



Rua JDA-2, s/nº Jardim das Aroeiras, Goiânia-Go.  
CEP 74770-470. Telefone 062 3203 2525.  
e-mail: cedac@cedac-ong.org.br.

## **Parecer pós retirada de pauta (Regimento Interno do Conama – art. 17)**

Processo CONAMA nº 02000.007907/2019-43  
*Alteração nas regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas  
no Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas – CNEA*

### **1. Relatório**

*1.1 Justificativa apresentada para se alterar a Resolução Conama nº 06/1989 e a Resolução Conama 292/02:*

A proposta de alteração das regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no CNEA foi justificada, em diversos pareceres<sup>1</sup>, a partir das consequências jurídicas decorrentes da edição do **Decreto 9806/2019** e do **Decreto 9.759/2019**.

O **Decreto 9806/2019** alterou a composição do Conama, restringindo o número de assentos destinados a organizações ambientalistas, de 14 para 4, e modificando o critério de escolha dos Conselheiros ambientalistas. Ao invés de eleitos entre seus pares, os ambientalistas passaram a ser selecionados por sorteio.

Com isso, o CNEA deixou de ser um instrumento destinado a dar concretude a direitos políticos democráticos, em seu prisma eleitoral (votar e concorrer a cargos eletivos), tornando-se uma espécie de “loteria participativa”, ou seja, uma lista com base na qual ocorre o sorteio para a seleção aleatória das entidades que representam os ambientalistas no Conama. Isso impede a sociedade civil de escolher quem, dentro do setor ambientalista, tem melhores condições de representar seus interesses no Conselho.

Além disso, ao reduzir de 14 para **04 (quatro)** o número de Conselheiros Ambientalistas, o Decreto também esvaziou a *Comissão Permanente do CNEA* (responsável por atividades de cadastramento e descadastramento). De acordo com a

---

<sup>1</sup> Vide: PARECER n. 00369/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU; NOTA INFORMATIVA nº 1783/2019-MMA; PARECER n. 00008/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU; PARECER n. 00082/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU; NOTA n. 00222/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU – todos disponíveis em: [http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com\\_sisconama&view=processo&id=2623](http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&view=processo&id=2623) (último acesso: 16.11.2021).

Resolução CONAMA nº 292/02, tal Comissão era formada por **06 (seis)** organizações ambientalistas com assento no colegiado (art. 4º).

Segundo o MMA, a proposta de alteração dessas regras seria necessária para adequar a composição da *Comissão Permanente* à composição do próprio Conama, que não mais dispõe de 06 entidades ambientalistas.

Já o **Decreto 9.759/2019**<sup>2</sup> promoveu uma revogação ampla, geral e abstrata de todos os colegiados da *administração pública federal*, estabelecendo diretrizes para a recriação posterior daqueles que se fizessem necessários. Na interpretação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, essa revogação ampla, geral e abstrata teria alcançado a **Comissão Permanente do CNEA**, embora não tenha atingido o próprio CNEA. À vista disso, sugeriu a interrupção imediata dos trabalhos da *Comissão Permanente*, dada a sua extinção, e sugeriu a revisitação da Resolução CONAMA nº 292/2002 para que, se conveniente, fosse recriada a Comissão Permanente, agora com base nas novas premissas trazidas pelo Decreto 9.806/2019<sup>3</sup>.

### 1.2 Alterações propostas

A proposta de nova resolução formulada pelo Ministério do Meio Ambiente modifica, principalmente, os seguintes pontos da Resolução nº 292/02.

