



NOTA TÉCNICO-JURÍDICA

Parâmetros estabelecidos pelo STF para a reconstrução do Conama

O Despacho s/n do Presidente da República, de 01 de janeiro de 2023, concedeu 45 dias para que o Ministro Chefe da Casa Civil e a Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima adotassem providências para eliminar os retrocessos promovidos pelo Decreto Federal n. 9.806/2019 e pelo Decreto n. 11.018/2022, na estrutura e no funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, de modo a dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, exarada no âmbito da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 623¹.

Esta Nota Técnico-Jurídica, subscrita por organizações da sociedade civil que atuam como *Amicus Curiae* em dito processo judicial, fornece subsídios para contribuir com as providências a serem tomadas pelo Executivo federal. Nos parágrafos seguintes, resumimos de que forma se deu o desmonte das estruturas de participação social no Conama e quais são as premissas constitucionais que devem ser respeitadas, segundo o Supremo Tribunal Federal, para a reconstrução do colegiado ambiental. A Nota é acompanhada por quatro anexos, que trazem aprofundamentos e evidências sobre os pontos apresentados abaixo.

Retrocessos e premissas constitucionais:

O Decreto Federal n. 9.806/2019 modificou o Decreto Federal n. 99.274/90 para alterar a composição e o funcionamento do Conama. De modo desproporcional, concentrou poderes decisórios no Executivo federal e acabou com a natureza democrática e plural do colegiado. A sociedade civil perdeu não apenas o direito que tinha de eleger seus representantes, mas também as condições mínimas de participar do processo deliberativo (*mais informações no anexo I*).

No julgamento da **ADPF n. 623** (v. *anexo II*), iniciado em março de 2021, o **STF** declarava a inconstitucionalidade desse decreto e **estabelecia as premissas constitucionais a serem observadas para a reestruturação do Conselho** (v. *anexo III*).

¹ Nos termos do citado Despacho: “Tendo em vista o esvaziamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, órgão consultivo e deliberativo, criado em 1981, de relevante papel na proteção do meio ambiente, com a participação da sociedade civil, determino a adoção de providências pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Presidente do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e pela Ministra de Estado de Meio Ambiente e Mudança do Clima para que seja revisto o teor do Decreto n. 11.018, de 30 de março de 2022, para eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conama, e com vistas a dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 623, a servir de fundamento para nova regulamentação do Conama, no prazo de quarenta e cinco dias, a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País. Em 1º de janeiro de 2023”.

O julgamento foi suspenso por pedido de vista, fato que permitiu a continuidade das atividades do Conama no formato previsto pelo Decreto n. 9.806/2019.

Em dezembro de 2021, o Conama aprovou a Resolução n. 502/2021, que alterou as regras do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – CNEA, restringindo ainda mais o acesso da sociedade civil ao colegiado ambiental e concentrando mais poderes no Executivo federal (v. *anexo IV*). Esse fato agravou o déficit democrático no Conselho, levando a eminente Ministra Rosa Weber, do STF, ainda na ADPF n. 623, a conceder medida cautelar *ad referendum* do plenário para suspender a eficácia do Decreto n. 9.806/2019 (v. *anexo II*). O funcionamento do Conama foi, então, suspenso – e continua suspenso até hoje.

Em tentativa de esvaziar a decisão cautelar do STF, o Decreto n. 9.806/2019 foi parcialmente substituído pelo Decreto n. 11.018/2022 (v. *anexo II*). Esse novo decreto, no entanto, promoveu alterações apenas superficiais no decreto anterior, sem alterar sua essência (v. *anexo I*), nem, tampouco, respeitar as premissas constitucionais estabelecidas pelo STF para a reconstrução do Conama. Por isso, a decisão cautelar do STF continuou em vigor e o Conama não voltou a se reunir.

