



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**  
**- Meio Ambiente e Patrimônio Cultural -**

SAF Sul Quadra 4 Conjunto C Bloco B Sala 302 Brasília-DF - 70050-900

OFÍCIO nº 825/2023 - 4ª CCR

A Sua Excelência a Senhora

**MARINA SILVA**

Presidente do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)

Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 5º Andar

70068-900 - Brasília-DF

conama@mma.gov.br

*Ref: Ofício 28/2023-GAB/FASB (PRR3ª-00031317/2023)*

**Assunto: Apresenta balizas contidas no acórdão proferido pelo STF na ADPF nº 623/DF, a serem seguidas na minuta para o novo decreto de composição.**

Senhora Presidente,

Cumprimentando-a cordialmente, considerando a delegação de competência prevista na Portaria PGR/MPF nº 567, de 21 de julho de 2014, encaminho a Vossa Excelência o Ofício nº 28/2023 - GAB/FASB anexo, o qual apresenta as balizas contidas no acórdão proferido por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 623/DF, a serem seguidas na minuta para o novo decreto de composição, a ser enviado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Atenciosamente,

(assinado e datado digitalmente)

**JULIANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO**

Subprocurador-geral da República

Coordenador Executivo da 4ª CCR-MPF



Resposta a este expediente deverá ser encaminhada por intermédio da Plataforma de Serviços Eletrônicos do MPF, disponível no endereço <http://www.mpf.mp.br/mpfservicos>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

**OFÍCIO 28/2023 - GAB/FASB - Extrajudicial**  
**Etiqueta PRR3ª-00031317/2023**

São Paulo, 11 de outubro de 2023

**Excelentíssima Senhora Presidente,**

Na qualidade de representante do Ministério Público Federal no Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, a Procuradora Regional da República signatária apresenta as balizas contidas no acórdão proferido por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 623/DF, a serem seguidas na minuta para o novo decreto de composição, a ser enviado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

**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  
[conama@mma.gov.br](mailto:conama@mma.gov.br)  
**Brasília – DF**

## **Leitura analítica do Acórdão do STF 623**

### **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental “desmanche do Conama”**

Como escrito com todas as letras no acórdão da ADPF 623/DF:

**Cabe ao Poder Executivo, a partir das premissas constitucionais que conformam os processos decisórios democráticos e os direitos fundamentais de participação e procedimentais ambientais, escolher o desenho institucional mais adequado. Não se afirma nesta decisão constitucional qual a organização-procedimental a ser adotada, mas a marcação da moldura democrática e dos direitos fundamentais a serem respeitados. (item 61, p. 54)**

Em outras palavras já registradas pelo STF:

(...)

**2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, essa competência encontra limites na Constituição e nas leis e deve respeitá-las. (Ementa da decisão monocrática, da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso da medida cautelar na ADPF 622 - Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (DJ 03.02.2020), extraída do item 60, p. 53, do acórdão da ADPF 623/DF).**

Aliás, quanto à sindicabilidade do ato do Chefe do Executivo na organização dos Conselhos Participativos, especialmente, referente ao Conama, no acórdão (ADPF 623, aqui estudado), em outras passagens, inclusive na sua própria

ementa, fica bem esclarecido, esse entendimento:

**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 a participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional. (item 8, ementa – p. 4)**

**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. (g.n.) (item 9, ementa - p. 4)**

Assim é que, qualquer novo “desenho” estrutural ou cópia de um já usado, que vier a macular princípios e regras constitucionais, que reflitam (direta ou indiretamente) na conformação dos Conselhos Participativos, será passivo de revisão e conserto pelo Poder Judiciário, como exposto no voto em comento:

**E é dever deste Supremo Tribunal Federal, como instituição que tem por função precípua a guarda da Constituição, conferir legitimidade aos padrões comportamentais e práticas necessários para a operação**

**da democracia e para a proteção adequada e suficiente dos seus direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente e à cidadania política na arena decisória pública.**  
(item 60, p. 53 – parte final)

O acórdão, como já dito pela própria Relatora (Ministra Rosa Weber), preferiu não executar um desenho da organização do Conama, pois isto compete ao Chefe do Executivo Federal, mas dentro da competência do Judiciário, cuidou sim, de traçar a baliza, ou como disse a Ministra Rosa: **“a marcação da moldura democrática e dos direitos fundamentais a serem respeitados”** (item 61, p. 54).

Passemos, então, ao exame das balizas regradoras apontadas pelo STF na ADPF 623/DF, que devem ser respeitadas na edificação do desenho do Conama, como de resto em qualquer outro conselho participativo e deliberativo ambiental.

Tais balizas são **“parâmetros mínimos de ordem procedimental democrática e igualitária, como técnica de efetivação da participação popular e da cidadania responsiva na governança ambiental”** (item 58, p. 51).