- I. Revoga o artigo 2º, que estabelecia direitos políticos para as entidades ambientalistas que se registrassem no CNEA, especialmente os direitos de votar e concorrer a cargos eletivos.
- II. Altera o status e o nome da Comissão Permanente do CNEA, que deixaria de ser permanente para se tornar provisória, com prazo de existência de 1 ano, passível de renovação ao exclusivo arbítrio do Ministro do Meio Ambiente (nova redação para o artigo 3º). Com isso, a comissão deixaria de ser nomeada **Comissão Permanente do CNEA – CP-CNEA** e passaria a se chamar, unicamente, **Comissão do CNEA – CCNEA**.
- III. Altera a composição da *Comissão*, que passaria a ser conformada por 4 entidades ambientalistas, e não mais por 6 (nova redação para o artigo 4º). Note-se que as 4 entidades ambientalistas equivalem a totalidade dos representantes ambientalistas no Conama, de acordo com a composição estabelecida pelo Decreto 9.806/2019. Na composição anterior do Conama, as 06 entidades que integravam o CP-CNEA equivaliam a uma parcela das 14 entidades ambientalistas com assento no Conama, havendo processo eleitoral interno para seleção das entidades que conformariam a *Comissão Permanente do CNEA*.

---

<sup>2</sup> A norma teve sua eficácia parcialmente suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, que entendeu inconstitucional a extinção, por ato unilateral do Presidente da República, de colegiados mencionados em lei que viabilizam a participação popular na tomada de decisão pública “PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado, impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem” (ADI 6.121 – Relator: Ministro Marco Aurélio).

<sup>3</sup> É o que se infere do PARECER n. 00369/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU, disponível em: [http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com\\_sisconama&task=documento.download&id=24810](http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=24810) (último acesso: 11.08.2021).

- IV. Altera os documentos exigidos para o cadastro das entidades ambientalistas (nova redação para o artigo 5º), substituindo a exigência de “atestado ou declaração de pleno e regular funcionamento” (que poderia ser “fornecido por autoridade judiciária, ou membro do ministério público ou por três entidades ambientalistas da região registrada no CNEA”) por:
  - a. “declaração de Corpo Técnico com experiência em pelo menos uma das seguintes áreas: Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental, Controle e Qualidade Ambiental e Gestão Territorial”; e,
  - b. “comprovação por meio de atestados técnicos de experiência em projetos e pesquisas socioambientais em pelo menos um bioma”.
- V. Altera o critério do tempo de existência prévia ao cadastro, que passa de um para dois anos (nova redação para o parágrafo 2º do artigo 5º).
- VI. Estabelece um período fixo anual para as atividades de cadastramento e recadastramento (de 1º de janeiro a 30 de abril), impondo às entidades ambientalistas a obrigação de atualização anual do cadastro, sob a pena de descadastramento (nova redação para o artigo 6º, combinada com a inclusão de novo parágrafo único para o artigo 7º e com a nova redação ao que se passou a numerar como artigo 9º, *caput* e parágrafo 1º).
- VII. Estabelece procedimento sumário para o descadastramento, reduzindo pela metade o prazo de defesa das entidades ambientalistas em processo de descadastramento (que passou de 60 para 30 dias) e extinguindo a necessidade de reunião para se deliberar sobre a exclusão (nova redação ao que se passou a numerar como artigo 9º, parágrafos 2º a 4º).
- VIII. Reduz o prazo de habilitação para pedido de recadastramento após exclusão, que passou de dois para um ano (nova redação ao que se passou a numerar como artigo 9º, parágrafo 6º).
- IX. Altera a instância de deliberação sobre casos omissos, que deixou de ser a Comissão e passou a ser a Secretaria Executiva do Ministério (nova redação ao que se passou a numerar como artigo 10).

Além disso, a proposta também visa a revogar a Resolução Conama nº 006/1989, que instituiu o CNEA, incorporando, no entanto, a redação de seu artigo primeiro, que constitui o Cadastro como um “registro das Entidades Ambientalistas não governamentais existentes no país”.

*1.3 Pedido de retirada de pauta e necessidade de apresentação de parecer (art. 17 do regimento interno do Conama):*

A proposta de *alteração nas regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no CNEA* entrou na pauta da 136ª Reunião Ordinária do Conama, realizada em 10 de agosto de 2021.

A proposta foi fortemente rechaçada. Mais de 260 organizações da sociedade civil subscreveram pedido de retirada de pauta formulado pelo Centro de Desenvolvimento Agroecológico do Cerrado – CEDAC, que exerce mandato de Conselheiro na vaga destinadas às organizações ambientalistas de âmbito nacional.

