

NOTA TÉCNICO-JURÍDICA

Processo CONAMA n° 02000.007907/2019-43

Alteração nas regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas – CNEA

O Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas e a democracia:

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 país¹. O contexto também era marcado pela abertura participativa na política ambiental, na esteira do disposto no art. 225 da Carta Magna, que instaura um regime de democracia participativa no processo de tomadas de decisões 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 reunião² em que o Plenário do Conama aprovou a Resolução de criação do CNEA³, também aprovou alterações em seu Regimento Interno para disciplinar a *eleição* das entidades ambientalistas ao Conselho⁴. 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 n° 292/02, que somente entidade cadastradas poderiam participar das eleições para o Conselho Nacional do Meio Ambiente e também e para o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente⁵. 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, a seu turno, por **06 (seis)** entidades ambientalistas⁶.

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.

Justificativa apresentada para se alterar a Resolução Conama 292/02.

A proposta de alteração das regras de cadastramento e recadastramento de entidades ambientalistas no CNEA foi justificada pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA a partir do **Decreto 9806/2019** e do **Decreto 9.759/2019**.

¹ Resolução Conama n° 06, de 15 de junho de 1989.

² 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 (último acesso: 17.08.2021).

³ Resolução n° 006, de 15 de junho de 1989.

⁴ Resolução n° 007, de 15 de junho de 1989.

⁵ “Art. 3º - Participarão dos processos eleitorais do CONAMA e FNMA somente as entidades legalmente cadastradas no CNEA”.

⁶ Art. 4º da Resolução Conama n° 292/02.

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 Conselho. Isso impede a sociedade civil de escolher quem, dentro do setor ambientalista, tem melhores condições de representar seus interesses no Conama.

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

Por isso, 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 (alteração no artigo 4º).

Já o **Decreto 9.759/2019**⁷ 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, se conveniente, fosse recriada a Comissão Permanente, agora com base nas novas premissas trazidas pelo Decreto 9.806/2019⁸.

Alterações propostas

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

1. 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.

⁷ 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, viabilizam 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).

⁸ 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 (último acesso: 11.08.2021).

2. 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. Com isso, a comissão deixaria de ser nomeada **Comissão Permanente do CNEA – CP-CNEA** e passaria a se chamar unicamente **Comissão do CNEA – CCNEA**.
3. Altera a composição da *Comissão*, que passaria a ser conformada por 4 entidades ambientalistas, e não mais por 6. 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*.
4. Altera os documentos exigidos para o cadastro das entidades ambientalistas, 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”.
5. Altera o critério do tempo de existência prévia ao cadastro, que passou de um para dois.
6. 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.
7. Estabeleceu 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.
8. Reduziu o prazo de habilitação para pedido de recadastramento após exclusão, que passou de dois para um ano.
9. Alterou a instância de deliberação sobre casos omissos, que deixou de ser a Comissão e passou a ser a Secretaria Executiva do Ministério.

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”.

Análise crítica da proposta de alteração e suas justificativas

Justificativas

É altamente questionável a tese da extinção da **Comissão Permanente do CNEA** pelo **Decreto nº 9.759/2019**. Seu pressuposto é que um decreto presidencial teria força normativa para revogar resoluções do Conama; afinal, para extinguir tal Comissão, o Decreto nº 9.759/2019 teria de revogar o seu ato de criação, que foi, justamente, a

Resolução CONAMA nº 292/2002. Esse pressuposto, no entanto, não se sustenta. Decretos executivos não são aptos a revogar resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Mais do que um órgão da *administração pública federal*, subordinado ao presidente da República, o Conama é uma instituição nacional, para a qual o *legislador* “confiou ampla e relevante função normativa”⁹. E o exercício dessa “função” depende de deliberação colegiada em que a sociedade civil e os entes federativos – não apenas a União – detém poder de voto. Assim, as normas criadas pelo Conama são o resultado da composição de interesses da sociedade civil, dos municípios dos estados e da União. Não são, de maneira alguma, fruto da vontade única do Poder Executivo Federal. Consequentemente, essas normas não podem ser revogadas por atos unilaterais desse Poder, como os decretos presidenciais. Não fosse assim, o próprio Conama perderia a razão de existir, já que qualquer regramento por ele formulado poderia ser revogado ou alterado de forma voluntarista pelo presidente da República.