### **I - Da possibilidade de controle judicial das estruturas que regem o Conama**

O entendimento de que pode o chefe do Executivo Federal promover a seu talante qualquer tipo de conformação do Conama é desprovido de razoabilidade e constitui-se em manifesto erro, pois as alterações e desenhos estruturais no Órgão só podem ocorrer licitamente se, adequados aos princípios e regras constitucionais.

De se ver, a respeito, a inteligência do raciocínio que levou o

STF a admitir a ADPF 623/DF (requisito de admissibilidade), deixando claro que não pode haver na esquematização estrutural do Conama, malferimento aos preceitos fundamentais decorrentes da Constituição, quanto mais de princípios e regras nela contidos:

**Nesse sentido, o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa concentrada da ordem constitucional (art. 102, §1º, CRFB) manifesta-se na contrariedade aos elementos estruturantes da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, é reconhecido como elemento material da ordem constitucional. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.**

**A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, prescrições implícitas, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e fundamentalidade. Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são resultados da atividade de interpretação e aplicação do direito, na qual a Constituição é considerada como sistema normativo qualificado por integridade e coerência interna, e não como agregado de enunciados independentes.**

**Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que a lesão ou ameaça aos preceitos fundamentais da participação**

**popular direta (art. 1º, parágrafo único, CRFB), da proibição do retrocesso institucional e socioambiental (art. 1º, caput e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV, CRFB), da igualdade em sua dimensão política e procedimental (art. 5º, inciso I, CRFB) e da proteção do meio ambiente (art. 225 CRFB), considerada a posição de centralidade que esses preceitos fundamentais assumem no desenho institucional da Constituição, mostra-se passível de desfigurar a identidade e estrutura do constitucionalismo pátrio.**

**Longe de consubstanciarem normas meramente programáticas, jurisprudência e doutrina reconhecem o direito à participação popular direta na arena decisória pública, à igualdade política, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à organização institucional e procedimental justa como preceitos fundamentais que conformam a constelação da moralidade e normatividade constitucional. (item 11, p. 5-6)**

## **II – Da Função Finalística do Conama**

O STF cuidou também, no julgamento da ADPF 623/DF, em destacar que o Conama é um conselho participativo e deliberativo, com finalidades próprias que visam a tutela do meio ambiente.

Já na ementa do acórdão, estabelece essa função finalista do Conama, em cumprir os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente:

**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. (g.n.)

Mais, no teor do acórdão:

Enquanto expressão de uma cultura democrática constitucional, ao CONAMA compete o dever de incremento das ferramentas de acesso às informações por todos e de promoção das possibilidades procedimentais de realização e fortalecimento da cidadania participativa". (item 20, p. 15-16) g.n.

O CONAMA integra a estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente –, conjunto dos órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Dentro dessa estrutura, as competências do CONAMA, em particular, estão articuladas no art. 8º da Lei n. 6.938/1981, *in verbis*:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou



potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II – (...)

III – (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009).

IV – homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V - (...)

VI – estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII – estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. (item 16, p. 10-11) (g.n.)

Destacando que o Conama tem o dever de normatizar e atuar em prol de sua finalidade, assenta:

**O CONAMA, enquanto órgão colegiado, é uma instância administrativa coletiva com função não só consultiva, mas também deliberativa. Esse perfil funcional, a cumular funções consultiva e deliberativa, 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.**  
(item 17, p. 11)

E que o teor das Resoluções do Conama:

**(...) promove, em conjunto e de forma compartilhada com a atividade legislativa primária, a *real estruturação do Estado de Direito ambiental*, vale dizer, do desenho normativo de proteção e regulação do meio ambiente. (item 17, p. 11)**

Assim é que os atos do Conama, em especial as Resoluções, só estarão em conformidade com as normativas legais (amplo senso) se promoverem a efetiva tutela ambiental:

**(...) As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. (item 18, p. 14-15)**

### **III – Da Observância da Democracia e participação**

Ficou também registrado, como analisado, que é dever do Governo como atributo da democracia contemporânea, a observância dos anseios e preferências do povo e que:

**o problema na democracia fundamentalmente reside nessa identificação do povo e da sua vontade como expressão das decisões políticas vinculantes que regulam as relações sociais. (item 22, p. 16) (g.n.)**

Após explicar que a sociedade não é um corpo homogêneo e a necessidade de se buscar uma convergência entre a heterogeneidade e o pluralismo com pressupostos explícitos da democracia, reafirmou o conceito acima registrado, “o Governo tem que ser responsivo às preferências sociais”. (item 22, p. 16):

**A convergência entre heterogeneidade e pluralismo como pressupostos explícitos da democracia, por outro lado, reacende a dificuldade da identificação da vontade do povo e de seu governo que deve ser responsivo às preferências sociais. (item 22, p. 16)**

O voto esclarece que a regra decisória majoritária (maioria de votos), como única resposta para aferir as preferências da sociedade plural, **traz graves problemas, pois não dá um encerramento de equilíbrio e não sintetiza ao fim uma igualdade**. (item 23, p. 17) (g.n.)

