



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO AMBIENTAL-CGDA
PARECER n. 00361/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.010045/2023-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA / IBAMA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: AGU. CGU. CONJUR/MMA. CGDA. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE REVOGA A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 502/2021 E RESTAURA A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 292/2002. DISCIPLINA ACERCA DO CADASTRAMENTO E RECADASTRAMENTO DAS ENTIDADES AMBIENTALISTAS NO CNEA. ENTIDADES AMBIENTALISTAS. PARECER JURÍDICO PELA AUSÊNCIA DE ÓBICES JURÍDICOS À REVOGAÇÃO, COM SUGESTÕES.

I - Dos Fatos

1. Trata-se de proposta de resolução que revoga a Resolução CONAMA nº 502, de 08 de dezembro de 2021, que disciplina o cadastramento e recadastramento das Entidades Ambientalistas no CNEA, e restaura a Resolução CONAMA nº 292, de 21 de março de 2002, que trata sobre o referido assunto, encaminhada ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA por oito conselheiros representantes de entidades ambientalistas (Doc. Sei nº 1371943).
2. Como justificativa para a proposição, foram feitas algumas considerações no Ofício s/n, de 17 de maio de 2023 (Doc Sei nº 1371416), no requerimento de urgência (Doc Sei nº 1371943) e na justificativa complementar (Doc Sei nº 1388316) apresentados.
3. Ao apreciar a matéria, o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente emitiu a Nota Informativa nº 683/2023-MMA, sugerindo que fosse acrescentado à "*proposta de resolução a ripristinação da Resolução nº 0006/1989, que também foi revogada pela Resolução nº 502/2021 e que foi o regulamento que criou o Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas, uma vez que sem esta restauração legal a criação do cadastro ficaria prejudicada*".
4. Após, os autos foram encaminhados para análise da CONJUR/MMA.
5. É o relatório. Passo à apreciação.

II - Fundamentação Jurídica

6. Inicialmente, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito do ato. Assim, tratando-se de proposta de edição de ato administrativo, cabe averiguar os seus elementos constitutivos, quais sejam: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.
7. A presente análise é preliminar, por força do disposto no art. 19, § 2º, do Regimento Interno do CONAMA.
8. Verte dos autos que oito conselheiros representantes de entidades ambientalistas encaminharam ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - proposta de resolução que "*declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato*".
9. Foram apresentadas as seguintes justificativas (Doc Sei nº 1371943) para fundamentar a minuta em questão:
 - O Supremo Tribunal Federal (STF), reconheceu a inconstitucionalidade da reforma da Resolução CONAMA nº 292/2002 promovida pela Resolução CONAMA nº 502/2021 (ADPF 623), que regulamenta o Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas (CNEA);
 - O CNEA exerce importante função como registro das entidades ambientalistas não governamentais existentes no país, que tenham por finalidade principal a defesa do meio ambiente, e legitima essas entidades para a participação nos processos eleitorais do CONAMA;
 - A Resolução CONAMA nº 502/2021 impõe regras que dificultam a ampla participação das entidades ambientalistas no CNEA e, conseqüentemente, restringem ainda mais o acesso e a participação da sociedade civil no CONAMA;
 - O Decreto nº 11.417/2023 possibilita a retomada do funcionamento do CONAMA e reconhece o CNEA como meio legítimo para as entidades ambientalistas participarem do processo eleitoral do CONAMA;
 - Diante do exposto, há notória urgência no reestabelecimento do funcionamento democrático do CNEA, nos termos da revogada Resolução CONAMA nº 292/2002, possibilitando acesso às entidades ambientalistas ao processo eleitoral do CONAMA.
10. Mais adiante, os proponentes apresentaram, em síntese, as seguintes justificativas complementares (Doc Sei nº 1388316) para o pleito: a) a inadequação da Resolução nº 502/2021 ao atual desenho institucional do Conama, definido pelo

Decreto nº 11.417/2023; b) a inconstitucionalidade da Resolução nº 502/2021, que restringiu os critérios de cadastramento de entidades ambientalistas no CNEA, aprofundando a deficiência representativa na composição do Conama, de modo incompatível com as condições exigidas na democracia constitucional; c) na MC-ADPF nº 623, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a edição da Resolução nº 502/2021, com a consequente revogação da Resolução nº 292/2002, materializou grave lesão à ordem democrática, a justificar a suspensão dos efeitos do Decreto nº 9.806/2019, com a consequente paralisação das atividades do Conama; d) a eficiência da repristinação da Resolução nº 292/2002, cujas regras para disciplinar o CNEA, sua comissão e seus procedimentos são harmônicas com o desenho institucional definido para o Conama pelo Decreto nº 11.417/2023; e) a ausência de impacto da proposta, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, em menos de dez dias, mais especificamente em 17.12.2021, suspendeu as atividades do Conama. Por isso, a Resolução nº 502/2021 não chegou a produzir efeitos; f) desde o advento do Decreto nº 9.806/2019, até o presente, as atividades do CNEA foram paralisadas; g) a repristinação da Resolução nº 292/2002, com o retorno do funcionamento CNEA sob as regras que vigoraram pelas últimas duas décadas, apresenta-se como medida positiva para uma atualização célere do Cadastro e para a adequada retomada da participação das entidades ambientalistas no Conama.