Sendo evidente que decretos executivos não tem força jurídica para revogar resoluções do Conama, torna-se imperioso reconhecer que o Decreto nº 9.759/2019 não tem aptidão para revogar a Resolução CONAMA nº 292/02 e, portanto, não foi capaz de extinguir a **Comissão Permanente do CNEA**.

Apesar disso, a **Comissão**, de fato, tornou-se inoperante, uma vez que as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.806/2019 rebaixaram a tal ponto a representação ambientalista no Conama que sequer existe número suficiente de Conselheiros para instalá-la. Para operacionalizá-la, no entanto, bastaria adequar as regras de composição (art. 4º da Resolução nº 292/02), sem qualquer necessidade de modificação das regras de cadastramento e recadastramento.

A nova composição da Comissão do CNEA, proposta pelo MMA

Sobre a composição, a proposta formulada pelo Ministério do Meio Ambiente é absolutamente inadequada e se macula de vício de origem. Propõe-se que a Comissão seja formada pelos quatro Conselheiros ambientalistas sorteados. No entanto, como restou consignado no elucidativo voto da Ministra Rosa Weber, no julgamento da ADPF 623, o critério de seleção dos conselheiros ambientalistas por sorteio viola os fundamentos democráticos da Constituição. O método retira a autoridade dos Conselheiros perante seus pares. Consequentemente, Conselheiros sorteados não detém, *a priori*, legitimidade para exercer os poderes inerentes à CP-CNEA, especialmente o poder de incluir e retirar entidades ambientalistas no Cadastro.

Alterações nas regras de cadastramento, recadastramento e descadastramento

Noutro giro, as alterações relativas: (i) aos documentos exigidos para cadastramento (item 6 da seção acima), (ii) ao dever de atualização anual sob pena de exclusão (item 8) e (iii) ao procedimento sumário de descadastramento (item 9) 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

⁹ Nos termos do acórdão da ADPF-MC 747, Relatora: Ministra Rosa Weber, p. 6. Também nesse sentido, confira: ADI 5547/DF, Relator: Ministro Edson Fachin; REsp 194.617/PR, Relator: Ministro Franciulli Netto.

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 um mandato de um ano cada, 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 relevante de seus curtos mandatos com a atividades burocráticas desnecessárias e ineficientes.

Restrição ainda maior da participação democrática no Conama:

Além disso, a documentação exigida 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, a divulgação de informações ou o advocacy. 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 professor Paulo Bessa Antunes, o cargo de conselheiro tem natureza *política*¹⁰. 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 mantados. Por isso, a capacidade de *representação* – buscando o assessoramento específico para cada caso em discussão e respaldo político da sociedade civil para as posições tomadas – é muito mais importante do que a capacidade técnica individual dos Conselheiros.

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 –

¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *A proposta de resolução do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-15/paulo-antunes-proposta-resolucao-cnea> (último acesso: 17.08.2021).

incluindo de outras entidades, que não desempenham cargos políticos – ser ouvida pelo Conselho. O adequado cumprimento desses deveres independe da capacidade científica individual dos Conselheiros. Depende, isso sim, da sua capacidade de representação política.

Subjetividade e arbitrariedade

Soma-se a isso o alto grau de subjetividade de alguns conceitos empregados na proposta. 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. Dada a subjetividade de critérios, os registros poderão ser indeferidos, caso a caso, 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 ambientalistas. Aliás, 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.

Política de esvaziamento e violação a direitos fundamentais

Essas alterações acabam por estabelecer uma espécie de “política de esvaziamento” do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, 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 ônus burocrático, conseguirão se manter no CNEA. Organizações médias e pequenas e organizações com atuação focada em mobilização, difusão de informação e advocacy serão excluídas.

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 acabou com legitimidade do Conselho e com 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 exigidos pelo MMA.