Com o quórum regimental mínimo (art. 16), com 11 votos favoráveis, 10 contrários e uma abstenção<sup>4</sup>, o pedido de retirada de pauta foi aprovado. Por força do disposto no artigo 17 do citado regimento, o CEDAC ficou incumbido de apresentar parecer fundamentado na reunião plenária subsequente.

O presente parecer cumpre, portanto, a mencionada exigência regimental.

## 2. Fundamentação

### 2.1 Breve histórico da criação do Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas

O CNEA foi instituído em 1989, no resplendor da retomada da vida democrática e aos auspícios da recém promulgada Constituição Cidadã, que restaurou a liberdade associativa e política em nosso país<sup>5</sup>. O contexto também era marcado pela **abertura participativa na política ambiental**, na esteira do disposto no art. 225 da Carta Magna, que instaurou um **regime de democracia participativa na seara ambiental**, ao outorgar à coletividade o poder de decidir, junto com o Poder Público, como melhor gerir o patrimônio ambiental, que a todos pertence.

Na mesma reunião<sup>6</sup> em que o Plenário do Conama aprovou a Resolução de criação do CNEA<sup>7</sup>, também aprovou **alterações no Regimento Interno para disciplinar a eleição das entidades ambientalistas ao Conselho**<sup>8</sup>. O Cadastro surgiu, assim, com o espírito de constituir um **banco de dados público que facilitasse a identificação das organizações ambientalistas, contribuindo para o exercício do direito político de indicação de representantes para o colegiado**.

Em 2002, o Conama tornou ainda mais evidente a natureza eleitoral do Cadastro, definindo **expressamente**, no artigo 3º da Resolução CONAMA nº 292/02, que somente entidade cadastradas poderiam participar das eleições para o Conselho Nacional do Meio Ambiente e para o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente<sup>9</sup>. A mesma Resolução definiu regras para o cadastramento, recadastramento e descadastramento de entidades ambientalistas. Essas atividades de cadastro ficaram a cargo da **Comissão Permanente** do CNEA (CP-CNEA), formada por **06 (seis)** entidades ambientalistas<sup>10</sup>.

Assim, o **Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas se constituiu como um instrumento para viabilizar a participação social na política ambiental**. Firmou-se como uma base de dados que listava as organizações aptas a votarem e concorrem a cargos representativos eletivos, possibilitando o exercício de direitos políticos e participativos e dando concretude aos primados da democracia.

---

<sup>4</sup> Confira: <https://www.youtube.com/watch?v=voA1clGHAL4> 1:38:09 a 1:41:45 (último acesso: 16.11.2021)

<sup>5</sup> Resolução Conama nº 06, de 15 de junho de 1989.

<sup>6</sup> Conforme ata da 20ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente, realizada aos quinze dias do mês de junho de 1989. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com\\_sisconama&task=documento.download&id=23542](http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=23542) (último acesso: 17.08.2021).

<sup>7</sup> Resolução nº 006, de 15 de junho de 1989.

<sup>8</sup> Resolução nº 007, de 15 de junho de 1989.

<sup>9</sup> “Art. 3º - Participação dos processos eleitorais do CONAMA e FNMA somente as entidades legalmente cadastradas no CNEA”.

<sup>10</sup> Art. 4º da Resolução Conama nº 292/02.

## *2.2 O contexto de grave inconstitucionalidade em que está inserido o Conama, e o aprofundamento das disparidades representativas promovidos pela proposta em análise*

Como dito, uma das principais justificativas da proposta de alteração das regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no CNEA é o **Decreto 9806/2019**, que alterou profundamente a composição e a forma de funcionamento do Conama.

Ocorre que referido decreto padece de vício insanável de gravíssima inconstitucionalidade, atentatória aos princípios da democracia participativa igualitária e aos direitos fundamentais de participação social nas deliberações públicas em matéria socioambiental.

Com efeito, no dia 05 de março de 2021, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 623, que tem por objeto, justamente, a declaração de inconstitucionalidade do citado **Decreto 9806/2019**. Na ocasião, a eminente Ministra Rosa Weber reconheceu a inconstitucionalidade do referido decreto por afronta direta ao texto constitucional, em razão, principalmente, das graves disparidades representativas levadas a cabo pela mencionada norma e da exclusão da eleição como critério de escolha dos representantes ambientalistas.

