princípios constitucionais da Democracia Participativa Direta, da igualdade e da participação social nas questões ambientais, devendo ser extinta a disparidade representativa, presente desde sua criação, e implementada, de imediato, a efetiva participação social em todas as suas manifestações e decisões.

Isso quer dizer que **a representação social no Conama** (por meio de indivíduos, moradores, cientistas, pesquisadores, grupos, organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas, comunidades tradicionais, entre outros que, de forma inequívoca, se alinham com os interesses ambientais) **deverá ter, no mínimo, o mesmo número de assentos em relação aos demais interesses múltiplos** (políticos, econômicos e outros que, na maioria das vezes, se contrapõem ao ambiental).

Mas não só. Deve ser destacado que a eliminação do estado de inconstitucionalidade estrutural do Conama não dependerá apenas do estabelecimento da paridade numérica da participação social nas questões ambientais, mas também da elaboração de instrumentos que assegurem meios e oportunidades iguais para que os segmentos que compõem o colegiado possam bem defender suas posições, considerando a enorme probabilidade de que sempre haja ali o potencial de opiniões divergentes e visões antagônicas sobre as questões debatidas.

Destaque-se que a Relatora julgou ser inconcebível que a participação popular no Conama seja apenas uma situação formal, sacramentando que a sociedade civil deve possuir representatividade suficiente para influenciar as deliberações desse órgão.

Como se infere do voto, a Ministra Relatora não se limitou a reconhecer a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.806/2019, estabelecendo que a

composição do Conama deve seguir as balizas constitucionais da participação direta, plural e heterogênea, em igualdade de consideração procedimental e política.

Definiu-se, ainda, que a "discricionariedade decisória do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites", determinando que a moldura democrática e os direitos fundamentais devem ser respeitados na escolha do desenho institucional mais adequado a ser adotado pelo Conama.

Depreende-se que a Administração Pública não tem liberdade para regulamentar, de forma arbitrária, as situações que envolvem a concretização de direitos fundamentais e os atos de exercício da democracia.

Realmente, a atuação do Estado na regulamentação da participação popular e na proteção do meio ambiente não é compatível com a análise de conveniência e oportunidade, constituindo um dever constitucional vinculado.

Isso porque, repise-se, o Estado não é proprietário dos bens ambientais, mas mero gestor dos interesses públicos primários.

Além disso, para que o Conama tenha condições de cumprir sua finalidade institucional (produção de normas protetivas), como apontado na representação que originou a propositura da ADPF nº 623, "deve haver mecanismos (procedimentos e estruturas organizacionais) que garantam que as propostas e os posicionamentos mais protetivos tenham uma presunção de validade maior que aqueles posicionamentos que sejam relativamente menos protetivos".

Isso começa pelo restabelecimento da eleição, ou outra forma democrática de escolha, das entidades ambientalistas e demais representantes da sociedade civil no Conama, extirpando-se o sorteio e quaisquer outros métodos aleatórios ou dissimulados.

Ressalte-se que a utilização do sorteio, como forma de escolha das entidades civis, desnatura a essência da relação representante/representado, qual seja, a confiança que se estabelece entre uma parte e a outra por meio do voto, pois entre a entidade-conselheira "bafejada pela sorte" e todas as demais "perdedoras" não haverá

qualquer ligação legítima.

Além do mais, viola-se o direito de autodeterminação dos representados enquanto segmento, impedindo a seleção, mediante a utilização de critérios objetivos, de entidades mais aptas e capazes de influir nas decisões do colegiado.

Por sua vez, deverá ser assegurada a todos representantes a **paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades, de forma a promover o equilíbrio entre as partes** e a observância aos princípios e garantias fundamentais que devem estar presente em todo processo, tal como previsto pelo artigo 7º do Código de Processo Civil.

Pontue-se que a carga axiológica deste artigo transcende a seara judicial, incorporando-se aos princípios constitucionais da igualdade e do devido processo legal, aplicando-se a todos os procedimentos que tutelem direitos fundamentais, sejam eles públicos ou privados, judiciais ou administrativos.

Em outras palavras, como aponta Paulo Affonso Leme Machado⁸, a efetiva participação implica que a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta.

Para tanto, inexistindo especificidade a justificar a diferenciação, deverão ser adotados prazos, quóruns e critérios comuns e razoáveis de manifestação para todos os segmentos, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade.

Aliás, considerando que a função precípua do Conama é a efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, os únicos critérios idôneos de *discrímen* admitidos nesse órgão são aqueles ligados à promoção dos direitos fundamentais.

A fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a finalidade institucional do Conama, de produzir normas que efetivem a proteção desse direito fundamental difuso, impõem a criação de estruturas e procedimentos

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 24ª ed., rev., ampl., e atual.. 2016, p. 127.

que facilitem a aprovação de propostas que possuam esse conteúdo e impeçam a aprovação de atos em sentido contrário.