Acresce, ainda, no tocante à participação e arranjos para se buscar de forma mais segura possível um modelo de democracia consensual, que:

**O modelo da democracia consensual parte da premissa de que a democracia enquanto processo de conflitos comporta formas ampliadas de respostas. As eleições não esgotam os procedimentos de resolução dos conflitos, tampouco encerram os arranjos participativos da sociedade e da veiculação de suas preferências heterogêneas**. (item 24, p. 18)

Registra que esse é o delineamento da nossa Constituição:

**Nesse perfil da democracia constitucional enquadra-se o Estado Democrático de Direito brasileiro consagrado em 1988. A Constituição Federal tem como fundamentos democráticos a soberania popular - titular do poder e o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos –, a cidadania e o pluralismo político, conforme parágrafo único do art. 1º e art. 14. Esses comandos normativos**

traduzem a clara opção do projeto constitucional brasileiro pela união dos elementos da democracia direta e representativa, em uma arquitetura de afastamento dos projetos antecedentes que restringiam a participação popular aos momentos eleitorais.

As instituições eleitorais e parlamentares compõem o sistema democrático representativo nas arenas governamentais e legislativas. A participação do povo nessa dimensão representativa é indireta, ao delegar, por meio do exercício dos seus direitos políticos, o poder às instituições e pessoas eleitas. O controle social e popular nessa dimensão, ao prever mandados temporais, reside no próprio *recall* dos políticos nas eleições seguintes. A soberania popular aqui não é a autora direta das decisões políticas fundamentais, mas as autoriza e legitima por meio do voto em eleições periódicas desenvolvidas no âmbito de processo democrático competitivo e igualitário.

À forma da democracia representativa soma-se a participativa, na qual o exercício do poder se dá diretamente pelo povo (art. 1º, parágrafo único, e art. 14 CRFB). A democracia direta, exemplificada na participação popular e social nos processos decisórios governamentais, tem sua expressão em variadas regras e procedimentos. No espaço do processo político, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de projetos de lei veiculam essa participação direta.

Na Administração Pública, especificamente, a institucionalização da participação direta realiza-se preponderantemente nos orçamentos participativos e

**conselhos (sentido amplo), que são órgãos colegiados formuladores de políticas públicas vinculantes e de diretrizes técnicas para as áreas a que direcionados. Por se tratar de instituições de processamento e resolução de conflitos por meio de decisões coletivas, os conselhos devem igualmente obedecer aos vetores da pluralidade, deliberação e igualdade política em sua conformação.”**  
(item 25, p. 18-19)

Com tais argumentos determinantes, estabelece o STF que o Governo em uma ordem democrática, como a do Brasil, e que tem na participação direta da sociedade um princípio fundante da nossa ordem constitucional, não pode subjugar as preferências sociais e, ao seu alvitre, construir uma estrutura de funcionamento de um Conselho deliberativo e participativo, como o Conama, para impor a sua vontade própria (interesse do Governo), em detrimento ao anseio e à vontade do povo, em especial, frise-se, quanto a um direito fundamental que a Constituição (art. 225) atribui, o direito e obrigação de defesa por essa própria sociedade.

O conceito de igualdade política é constante no âmbito da ADPF 623/DF, porque sem a sua existência no modelo procedimental do Conama não há democracia:

**29. A igualdade política na democracia constitucional é seu pressuposto necessário, seja na perspectiva procedimental representativa, deliberativa ou direta. O fundamento normativo encontra-se nos arts. 1º, parágrafo único, e 5º, caput, e 14 da Constituição Federal de 1988. A igualdade política é condição que facilita o desenvolvimento e a existência contínua de instituições e regras conformadoras da democracia. Todavia, essa condição da igualdade política demanda a alocação de**

**recursos políticos suficientes para que a participação nas arenas decisórias seja procedimentalmente justa (condição mínima).** (g.n.) (item 29, p. 23)

Não se pode permitir a falaciosa artimanha de se colocar um número reduzido de representantes do meio ambiente, no espaço legalmente destinado à discussão de políticas públicas a esse respeito, e conceber tal feito como suficiente ao atendimento dos ditames da representação. Conforme se extrai do *decisum*, não se é permitida a exclusão de representantes no processo decisório, nem mesmo a iníqua desigualdade entre eles, sob pena de vulnerar a Constituição Federal e a própria Lei que determina a finalidade do Conama:

**30. A dimensão organizacional-procedimental paritária, que tem como premissa a igualdade política, exige que as preferências heterogêneas sociais (personificadas e representadas em seus atores) sejam tomadas com igual respeito e consideração na conformação das instituições decisórias governamentais, mais especificamente na tomada de decisão coletiva cujos efeitos são vinculantes a todos.** (item 30, p. 24) (g.n.)