De acordo com a eminente Ministra relatora, ao modificar a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente, reduzindo demasiadamente a representação da sociedade civil não empresarial, bem como alterando os critérios de escolha dos conselheiros ambientalistas – que ao invés de serem eleitos entre seus pares, passaram a ser aleatoriamente selecionados por sorteio –, o **Decreto 9806/2019** violou os direitos fundamentais procedimentais ambientais e de participação política, além dos fundamentos da democracia constitucional.

Cita-se, de forma ilustrativa, alguns excertos do voto disponibilizado pela eminente Ministra Rosa Weber, no início do julgamento da ADPF 623:

“(…) o **CONAMA** enquanto instância decisória normativa vinculante da Administração Pública em matéria ambiental está submetido em termos de estruturação procedimental aos parâmetros democráticos e constitucionais. Com isso quero dizer que **a organização e o funcionamento deste Conselho não de observar os vetores e limites da moldura da democracia constitucional, vale dizer das condições procedimentais necessárias para a realização do projeto democrático.**

“A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. **A sua composição e estrutura não 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.**

“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.**

“21. Partindo da premissa do perfil conceitual e funcional do CONAMA e do seu papel na governança ambiental, fica evidente que a dimensão procedimental e de estruturação do colegiado importa no contexto de uma democracia constitucional como a brasileira. **A participação social nos processos decisórios públicos responsáveis e responsivos pela formulação das políticas públicas é elemento mínimo e estruturante de qualquer dimensão procedimental da democracia. (...)**

“35. **Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade (...)**

“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.**

“A dimensão organizacional e procedimental do CONAMA, como arquitetada, favorece no plano decisório a manutenção do quadro de alinhamento governamental na formulação das políticas públicas ambientais, onde o **Executivo Federal tem concentração do poder de votos. (...)**

“**A restrição substancial do espaço de representação e participação da sociedade civil nas decisões acerca das políticas ambientais implica em igual medida a redução no âmbito de proteção normativa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, configurando ofensa ao princípio do retrocesso institucional.**

“**Assim, a alteração normativa, ao atingir o espaço decisório responsável pela normativa ambiental, atravessa o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e esbarra na vedação do retrocesso socioambiental. (...)**

“54. (...) **A substituição do método de escolha dos representantes sociais, do perfil eleitoral para um perfil fundado na aleatoriedade, viola abertamente os direitos fundamentais de participação e o projeto constitucional de uma democracia direta.**

“**A autodeterminação é condição para uma adequada representação associativa. Aos cidadãos e aos segmentos representados compete a decisão pela escolha de quem melhor representará e defenderá os seus interesses, de acordo com suas estratégias de ação. A substituição de um método fundado na liberdade de escolha por outro radicado na aleatoriedade para instituições representativas com poder normativo não encontra amparo nas regras e procedimentos democráticos. (...)**

“59. (...) **A Constituição Federal (arts. 1º, I, II, V, 5º, 14 e 225) não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade conformação decisória administrativa, no princípio da eficiência ou da racionalidade. 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. Todavia, essa efetividade deve respeitar limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos”. (grifamos)

Após a disponibilização de seu voto no plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, a eminente Ministra relatora foi prontamente acompanhada por outros três Ministros (Ministro Alexandre de Moraes, Ministro Edson Fachin e Ministro Marco Aurélio). Todos concordaram com a tese da inconstitucionalidade do **Decreto 9806/2019**, por violações aos direitos fundamentais de participação social em matéria ambiental. Esse entendimento, aliás, está ancorado na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no acórdão da **ADPF 622**, em que o Pretório Excelso fixou a seguinte tese: “*É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos*”. Também está ancorado no entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos direitos de participação social em matéria ambiental, que foi registrado na Opinião Consultiva 23/17.