Ou seja, diante do conflito de interesses entre o direito ao meio ambiente sadio e o direito econômico e político, deverá haver a precedência à proteção daquele, que se reveste em sinônimo de defesa à saúde e à vida.

Frise-se que nem mesmo o caráter democrático do Conama é capaz de torná-lo um órgão meramente político, uma vez que o meio ambiente equilibrado e a saúde são direitos fundamentais indisponíveis, não admitindo concessões ou barganhas que afetem seu núcleo essencial, sob pena de submetê-lo a uma proteção insuficiente.

Nesse sentido, valendo-se do conceito de democracia substancial de Luigi Ferrajoli⁹, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ensinam que os direitos fundamentais possuem “eficácia normativa contramajoritária”, blindando seu núcleo essencial contra a ação e omissão das maiorias deliberativas, afastando-os da esfera de discricionariedade do Estado-Legislador e do Estado-Administrador e aproximando-os do controle do Estado-Juiz, nos casos de violação ou ameaça do seu conteúdo¹⁰.

Dessa forma, as decisões desse Conselho, ainda que baseadas na vontade majoritária de seus membros, somente serão legítimas quando tiverem por escopo a proteção eficiente do meio ambiente, impondo, com mais rigor do que nos demais atos administrativos, o dever de motivação e transparência.

Ainda, a criação de mecanismos contramajoritários em prol da efetivação da proteção ambiental se harmoniza com o verdadeiro sentido do princípio da igualdade, sob seu aspecto substancial, justificando a fixação desse discrimen sem que haja nenhuma arbitrariedade.

Como exemplo desses mecanismos, cite-se o dever de se observar,

⁹ *Ninguna mayoría política puede disponer de las libertades y de los demás derechos fundamentales: decidir que una persona sea condenada sin pruebas, privada de la libertad personal, de los derechos civiles o políticos, o, incluso, dejada morir sin atención o en la indigencia. De aquí la connotación “sustancial” impresa por los derechos fundamentales al Estado de derecho y a la democracia constitucional.* (FERRAJOLI, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. 3. ed. Madrid: Trotta, 2007, p.36).

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago, Princípios do Direito Ambiental. - 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, pp.153-154).

em todas as normas que regem a composição, o funcionamento, e os procedimentos do Conama, a incidência do **princípio da vedação ao retrocesso**, não obstante sua inequívoca vigência em nosso ordenamento como corolário do inciso IV do § 6º do artigo 60 da Constituição Federal, o qual “impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”¹¹, impondo que o patamar protetivo fixado pela legislação que regulamenta direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se incorpore ao seu conteúdo, seja qual for sua posição hierárquica no ordenamento jurídico, adquirindo *status* de **norma materialmente constitucional**, nos termos da cláusula de abertura contida no § 2º¹² do artigo 5º, CF.

Esse princípio também já foi positivado pelo Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - “Protocolo de São Salvador” (Decreto n.º 3.321/99), que estabelece que os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para dar, progressivamente, plena efetividade aos direitos reconhecidos no diploma (artigo 1º), dentre os quais o direito ao meio ambiente sadio (artigo 11).

É importante que se consigne que **o princípio do não retrocesso consiste não só em não diminuir a proteção ambiental já existente, como no dever de promovê-la na medida necessária a resguardar o direito fundamental.**

Desse modo, nunca poderá ser objeto de deliberação propostas de resolução tendentes a abolir, ou mesmo reduzir, o patamar protetivo já fixado anteriormente pelo Conama ou qualquer outra regulamentação ambiental.

De outro giro, no que diz respeito às demais medidas a serem tomadas no âmbito do Conama, aponte-se a necessidade de se conferir **transparência e motivação escrita** em todas suas manifestações, mormente nas situações em que a proteção ambiental não é clara e patente, permitindo o maior controle pelos órgãos de fiscalização.

¹¹ Trecho do Voto do Ministro Celso de Mello no Ag.Reg no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337.

¹² § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nessa toada, destaque-se que o artigo 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.784/99¹³, determina a divulgação oficial de todos os atos administrativos, ressalvando apenas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. Na mesma linha, os incisos VII e VIII, do mesmo dispositivo, impõem a necessidade de “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão” e a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados”.

Some-se que a tônica deve ser a visibilidade ampla, completa e integral da gestão administrativa. Sendo o destinatário final das atividades estatais o público, elas não podem ser desmotivadas, secretas ou reservadas ao círculo do poder tanto porque a contemporânea noção de democracia ocidental ameahou diversos institutos transparentes, como audiências, consultas públicas, plebiscitos, referendos administrativos, publicações, notificações, direitos de acesso, informação e certidão, motivação, processo administrativo, órgãos colegiados normativos, consultivos ou deliberativos com a participação de indivíduos, segmentos sociais ou associações representativas¹⁴.