Cabe mencionar, por fim, um grave temor que decorre do *projeto de resolução*. Teóricos da ciência política e do direito têm identificado um fenômeno comum na consolidação de regimes autocráticos contemporâneos: a subversão das constituições liberais por meio de atos de hierarquia inferior (sobretudo infralegais) e de conteúdo autoritário. A restrição do espaço cívico por meio do aumento da burocracia sobre a sociedade civil faz parte dessa estratégia¹¹.

¹¹ SCHEPPELE, Kim L. *Autocratic Legalism*. University of Chicago Law Review. Disponível em: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppelle_SYMP_Online.pdf (último acesso: 12.08.2021). GLEZER, R. Et all. *Conama em chamadas: entre o infralegalismo autocrático e a catimba constitucional*. Jota. 09.08.2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/conama-em-chamas-09082021> (último acesso: 12.08.2021).

O Brasil passa por um delicado momento em sua vida democrática¹², marcado por constantes crises institucionais, tentativas de erosão do processo eleitoral, uso político da Lei de Segurança Nacional para intimidação de movimentos democráticos legítimos de oposição¹³ e tentativas prévias de controle da sociedade civil pelo governo federal¹⁴. Em tudo diferente dos anos em que a Constituição Cidadã foi promulgada e o CNEA foi instituído, no alvorecer da nova República democrática.

Dadas essas diferenças contextuais, ao propor a revogação da Resolução Conama 06/89, ainda que o *projeto de resolução* reproduza a fórmula que foi utilizada em 1989 para instituir o CNEA¹⁵, afirmar, hoje, que o Cadastro é um “registro das Entidades Ambientais não governamentais *existentes no país*”, sem estampar em suas disposições que o propósito do cadastro é meramente informativo e eleitoral, gera um fundado temor antes inexistente. Em um contexto de retração democrática, um cadastro que atesta a existência de organizações – e que deixou de possuir funções eleitorais – pode ser utilizado de forma mal-intencionada como um instrumento para a promoção de discursos antidemocráticos de hostilização contra as entidades não alistadas. Essa prática pode ser ainda mais grave quando se estabelecem regras excludentes de cadastramento.

Desde 1989, o CNEA jamais foi utilizado com essa finalidade persecutória. A prática democrática o consolidou como um instrumento de concretização de direitos políticos e de viabilização da participação social na política ambiental. Contudo, em 2019, com o advento do Decreto nº 9.806/2019, o Cadastro perdeu sua dimensão eleitoral, pilar dos direitos políticos de natureza democrática. Que tempos sombrios não o transforme em instrumento de opressão política.

WWF-Brasil

Instituto Socioambiental – ISA

Transparência Internacional – Brasil

Rede de ONGs da Mata Atlântica

Observatório do Clima

Conectas Direitos Humanos

¹² FACHIN, Luís E. *A democracia representativa pode ser aniquilada pelo populismo no Brasil?* Jota. 05.06.2021. <https://www.jota.info/stf/do-supremo/a-democracia-representativa-pode-ser-aniquilada-pelo-populismo-no-brasil-05062021> (último acesso: 12.08.2021).

¹³ “Inquéritos da PF com base na Lei de Segurança Nacional crescem 285% no governo Bolsonaro”. O Estado de São Paulo. 19/03/2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,inqueritos-da-pf-com-base-na-lei-de-seguranca-nacional-crescem-285-no-governo-bolsonaro,70003652910> (último acesso em 31.02.2021).

¹⁴ Vide MP 870/2019, art. 5º, II. Veja também: “ONU alerta para redução do espaço democrático no Brasil”. Jornal Correio do Povo, 4 set.2019. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%3%ADcias/mundo/onu-alerta-para-redu%3%A7%3%A3o-do-espao%3%A7o-democr%3%A1tico-no-brasil-1.363376> (último acesso em: 24.03.2021).

¹⁵ Instituir o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA, com o objetivo de manter em bancos de dados, registro das Entidades Ambientais não governamentais existentes no país, que tenham por finalidade principal a defesa do meio ambiente.