Igualmente na ADPF 651 (Exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia), julgada em 28/04/2022, a Relatora Ministra Cármen Lúcia, esclareceu:

**(...) 3. A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia.**

**4. A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas.**

Inclusive, nesse sentido, os acordos citados no voto, pela necessidade de participação popular efetiva nos processos decisórios, como a “Declaração do Rio”, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD de 1992), a Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente (25/6/1998) e o Acordo Regional de Escazú sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais para a América Latina e o Caribe (artigo 7).

De se destacar que essa participação tem que ser real, concreta, efetiva, e não meramente formal, como ocorre no Conama, ante o desenho organizacional que concede aos entes governamentais a sólida maioria de Conselheiros.

**IV. A IMPOSSIBILIDADE DE SE CONCEDER MAIORIA DE VOTOS AOS ENTES GOVERNAMENTAIS**

O voto da ADPF demonstra a divisão nociva que ocorre no Conama, cuja deliberação não considera concretamente os votos dos setores sociais, meros figurantes, pois nas decisões extraídas pela maioria de votos haverá sempre a supremacia dos interesses governamentais.

Da mesma forma ocorre com o Decreto 11.417/2023. Ainda que com pequenas alterações, manteve a discrepância existente. Veja-se no quadro abaixo, comparativo entre os Decretos 99.274/90 e 9806/2019:

Setores integrantes da composição do CONAMA	Decreto n. 99.274/90			Decreto n. 9.806/2019		
	Assentos	x	Percentual	Assentos	x	Percentual
<b>Governo Federal</b>	28	x	30%	10	x	43%
<b>Governos Estaduais</b>	27	x	29%	5	x	22%
<b>Governos Municipais</b>	8	x	9%	2	x	9%
<b>Entidades Empresariais</b>	8	x	9%	2	x	9%
<b>Sociedade civil</b>	22	x	24%	4	x	17%
<b>Total</b>	93	x	100%	23	x	100%

Como esclarecido no voto, item 46, pág. 38:

	Decreto n. 99.274/90	Decreto n. 9.806/2019
	Assentos x Percentual	Assentos x Percentual
<b>Governo Federal</b>	28 x 30%	10 x 43%
<b>Governos Estaduais</b>	27 x 29%	5 x 22%
<b>Governos Municipais</b>	8 x 9%	2 x 9%
<b>Entidades Empresariais</b>	8 x 9%	2 x 9%

Comparando-se com o Decreto 99.274/90 com o atual, tem-se:

	Decreto n. 99.274/90	Decreto n. 11.417/2023
	Assentos x Percentual	Assentos x Percentual
<b>Governo Federal</b>	28 x 30%	44 x 38,60%
<b>Governos Estaduais</b>	27 x 29%	27 x 23,68%
<b>Governos Municipais</b>	8 x 9%	8 x 7,2%
<b>Entidades Empresariais</b>	8 x 9%	8 x 7,2%



Vê-se que o atual governo federal aumentou o seu percentual em relação ao Decreto 99.274/90 de 30% para 38,60%, o que, na verdade, contraria expressamente a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Mais, somando-se os entes governamentais (nas três esferas), com 79 assentos, tem-se o total de 69,30%, maior que o Decreto 99.274/90 (63 assentos = 68%), que, se adicionados ao setor empresarial (8 assentos = 7,02%), pelo fato de não defenderem, ali no Conama, o direito ambiental de forma exclusiva, e sim, interesses próprios (como p.ex. os arrecadatórios, aumento de lucros e redução de custos), atinge 76,32% demonstrando, pois, que os representantes da sociedade civil que possam defender com exclusividade o meio ambiente - função finalística do Conama - são meramente conselheiros de segunda classe.

Setores integrantes da composição do CONAMA	Decreto n. 11.417/2023		
	<u>Assentos</u>		<u>Percentual</u>
Entes Governamentais	79	x	69,30%
Entidades Empresariais	8	x	7,02%
Entidades Ambientalistas	16	x	14,04%
Outros Sociedade Civil	6	x	5,26%
Membro Honorário	1	x	0,88%
Membros Sem Voto	4	x	3,51%
Total	114	x	100,00%

Neste contexto:

47. É correto afirmar, como explicitado na premissa da democracia constitucional participativa e paritária e dos direitos procedimentais na governança ambiental (arts. 1º, parágrafo único, art. 5º, caput, art. 225, CRFB), que as regras implementadas pelo Decreto n. 9.806/2019 (art. 1º), ao alterarem o art. 5º, incisos III a X, do Decreto n. 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. (g.n.) (item 47, p. 38)

Esse quadro demonstra 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. (item 48, p. 39)

Essa situação persiste no Decreto 11.417/23, sendo a sociedade civil exclusivamente ambientalista apenas figurante, sem qualquer possibilidade de alterar alguma proposição realizada no Conama, ou mesmo influir no resultado das decisões do Conama.