Norberto Bobbio assinala que “sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo”, porque a representação significa “tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente¹⁵”.

A prerrogativa do sigilo do voto é um direito político fundamental do eleitor, não de seu representante, cujo exercício do mandato deve ser guiado pela transparência, mormente quando o objeto da deliberação é a gestão do interesse público, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, com os seguintes fundamentos:

A cláusula tutelar inscrita no art. 14, *caput*, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao *status activae civitatis*. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta. As deliberações parlamentares regem-se, ordina-

13 Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Tratado de direito administrativo* [livro eletrônico]: teoria geral e princípios do direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

15 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. p. 84.

riamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil¹⁶.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que motivação é o dever de justificativa dos atos da Administração Pública, com indicação dos fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e as situações, tidos existentes, e a providência tomada, quando esse esclarecimento for necessário para aferição da consonância da conduta administrativa com a lei¹⁷.

A motivação dos atos jurídicos da Administração Pública se entrosa ao combate do desvio de poder e à exigência da proporcionalidade pela proibição do excesso por meio das teorias dos motivos determinantes nos atos discricionários e do controle do motivo em seus graus máximos (adequação ou inadequação entre fato e objeto revelada pela proporcionalidade), médio (exatidão ou inexatidão da qualificação jurídica do fato) e mínimo (existência ou inexistência do fato).

Ela é primordial ao exame da existência ou veracidade do motivo e de sua adequação e o objeto e a finalidade, *ex vi* do artigo 2º, alínea *d*, *in fine*, da Lei nº 4.717/1965.

Por meio dela “se verifica se o ato decorre da vontade pessoal e arbitrária da autoridade administrativa e se observou a regra da proporcionalidade e da adequação entre os meios e os fins¹⁸”.

Não obstante, a motivação é também um marco de ruptura com o antigo modelo (autoritário, opaco e sigiloso) de Administração Pública, incompatível com o Estado Democrático de Direito – sedimentado na plena visibilidade dos motivos que orientaram a condução dos negócios públicos.

16 STF, ADI-MC 1.057-BA, Tribunal Pleno, j. 20.04.1994, m.v., rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.04.2001, p. 65.

17 § 2º *Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*

18 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 151-152.

Ela advém de uma concepção aberta, dialógica e instrumental: fazer públicos, mediante declaração formal, os motivos de fato e de direito em função dos quais se embasou o ato, proporcionando o conhecimento de suas razões pelos destinatários, segundo concluem Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹⁹.

Por sua vez, considerando a natureza difusa e transindividual da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá ser assegurada no Conama a participação de representante do Ministério Público Federal, bem como do Ministério Público Estadual, na indicação de um para cada bioma principal brasileiro ou, pelo menos, um membro que seja escolhido dentre todas as esferas da Federação.

Saliente-se que a participação do *Parquet* tem por objetivo fiscalizar todos os atos emanados do Conama, ainda no âmbito administrativo, mormente em relação à observância do devido processo normativo e sua compatibilidade material com o ordenamento jurídico, com o objetivo de evitar futura judicialização, tendo em vista que o inciso II do artigo 129 da Constituição determina que o Ministério Público deve “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Ainda, o artigo 127, *caput*, CF, determina que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a **defesa da ordem jurídica**, do **regime democrático** e dos **interesses sociais e individuais indisponíveis**”.

No mesmo sentido, tendo em vista que a degradação ambiental afeta de forma desproporcional as classes economicamente menos favorecidas da população, é salutar que haja representantes da Defensoria Pública, que é o Órgão constitucionalmente incumbido pela promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados, nos termos do artigo 134, *caput*, CF.

Frise-se que a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública no Conama não poderá se restringir à mera presença de seus representantes como observadores passivos nas reuniões plenárias.

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. vol. I, p. 526, 532-533.

Ainda que não seja conferido a esses Órgãos o direito ao voto, por evidente, deverão ser assegurados o exercício de todos os demais atos facultados aos conselheiros, tanto no Plenário quanto nos órgãos fracionários como CIPAM, Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

Por derradeiro, o Conama deverá oferecer espaço físico adequado à acomodação de todas as pessoas que desejarem participar e, ainda, disponibilizar a transmissão das reuniões pela *internet*.

Diante de todo o exposto, verifica-se que é de rigor a necessidade de se editar uma norma de regência para a composição e o funcionamento do Conama, a qual somente poderá ser aceita como válida e constitucional se **acabar com a disparidade representativa de seus assentos, efetivar a participação social em todas as suas manifestações e decisões, dar concretude aos princípios constitucionais da Democracia Participativa Direta e da igualdade e, ainda, ser capaz de criar estruturas e procedimentos que assegurem a aprovação de resoluções com conteúdo protetivo e impeçam, por outro lado, a deliberação de propostas em sentido contrário.**

Por oportuno, apresento votos de elevada consideração.

(Assinado digitalmente)

FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI
Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao CONAMA