Embora o julgamento da ADPF 623 tenha sido suspenso por um pedido de vista, o cenário acima descrito é suficiente para comprovar a plausibilidade da tese da inconstitucionalidade do **Decreto 9806/2019**, por aprofundar a disparidade representativa no Conama e substituir, de forma anti-democrática, a eleição pelo sorteio como critério de seleção dos Conselheiros ambientalistas.

Por sua parte, a *proposta de alteração das regras de cadastramento e descadastramento no CNEA* implica agravamento desse quadro, uma vez que intensifica as restrições impostas à sociedade civil para participação no Conselho Nacional do Meio Ambiente, fulminando, de uma vez por todas, os mecanismos eleitorais que marcaram a história da representação ambientalista, nas últimas décadas – conforme detalhado nos itens seguintes deste parecer.

Se a composição atual do plenário do Conama, definida pelo **Decreto 9806/2019**, já foi considerada inconstitucional por Ministros do Supremo Tribunal Federal, em consonância com a jurisprudência do próprio STF e o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as alterações propostas nas regras de cadastramento, que agravam o quadro de violações a direitos fundamentais de participação, também não de ser, igualmente e por decorrência lógica, consideradas inconstitucionais.

### *2.3 Alterações nas regras de cadastramento, recadastramento e descadastramento: violação aos princípios da eficiência administrativa e participação social em matéria ambiental*

As alterações relativas: (i) aos documentos exigidos para cadastramento, (ii) ao dever de atualização anual sob pena de exclusão e (iii) ao procedimento sumário de descadastramento aumentam e complexificam a carga burocrática para a permanência das entidades ambientalistas no CNEA, além de possuírem caráter altamente excludente.

Em condições normais, é razoável que se exija atualização cadastral quando os *sujeitos cadastrados* sofrem alterações relevantes. Essa, aliás, era a regra que constava da Resolução CONAMA nº 292/02 (art. 11) e isso, de fato, contribui para a precisão das informações constantes do cadastro. Da forma como está redigida a proposta, no entanto, *o dever de atualização anual* parece ir muito além disso, impondo um fardo administrativo adicional para as entidades ambientalistas, que passariam a ter de submeter, todos os anos, um conjunto de documentos à Comissão do CNEA, mesmo

quando não tiverem sofrido qualquer alteração societária ou de atuação, sob pena de exclusão do Cadastro.

A regra também cria um pesado ônus burocrático para a própria Comissão do CNEA, que passaria a receber e ter de analisar, anualmente, uma grande quantidade de documentos, inclusive, de entidades que não sofreram quaisquer alterações relevantes em sua estrutura. Essa análise documental é excessiva e desnecessária. Para que o Cadastro expresse, com fidelidade, a situação das entidades registradas, bastaria que a Comissão analisasse a documentação de entidades que, efetivamente, sofreram alterações relevantes em sua estrutura ou funcionamento. Sob esse prisma, a regra fere, inclusive, o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Além disso, como na atual composição do Conama a representação de entidades ambientalistas foi limitada a ínfimos quatro Conselheiros, com curtíssimos mandatos de um ano de duração, essa dispendiosa tarefa de reanálise documental anual desviará completamente o foco da atuação dos ambientalistas. Ao invés de plena dedicação aos debates de mérito sobre normas ambientais, os Conselheiros ambientalistas precisarão gastar parte relevantíssima de seus breves mandatos com a atividades burocráticas desnecessárias e ineficientes. A regra impõe uma espécie de desvio de função aos mandatos dos Conselheiros ambientalistas. Assim, além do já citado princípio da eficiência administrativa, vilipendia-se, também e mais uma vez, os primados da democracia participativa e o princípio da participação social em matéria socioambiental.

#### *2.4 Restrição ainda maior da participação democrática no Conama: agravamento da violação ao princípio da participação social em matéria ambiental*

Ademais, a documentação que passa a ser exigida para cadastramento restringe o acesso ao CNEA a organizações de caráter exclusivamente técnico (“corpo técnico com experiência” e “atestado técnico de experiência em projetos **e pesquisas**”). Ocorre que nem todas as organizações ambientalistas têm esse perfil. Muitas estão voltadas para outros campos de ação, como a mobilização social e a divulgação de informações, atividades de grande relevância em matéria socioambiental. Seriam, elas também, excluídas do cadastro e, conseqüente, estariam impossibilitadas de ser selecionadas como Conselheiras ambientalistas, no Conama.