Tem-se, pois, que a sociedade civil ambientalista e as demais somam 19,30% no Decreto 11.417/23, no malfadado Decreto 9.806/2019 eram 17%, enquanto no Decreto 99.274/90 totalizavam 24%, mantendo-se, assim, na essência a iniquidade e o desacerto censurado pelo STF:

**O processo deliberativo do CONAMA, como projetado pelo Decreto n. 9.806/2019, ao prever regra de maioria simples para a tomada de decisão, ao excluir das Câmaras Técnicas a participação das categorias heterogêneas e**

uma composição multissetorial, abertamente construiu uma instituição em que o Executivo Federal tem hegemonia decisória e incapacita a deliberação com os setores sociais e entes subnacionais. O arranjo amplifica a voz governamental e isola a participação social e federativa, ao colocá-las em um espaço de figuração. (Item 49, P. 40,41) (g.n.)

48. Melhor explicando sobre a alocação do poder de voto no plenário do colegiado do CONAMA: o setor do Executivo Federal concentrou 43%, os entes federados, como resultado da junção entre Estados e Municípios, agregou 29,6%, a sociedade civil 25,9%, sendo que deste percentual 17,3% representa as entidades ambientalistas e 8,6% as entidades empresariais. Esse quadro demonstra 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. (Item 48, p. 39)

Para ilustrar o argumento. O órgão colegiado precisa da metade mais um para instalar a sessão de julgamento, o que corresponde a 13 membros. Para a tomada de decisão exige-se a regra de maioria simples, equivalente a 7 (sete) membros. Na composição do Plenário, previamente delineada, 43% do poder decisório é atribuído a X (Executivo Federal) com 10 votos, e o restante conferido a três grupos: A (entes subnacionais) com 7 votos, B (sociedade civil) com 4 votos e C (entidades empresariais) com 2 votos. (Item 49, p.41)

Tanto a composição presente quanto as anteriores constituem óbice às reais oportunidades de participação social na arena decisória ambiental, ocasionando um *deficit* democrático, procedimental e qualitativo. A dimensão organizacional e procedimental do Conama, como projetada, favorece no plano decisório a manutenção do quadro de alinhamento e superposição governamental na formulação das políticas públicas ambientais, onde o Executivo Federal tem concentração do poder de votos.

**As mudanças nas regras do processo deliberativo e decisório do CONAMA impõem dificuldades procedimentais na construção do modelo da democracia direta e da igualdade de participação política definido na Constituição Federal. Os grupos hipossuficientes do tecido social, seja por questões políticas, econômicas ou cultural, mais uma vez ficam submetidos a uma estrutura representativa deficitária e ilegítima. (item 50 – pag. 42)**

Do ponto de vista jurídico, diante dessa realidade que se repete com o atual Decreto, é possível concluir que a representação do governo no Conama é primazia, o que não condiz com a efetividade das normas constitucionais que determinam a preservação e a proteção do meio ambiente, levando em consideração, ainda, os dispositivos infraconstitucionais que os regulamentam e os fins sociais e às exigências do bem comum, nos termos do artigo 5º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Leia-se o excerto da decisão do STF em análise, a respeito:

**Para a tomada de decisão bem informada faz-se imprescindível a participação direta, plural e heterogênea, em igualdade de consideração procedimental e política. A democracia constitucional tem a deliberação política entre iguais na construção dos consensos coletivos como sua**

**linha estruturante. Consensos que não se contentam com a maioria simples, mas com a maximização das maiorias (dos atores), cujos interesses devem ser absorvidos no método democrático decisório.** (item 51, pág. 44)

Ademais, em diversas situações, o setor governamental atua como agente econômico, exercendo o mesmo papel empresarial de destinatário e potencial infrator das normas ambientais (a exemplo das obras públicas e das empresas estatais) e, nessas hipóteses, irá defender os interesses próprios, arrecadatários.

O Poder Público exercendo os papéis de fiscalizador e prestador das políticas públicas de promoção da qualidade ambiental é um grande paradoxo, uma vez que ele atua como um dos grandes protetores e, ao mesmo tempo, um dos piores violadores do meio ambiente.

Some-se que essa configuração, que, em regra, leva os entes governamentais a esquecer suas posições ambientalistas, em prol dos interesses outros, como por ex. políticos e econômicos, é potencializado pelo inchaço injustificado da representação do Governo no Conama.

Acrescente-se que é superdimensionada pela presença de membros de todos os ministérios, bem como diversas secretarias vinculadas à Presidência da República (em situações pontuais, esses agentes públicos poderiam contribuir como convidados, sem a necessidade de serem nomeados como Conselheiros).

Consta no acórdão a censura à maioria de votos aos entes governamentais, com **“a sub-representação social em face da sobrerrepresentação governamental (em razão da consequência do poder decisório no colegiado)”**. (item 53 – pág. 47)

No entanto, a liberdade encontra seus limites nos direitos fundamentais, especificamente nos direitos fundamentais procedimentais ambientais e de participação política, e na forma da democracia constitucional. Não se trata, em absoluto, de controle ou ingerência qualitativa e funcional no Poder Executivo. O problema aqui revelado versa a necessidade de observância de parâmetros mínimos de ordem procedimental democrática e igualitária, como técnica de efetivação da participação popular e da cidadania responsiva na governança ambiental.