11. Primeiramente sobre a competência para a prática do ato, é de se recordar que o tema versado na minuta pode ser objeto de proposição por qualquer membro legitimado, na forma do art. 10 da Portaria MMA nº 630/2019 - Regimento Interno do CONAMA. Atendido, portanto, o elemento da competência.

12. A proposta deverá, naturalmente, ser justificada com conteúdo técnico mínimo necessário à apreciação do texto pelo Plenário do órgão, o que parece ter sido contemplado, considerando o conteúdo das manifestações descritas no item 2.

13. Quanto à forma, entende-se correta a escolha da resolução como o instrumento apto a veicular o objeto pretendido, posto que o Regimento Interno do referido órgão (Portaria MMA nº 630, de 5 de novembro de 2019) prevê a adoção da referida moldura.

14. Na esteira do mencionado Regimento Interno, a submissão de proposta ao CONAMA, por parte dos conselheiros, deve cumprir os seguintes requisitos e trâmites processuais:

Art. 10. Todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do Conama, mediante justificativa devidamente fundamentada.

Art. 11. As propostas de resolução deverão ser apresentadas à Secretaria-Executiva do Conama por meio de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.

§ 1º A justificativa da proposta de resolução deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - relevância da matéria ante às questões ambientais do País;

II - degradação ambiental observada, quando for o caso, se possível com indicações quantitativas;

III - aspectos ambientais a serem preservados, quando for o caso, se possível, com indicações quantitativas;

IV - escopo do conteúdo normativo; e

V - análise de Impacto Regulatório.

§ 2º A Secretaria-Executiva do Conama solicitará a manifestação dos órgãos competentes do Ministério do Meio Ambiente sobre proposta de resolução e de recomendação, incluindo sua Consultoria Jurídica, entidades vinculadas e outras instituições, os quais deverão encaminhar seus pareceres no prazo máximo de vinte dias.

§ 3º Proposta de deliberação sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida deverá ser analisada preliminarmente pelo Ibama, a quem cabe encaminhá-la à Secretaria-Executiva no prazo máximo de trinta dias.

§ 4º A proposta de resolução será submetida ao CIPAM acompanhada dos pareceres e apresentada por seu proponente, para decisão sobre sua admissibilidade e pertinência.

§ 5º O Plenário será informado pelo presidente do CIPAM sobre as matérias admitidas e as não admitidas, além do encaminhamento dado para a tramitação nas Câmaras Técnicas.

§ 6º A decisão do CIPAM de não admissão de determinada proposta de resolução poderá ser revista pelo Plenário, desde que o recurso seja interposto por no mínimo seis conselheiros.

§ 7º Admitida pelo CIPAM ou pelo Plenário, a proposta de resolução será encaminhada à Câmara Técnica pertinente, respeitada a ordem cronológica de apresentação ou atendendo às prioridades fixadas pelo Plenário.

§ 8º Não será concedido pedido de vista durante o processo de admissibilidade e pertinência da proposta.

§ 9º Após a finalização dos trabalhos pela Câmara Técnica pertinente, a Secretaria-Executiva do Conama abrirá prazo de dez dias aos Conselheiros para apresentarem arrazoado exclusivamente jurídico sobre a matéria encaminhada, e, após, enviará os autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente para apreciação em vinte dias.

§ 10. Concluída a apreciação da Consultoria Jurídica, os autos retornarão à Secretaria-Executiva do Conama para ida ao Plenário.

§ 11. O processo de revisão de Resolução obedecerá ao mesmo trâmite de que trata este artigo.

§ 12. A Análise de Impacto Regulatório prevista no inciso V do § 1º do caput deverá estar em consonância com a regulamentação do Art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, não podendo ser exigida até sua publicação.

15. Analisando o caso dos autos, depreende-se que proposta em questão foi encaminhada por oito conselheiros representantes de entidades ambientalistas à Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Presidente do CONAMA, acompanhada de justificativa técnica. Posteriormente, tal documentação foi remetida para a Secretaria-Executiva, a qual produziu a Nota Informativa nº 683/2023-MMA.

16. A relevância da matéria ante as questões ambientais revela-se em razão da existência de existência do CNEA desde o ano de 1989, cuja disciplina se pretende alterar.