Para exercer a representação da sociedade civil no Conama não é necessário que as entidades detenham, em seus quadros funcionais, expertise técnica. Como explica o emérito professor Paulo Bessa Antunes, o cargo de conselheiro tem natureza *política*<sup>11</sup>. O que é fundamental é que as entidades-conselheiras possuam legitimidade perante as demais entidades e capacidade de *representar* os interesses dos ambientalistas.

Aliás, a memória da atuação dos ambientalistas no Conama, nas últimas décadas, registra que os Conselheiros tendem a buscar apoio técnico de terceiros especializados para cada tema específico em discussão, mesmo quando possuem expertise em *algum ramo das ciências ambientais*. Como são muitos e diversos os assuntos tratados no Conselho Nacional do Meio Ambiente, é difícil que organizações sejam capazes, por conta própria e exclusiva, de discutir tecnicamente todos os temas em pauta, de modo que a articulação com terceiros, para apoio técnico, torna-se inerente ao desempenho dos mandatos. Por isso, a capacidade de *representação* – buscando o assessoramento específico para cada caso em discussão e respaldo político da sociedade civil para as

---

<sup>11</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *A proposta de resolução do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-15/paulo-antunes-proposta-resolucao-cnea> (último acesso: 17.08.2021).

posições tomadas – é muito mais importante do que a capacidade *técnica* da organização que assume o posto de Conselheiro.

Ademais, há uma dimensão do *mínus* de representar a sociedade civil no Conama que ultrapassa a dimensão técnica. É esperado que os Conselheiros ambientalistas deem ampla visibilidade aos debates em curso na instituição, garantindo a lisura e a transparência dos processos. Também é esperado que façam a voz da sociedade civil – incluindo de outras entidades, que não desempenham cargos políticos – ser ouvida pelo Conselho. O adequado cumprimento desses deveres independe da capacidade científica das organizações Conselheiras. Depende, isso sim, da sua capacidade de representação política.

E, não é por meio de alterações nas regras do CNEA que o Conama alcançará o ideal da representação política das entidades socioambientalistas. A representação política adequada é uma consequência direta de eleições amplas e transparentes. Assim, a única forma de aprimorar o critério de escolha dos Conselheiros socioambientalistas é com o retorno da eleição direta entre pares e com a imediata revogação da regra do sorteio.

### *2.5 Subjetividade e arbitrariedade: agravamento da concentração interna de poderes e violação ao princípio democrático*

Soma-se ao problema da exclusão, o alto grau de subjetividade de alguns conceitos empregados na proposta formulada pelo MMA. Por exemplo, o *projeto de resolução* não esclarece quais os requisitos necessários para que os funcionários e colaboradores das organizações sejam considerados um “corpo técnico com experiência”. Não se sabe se será exigido grau superior dos funcionários, ou cadastramento junto aos órgãos técnicos profissionais, nem o tempo ou os tipos de experiências que seriam levadas em consideração. Também não se sabe que tipo de vínculo jurídico devem ter com a organização. As dúvidas são inúmeras, trazendo enorme insegurança jurídica para a proposta.

Nesse contexto, dada a subjetividade de critérios, é possível imaginar que os registros venham, eventualmente, a ser indeferidos, caso a caso e de forma discricionária, pela Secretaria Executiva do MMA, já que há regra expressa para que esse órgão delibere sobre “os casos omissos”.

Esse último ponto, que também é uma inovação do *projeto de resolução*, aprofunda a natureza autoritária do Conama, já que concentra ainda mais poderes no Ministério do Meio Ambiente, retirando capacidade decisória da Comissão formada por entidades ambientalistas. Esse desequilíbrio é igualmente reforçado pela regra que transforma a comissão *permanente* em comissão *provisória*, a ser renovada pela vontade exclusiva do Ministro do Meio Ambiente.