Reafirmo, a igualdade política e a participação social enquanto condições do procedimento democrático encontram formas variadas de realização, não havendo um padrão uniforme a seguir, como revelam as estruturas dos Conselhos já previstos em nosso sistema. No entanto, sublinho, o procedimento e as práticas democráticas encontram seus limites nos direitos fundamentais e nos fundamentos do Estado constitucional. (item 58 – pág 50-51).

No mesmo sentido, igualmente citado no voto abordado, é a ementa de decisão do Ministro Luís Roberto Barroso, quanto à constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda:

**1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação. Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais. 2. A estruturação da administração pública federal insere-se na**

competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, essa competência encontra limites na Constituição e nas leis e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. (item 60, pág. 53).

## V – NECESSIDADE DO EXAME DOS REAIS INTERESSES (“INTENÇÕES”) DOS AUTORES

É necessário que seja levada em consideração a intenção dos segmentos que lá compõem os colegiados, conforme o voto da ADPF:

**A pergunta que não quer calar e precisa ser feita: existe deliberação no órgão, com a absorção dos interesses heterogêneos dos grupos A, B e C, se o grupo X com dez votos, precisa de sete para tomar a decisão? É possível, de forma objetiva, sem análise de intenções, responder afirmativamente sobre a compatibilidade do desenho institucional com o modelo de democracia constitucional, fundada na igualdade política, na participação heterogênea e na deliberação como construção de consensos? Entendo que não. (item 49, p. 41) (g.n.)**

Esse aspecto ganha maior relevância no âmbito no Conama, pois, como é notório, a experiência cotidiana das deliberações no Conselho é marcada, quase sempre, pela apresentação, pelos segmentos majoritários, de fundamentos científicos questionáveis, cuja aprovação repetidamente prescinde de análise sob o crivo do contrário, concretizando-se a partir da mera congregação dos

votos da maioria, unida por interesses comuns e geralmente destoantes do propósito de melhora e resguardo ambientais.

Além disso, muitas categorias da sociedade civil (*lato sensu*) **não são** vocacionadas à defesa ambiental, destinando seu foco a questões classistas e financeiras.

Assim, presente a indagação das intenções/interesses da representação das entidades profissionais, trabalhadoras e todas as demais subordinadas, econômica ou politicamente, ao setor empresarial. É dever reconhecer que elas escamotearão a tutela ambiental. Apesar de serem representantes da sociedade civil, a dependência econômica dessa classe ao setor empresarial gera uma vulnerabilidade capaz de macular seus próprios interesses<sup>1</sup>.

Aliás, o próprio governo já reconheceu que muitos dos integrantes do Conama não detêm nenhuma conexão com a temática ambiental, como se extrai da leitura das informações prestadas na ADPF 623/DF:

**15. O Presidente da República informa que o Decreto n. 9.806/2019 tem o propósito de racionalizar a estrutura administrativa do CONAMA e está inserido nas competências constitucionais privativas do Presidente da República. Sublinha que a redução da representatividade da sociedade civil na composição do Conselho foi mínima e acompanhada de subtração do número absoluto de todas as demais categorias, como método necessário para se realizar o princípio constitucional da eficiência administrativa.**

**Quanto ao argumento, assinala: das supostas 21**

---

<sup>1</sup> Por exemplo, como ocorreu na votação da Resolução nº 307/2002 (gestão dos resíduos da construção civil – tintas), que cuidou da reclassificação, com alteração do texto normativo original (Resolução nº 448/2012), na qual os catadores de latas defenderam o recolhimento, de forma inadequada, sem considerar o meio ambiente, pois teriam diminuição de ganho com a mencionada modificação.



**sociedades civis excluídas do conselho, muitas delas não detinham qualquer conexão com a questão ambiental, muito menos com o viés protetivo do meio ambiente, como, *verbi gratia*: o representante dos trabalhadores indicado pelas centrais sindicais (art. 5º, VII, “e”); o representante de trabalhadores da área rural (art. 5º, VII, “f”); o representante da comunidade científica indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC (art. 5º, VII, “i”) e o representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG (art. 5º, VII, “j”).(g.n.) (Item 15, relatório – p.11)**

Nesse sentido o parecer elaborado pelo Professor José Afonso da Silva, embasando o voto da Ministra Rosa Weber, pág. 46/47, aponta:

**22 (...) Se a Constituição estabeleceu que se impõe ao Poder Público e à coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, era de supor que o Poder Público participasse por via do Ministério do Meio Ambiente, criado exatamente para executar a política Nacional do Meio Ambiente, enquanto a participação da coletividade se fizesse por meio do CONAMA, cujo colegiado seria estruturado com a participação da sociedade civil.**