17. O escopo do conteúdo normativo foi tratado pelos proponentes nas manifestações anteriormente citadas (Ofício s/n, de 17 de maio de 2023, requerimento de urgência e justificativa complementar) apresentados.
18. Quanto à Análise de Impacto Regulatório, além de ter sido apresentada no item 3 da justificativa complementar outrora descrita, o Departamento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na Nota Informativa nº 683/2023-MMA defendeu, que, com base no previsto no Decreto nº 10.411/2020, art. 4º, IV, é dispensada no presente caso, bem como que ela é de baixo impacto.
19. Dito isto, algumas questões devem ser ponderadas.
20. Foi aventada pelos proponentes a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 502/2021. Contudo, a juridicidade de tal ato foi reconhecida no âmbito da CONJUR/MMA quando de sua edição, mais precisamente por meio do Parecer n. 00008/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 17, NUP 02000.007907/2019-43). A citada resolução não foi objeto do acórdão proferido na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 623^{LI}, que julgou inconstitucional o Decreto nº 9.806/2019. Este ato infraregal dispôs sobre regras de composição e funcionamento do CONAMA, ao passo que a citada resolução trata sobre procedimentos referentes ao Cadastro Nacional de Entidades Ambientistas - CNEA, com o objetivo de manter, em bancos de dados, registro das Entidades Ambientistas não governamentais existentes no País, que tenham por finalidade principal a defesa do meio ambiente, e não disciplina sobre o método de escolha da entidades componentes do referido colegiado.
21. No que concerne às demais questões, tais como a estipulação de prazo, com a possibilidade de renovação, para o funcionamento do CNEA, a redução do número de conselheiros integrantes, a necessidade de declaração de corpo técnico com experiência, o elasticimento do prazo de existência da entidade ambientalista solicitante, a fixação de período para requerimento de cadastramento, recadastramento e atualização, a quantidade de prazo para defesa, a competência para deliberar sobre casos omissos e a realização das reuniões, em regra, por videoconferência, são matérias de mérito do ato, cuja decisão cabe ao CONAMA.
22. Não obstante, quanto ao último ponto - realização de reuniões por videoconferência, prevista no § 4º do art. 4º - rememora-se que o Decreto nº 10.416, de 7 de julho de 2020, autorizou e até incentivou o uso de tal meio nas reuniões de colegiados da administração pública federal. Além da redução de custos, a medida amplia a possibilidade de participação dos membros e configura-se numa salvaguarda para a continuidade dos trabalhos em períodos adversos, como em pandemias.
23. Logo, caso não se apresente qualquer incompatibilidade com o funcionamento do colegiado do CNEA, sugere-se que seja considerado pelo CONAMA a inclusão de um dispositivo na minuta nos moldes previstos no §4º do art. 4º da Resolução nº 502/2021.
24. Quanto ao restabelecimento de resolução anterior - no presente caso, da Resolução CONAMA nº 292, de 21 de março de 2002 -, tal ato é permitido pela primeira parte do § 3º, do art. 2º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).
25. Prosseguindo-se na análise preliminar do caso, alerta-se que *"a motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito"*, conforme previsto pelo art. 50, § 3º, da Lei nº 9.784/1999.
26. Tendo em vista que o ato de revogação de uma norma é um ato constitutivo, e não declaratório, sugere-se que o caput no art. 1º tenha a primeira parte de sua redação modificada para a seguinte: Fica revogada a Resolução CONAMA nº 502 (...).
27. Relativamente à cláusula de vigência da resolução, a minuta deve se adequar ao que prescreve o art. 4º do Decreto nº 10.139/2019.
28. Por fim, quanto à legística do ato, a minuta deve ser formatada de acordo com o Decreto nº 9.191/2017.

III – Conclusão

29. Diante do exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, opina-se pela admissibilidade da proposta de resolução que que revoga a Resolução CONAMA nº 502, de 08 de dezembro de 2021, que disciplina o cadastramento e recadastramento das Entidades Ambientistas no CNEA, e restaura a Resolução CONAMA nº 292, de 21 de março de 2002 (Doc. Sei nº 1371943), desde que acolhidas as sugestões acima, contidas nos itens 26 a 28.
30. Recomendo o retorno dos autos ao DCONAMA/MMA para ciência e adoção das medidas cabíveis.
31. É o parecer.
32. Ao Consultor Jurídico Adjunto.

Brasília, 25 de julho de 2023.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000010045202312 e da chave de acesso 3e5f275d

Notas

1. [^]Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359559910&ext=.pdf>.



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1234112305 e chave de acesso 3e5f275d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-07-2023 21:25. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA
GABINETE-CONJUR

DESPACHO n. 01688/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.010045/2023-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA / IBAMA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Ciente e de acordo com o **PARECER n. 00361/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU.**

À consideração superior.

Brasília, 26 de julho de 2023.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES

Procurador Federal

Consultor Jurídico Adjunto

Aprovo o **PARECER n. 00361/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU.**

Ao Apoio CONJUR/MMA para devolução dos autos ao DCONAMA/SISNAMA.

Brasília, 26 de julho de 2023.

DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO

Procurador Federal

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000010045202312 e da chave de acesso 3e5f275d



Documento assinado eletronicamente por DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1236380205 e chave de acesso 3e5f275d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-07-2023 19:41. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR MELO BORGES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1236380205 e chave de acesso 3e5f275d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR MELO BORGES. Data e Hora: 26-07-2023 16:01. Número de Série: 12302171797501903043992645044. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