### *2.6 Política de esvaziamento:*

Essas alterações acabam por estabelecer uma espécie de “política de esvaziamento” do Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas, que resultará em descadastramentos sumários e redução do número e da diversidade de entidades cadastradas. Apenas organizações de perfil técnico, com estrutura administrativa capaz de suportar o pesado ônus burocrático imposto, conseguirão se manter no CNEA. Organizações médias e pequenas e organizações com atuação focada em mobilização social e difusão de informações serão excluídas.

Esse fato aprofunda a limitação ao perfil das entidades que poderão exercer a representação dos múltiplos interesses ambientalistas no Conama, restringindo ainda mais o espaço, no Conama, para a expressão da heterogeneidade social e para o pluralismo político, em afronta grave e profunda às premissas constitucionais apresentadas no voto disponibilizado pela eminente Ministra Rosa Weber, no julgamento virtual da ADPF 623.

Com isso, há de se concluir que esse “esvaziamento” intensifica as violações constitucionais aos direitos de participação em matéria ambiental perpetradas pelo Decreto nº 9.806/2019, fulminando, de uma vez por todas, a representação política dos ambientalistas no Conama. Ao reduzir o número de Conselheiros ambientalistas e, sobretudo, substituir a eleição pelo sorteio, o citado Decreto comprometeu a legitimidade do Conselho e a representatividade dos Conselheiros ambientalistas. Agora, nem mesmo por sorteio as entidades ambientalistas terão acesso ao Conama – com exceção das poucas organizações que se encaixem no perfil técnico e burocrático exigido na proposta em debate.

### **3. Conclusão**

Por todo exposto, é evidente que a proposta de alteração das regras de cadastramento e descadastramento no CNEA consolidam, de uma vez por todas, e aprofundam, ainda mais, um já grave quadro de restrição da participação social democrática e igualitária no Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Fulmina a natureza eleitoral do cadastro, que tem profundas raízes na história do Conama. Ao mesmo tempo, restringe o cadastramento a entidades de perfil técnico e burocrático. Tem potencial de causar descadastramentos massivos, com inúmeras exclusões. Com isso, limita, ainda mais, o perfil das organizações que podem vir a exercer a representação política dos interesses ambientalistas no Conama, acabando de vez com a própria dimensão representativa dos Conselheiros e com a expressão de interesses heterogêneos no colegiado. Além disso, concentra ainda mais poderes decisórios no Ministério do Meio Ambiente, que passa a ter a palavra final sobre os “casos omissos” de cadastramento e descadastramento, enquanto gera cargas excessivas e desnecessárias de trabalho burocrático para os Conselheiros ambientalistas, que terão de dedicar parte importante de seus já brevíssimos mandatos para cumprir tarefas de baixa relevância – tais como a avaliação da atualização de cadastro de organizações que não sofreram alterações relevantes em suas estruturas internas ou quadros associativos. Cria um rito sumário de exclusões, dificultando, inclusive, o exercício do direito de defesa das organizações que tentarem manter seus registros ativos. Impõe, assim, uma verdadeira e malquista tutela do poder estatal sobre a sociedade civil, impedindo a autonomia das organizações sociais na definição de suas representações políticas.

Assim, a proposta de alteração viola o princípio constitucional da eficiência administrativa. Viola, também e sobretudo, os direitos fundamentais de participação social em matéria ambiental, o princípio constitucional da democracia participativa igualitária, o princípio da cidadania ativa na governança ambiental, o princípio da vedação ao retrocesso institucional e o princípio da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental. Encontra-se, por fim, em absoluto antagonismo aos votos já proferidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, especialmente o voto disponibilizado pela eminente Ministra relatora Rosa Weber, no julgamento da ADPF 623. De igual maneira, contraria a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 622, segundo a qual: “É

*inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”*. Por fim, viola o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos direitos de participação em matéria ambiental, registrado na Opinião Consultiva 23/17

Por tudo isso e imbuídos dos mais firmes valores democráticos, em nome da sociedade civil brasileira, nosso parecer é pela **rejeição integral da proposta**.

Goiânia, 19 de novembro de 2021.

Orelia Araujo da Silva  
Diretor Executivo  
CEDAC