**23. Não é, porém, o que de seu, porque a estruturação do Conselho inclui grande quantidade de representantes de entidades poluidoras, que lá estão não para defender o meio ambiente, mas defender seus interesses que conflitam com uma política de meio ambiente saudável. No fundo, portanto, em vez de criar uma forma de democracia**

participativa, criou-se uma deformação, contrariando a ideia de que todo o arcabouço jurídico-político do regime de democracia participativa onde da realização de valores em que a identidade do povo, para ser legítima, é a identidade do cidadão – e cidadão, bem lembra o Paulo Bonavides, é quem faz a vontade geral e concretiza o contrato social. Ora, o princípio da legitimidade foi completamente deformado com o modo de organização do colegiado do CONAMA, de sorte que ele, desse modo, não representa a coletividade de que fala a Constituição, mas interesses outros que destoam de um ambiente ecologicamente equilibrado, e, nesse sentido, pode-se afirmar que contraria a Constituição. (pág. 46/47 do voto)

Em conclusão, a **impossibilidade de uma representação majoritária dos entes governamentais** no Conama, pois, sozinho, o Poder Público detém uma **posição de domínio nas deliberações**.

Portanto, cabe ao Executivo, estabelecer, dentro dos ditames constitucionais, a arquitetura interna e a normativa do Conama, órgão colegiado que deve ser formado por representantes das esferas de governo e de diversos setores da sociedade civil, sempre em atendimento da finalidade vinculante do Conselho, **de produzir normas protetivas ao meio ambiente**.

Diante disso, apresenta-se a necessidade lógica da prevalência das ONGs ambientalistas na composição do Conama para conseguir atingir à sua finalidade.

Afirma Dr. José Leonidas Bellem de Lima<sup>2</sup> considerando a questão:

<sup>2</sup> LIMA, José Leonidas Bellem de. "Pela construção de um novo Conama". Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pela-construcao-de-um-novo-conama-05032021>>.

Essa é a conclusão lógica a que se chega quando se consideram as seguintes premissas:

1. O Conama é colegiado participativo que tem sua atuação vinculada, por Lei, à proteção ambiental;
2. Tudo o que se decide no Conama se dá pela técnica decisória da maioria;
3. Dos agentes com representação no Conama, somente as ONGs ambientalistas independentes defendem, com exclusividade, o propósito de proteção ambiental (isso por sua própria natureza e razão de ser).

Tudo isso considerado, conclui-se que o Conama só poderá funcionar como órgão efetivamente dedicado à proteção ambiental, em cumprimento à sua finalidade legal, se as ONGs ambientalistas, independentes e autonomamente organizadas, compuserem a maioria dos assentos com direito a voto.

Somente assim aqueles que ali estão para promover interesses próprios e estranhos à proteção ambiental terão o ônus de provar e convencer o resto de seus pares de que suas propostas se adequam à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e não o contrário, como sempre ocorreu no Conama.

Se assim não for, a sociedade continuará condenada a assistir, impotente, à repetição no Conama daquilo que se deu de forma escancarada e didática na fatídica reunião plenário de setembro de 2020, qual seja: propostas divorciadas da proteção ambiental e que atendem apenas a interesses parciais sendo transformadas em resoluções que regram (ou, no caso, revogações que desregram), em âmbito nacional ,

com força de lei, a matéria ambiental.

Cumprindo esse desiderato, não pode permanecer o atual desequilíbrio de forças existente no Conama, apontado no voto da ADPF 623/DF, acentuado pelos diferentes interesses entre vários segmentos, principalmente o governamental e o empresarial ou mesmo parte dos classificados como segmento da sociedade civil, que não defendem ali os interesses exclusivamente ambientais.

Tal conflito ocorre porque esses agentes, no âmbito de suas atividades, são usuários de recursos naturais (portanto, degradadores ambientais), que, apesar de sua escassez, continuam sujeitos a uma tal intensidade de exploração que, em muitos casos, podem levar ao esgotamento.

## **VI - DA NECESSIDADE LÓGICA DA PREVALÊNCIA DAS ONGs AMBIENTALISTAS NA COMPOSIÇÃO DO CONAMA**

Ainda que não mencionado claramente no voto, indubitável que a proteção e a longevidade dos bens ambientais dependem, necessariamente, da limitação, do controle e, em alguns casos, até mesmo da proibição da sua utilização, impactando, de forma direta, a atividade empresarial.

Por essa razão, do ponto de vista lógico, improvável que os representantes do setor econômico no Conama atuem de forma preventiva em prol das presentes e futuras gerações, como determina o artigo 225 da Constituição Federal, uma vez que o setor empresarial também é formado essencialmente por exploradores de recursos naturais, sendo, então, os principais destinatários e potenciais infratores das normas ambientais.

E lógico concluir que, no mínimo, há uma dubiedade de interesses entre a proteção ambiental e a desregulamentação e anistia de suas próprias condutas. Esse mesmo raciocínio abarca os setores governamentais, eis que, nas contratações de obras e serviços, e que por certo é responsabilidade sua,

passa para a dimensão de potencial poluidor.

Nesse cenário, penso que o papel dos atores empresariais deve ser o de convencer os representantes da sociedade civil, dentro das comunidades diretamente afetadas – por meio da apresentação de pesquisas e dados livres de qualquer viés preestabelecido, atenuação ou maquiagem de resultados, e devidamente passíveis de contraditório, extensão e aprofundamento sobre o tema – que seus interesses defendidos no Conama se coadunam, de fato, com a finalidade do Conselho, e não com a mera intenção de satisfazer seus próprios desígnios financeiros.

Dito com outras palavras, deverá recair sobre esse setor, assim como de qualquer outro - governamental e até mesmo de parte da sociedade civil que não defendem exclusivamente o meio ambiente - o ônus argumentativo de convencer os demais seguimentos de que suas proposições ou alegação de fato, são compatíveis com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, nessa linha opinativa, quando da indagação do avaliar os reais interesses (a Ministra Rosa Weber denomina de intenções) dos diversos segmentos que contendem naquela área, tem-se que, em muitas outras associações classistas, a matéria de fundo é de interesse dos seus integrantes, o que pode conduzir a entendimento diverso da proteção ambiental. Por essa razão, as demais entidades sociais nem sempre devem ser descuidadamente correlacionadas às ONGs ambientalistas, cujo propósito é, verdadeiramente, a salvaguarda ecológica.

Esse raciocínio, ainda que por outro prisma, se aplica também às organizações não governamentais ambientalistas indicadas pelo Presidente do Conama (na forma do artigo 5º-A, inciso X, alínea c, do Decreto nº 99.274/1990, com a redação dada pelo Decreto nº 11.417/2023), justamente por serem de livre escolha de agente subordinado ao Governo Federal, não gozam da isenção e liberdade necessárias ao desempenho da missão institucional do referido órgão.

Em que pese esse argumento da Ministra, que não é decisivo e sim meramente de retórica, para a condução do voto, por certo que não se pretende que as ONGs sozinhas componham o Conama, e sim que sejam a maioria, tendo em vista que obrigará à inversão do ônus argumentativo, passando este para os outros órgãos que não defendem exclusivamente o direito ambiental.

Inclusive, nesse sentido, consta na doutrina estrangeira, os acordos citados no voto, quanto à necessidade de participação popular efetiva nos processos decisórios, como a **“Declaração do Rio”**, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD de 1992), pela **Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente (25/6/1998)**:

Artigo 3º

4. Cada Parte proporcionará o reconhecimento apropriado e o apoio às associações, organizações ou grupos que promovam a protecção do ambiente e assegurará que o seu sistema legal nacional seja compatível com estas obrigações.(g.n.)

Também o Acordo Regional de Escazú sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais para a América Latina e o Caribe (artigos 7, 10 e 11).

Artigo 7

Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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.

8. Cada Parte assegurará que, uma vez adotada a decisão, o público seja oportunamente informado dela e dos motivos e fundamentos que a sustentam, bem como do modo em que foram levadas em conta suas observações. A decisão e seus antecedentes serão públicos e acessíveis.

(...)

## Artigo 10

(...)

2. Cada Parte, de acordo com as suas capacidades, poderá tomar, entre outras, as seguintes medidas:

(...)

f) reconhecer a importância das associações, das organizações e dos grupos que contribuem para formar ou conscientizar o público sobre os direitos de acesso;

#### Artigo 11

(...)

4. As Partes promoverão o estabelecimento de parcerias com Estados de outras regiões e organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas e privadas, bem como com organizações da sociedade civil e outros atores de relevância na implementação do presente Acordo.

Também não se pensa que as ONGs detenham todos os conhecimentos, preencham todas as especialidades, razão pela qual há necessidade de uma cognição mais aprofundada, a exigir trabalho multidisciplinar, com consenso de todas as áreas, e todo apoio imprescindível para que as decisões no Conama atendam a sua finalidade vinculante, ou seja, produzir normas protetivas ao meio ambiente.

Por fim, mesmo que o voto da Ministra Rosa Weber, aprovado por unanimidade, não tenha se aprofundado nesse particular, registro que, na minha compreensão, as balizas fornecidas por ele, se compreendidas de maneira consequente, dão forte amparo ao argumento de que o desenho mais adequado para atender à finalidade do Conama é conferir maioria de votos à categoria das ONGs ambientalistas.

Pelo todo exposto, na qualidade de representante do Ministério Público Federal aguardo que o Grupo de Trabalho criado no âmbito do Conama para a proposta de sugestão de conserto do Decreto 11.417/2023, não se descure das balizas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 632/DF) e que V.Exa., na condição de Presidente do órgão, envide os esforços necessários para que seja



alcançada tal proposta.

Por oportuno, apresento votos de elevada consideração.

(Assinado digitalmente)  
**FÁTIMA APARECIDA DE SOUZA BORGHI**  
Procuradora Regional da República  
Representante do MPF junto ao CONAMA