Diante do Despacho do Presidente da República que determinou a adoção de providências “*para eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conama, e com vistas a dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 623 (...) a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País*”, as organizações da sociedade civil abaixo assinadas recomendam a **revisão completa das seções I, II e III do Capítulo II do Decreto Federal nº 99.274/90** (alterados pelo Decreto n. 9.806/2019 e pelo Decreto n. 11.018/2022) de acordo com, pelo menos, as seguintes premissas, assentadas pela Corte Constitucional nos autos da ADPF n. 623 (v. *anexo III*):

- **A composição deve ser paritária**, não podendo o Poder Executivo Federal concentrar um número de assentos que lhe permita, **sozinho ou com relativamente poucos votos adicionais**, aprovar resoluções (*mais informações no anexo III*).
- A sociedade civil deve ter o **poder de escolher livremente seus representantes**, sendo inconstitucional a exigência atual de sorteio como critério de escolha dos conselheiros ambientalistas;
- O número de assentos para a sociedade civil deve **permitir a representatividade das diversas regiões e biomas do país**, bem como dos diversos grupos sociais, sendo obrigatória a presença das organizações representativas de **povos e comunidades indígenas e tradicionais, instituições científicas**, entre outros;
- O número de assentos também deve permitir uma representatividade adequada aos **entes subnacionais** (estados e municípios); e
- Assim como acontece no Plenário, as **Câmaras Técnicas** também devem garantir a **representatividade dos vários setores e segmentos sociais**, evitando-se, também nesse âmbito, a concentração de poderes no Executivo federal.

Para atender às premissas fixadas, recomenda-se avaliar a possibilidade de divisão do conselho em 2 (dois) grandes setores, cada um ocupando 50% dos assentos, da seguinte forma: a) governo federal e governos subnacionais (estados e municípios); e b) organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas. No primeiro, deve haver uma divisão equânime (não necessariamente idêntica) entre as 3 esferas federativas, respeitando o pacto federativo previsto na Constituição Federal de 1988. No segundo, deve haver participação equânime (não necessariamente idêntica) entre organizações ambientalistas, instituições de ensino e pesquisa, organizações da sociedade civil que representam setores econômicos e organizações da sociedade civil representativas de trabalhadores e movimentos sociais (índigenas, quilombolas, agricultores familiares, extrativistas, outros). No caso das organizações ambientalistas, deve ser garantida a presença de organizações que oriundas dos 6 grandes biomas do país (Cerrado, Amazônia, Pantanal, Caatinga, Mata Atlântica e Pampa).

Além de alterações no Decreto Federal n. 99.274/1990, será fundamental também mudar o regramento previsto na Resolução Conama n. 502/2021. Sob a égide do decreto declarado inconstitucional por não garantir participação adequada aos diversos setores da sociedade, a Resolução n. 502/2021 regulou inadequadamente a forma de escolha dos representantes da sociedade civil, contrariando as já referidas premissas estabelecidas pelo STF na ADPF n. 623. Tal resolução tem os seguintes problemas centrais (*mais informações no anexo IV*):

- Seguindo a disciplina estabelecida pelo Decreto n. 9.806/2019 e pelo Decreto n. 11.018/2021, suprimiu o direito de escolha das organizações da sociedade civil, transformando, na prática, o CNEA em lista para a realização de sorteio para definição de conselheiros ambientalistas, de forma que as organizações cadastradas perderam o poder de escolher aquelas que melhor lhes representa e, inclusive, de decidir se querem ou não concorrer a um assento no colegiado ambiental;
- Aumentou de forma irrazoável as exigências para que uma organização da sociedade civil possa se cadastrar no CNEA, passando a exigir corpo técnico com experiência em determinadas áreas (Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental, Controle e Qualidade Ambiental ou Gestão Territorial) e comprovação por meio de “atestados técnicos” de experiência em projetos e pesquisas socioambientais em pelo menos um bioma, dificultando a participação de pequenas organizações de caráter voluntário, mas muito importantes para a construção da democracia ambiental, e abrindo margem para decisões arbitrárias que possam impedir o cadastro de determinadas organizações sob a alegação de que não teriam competência técnica suficiente;
- Aumentou de um para dois anos o tempo de existência prévia para o cadastramento no CNEA;
- Estabeleceu a exigência de recadastramento anual às entidades ambientalistas, o que cria o ônus desnecessário de reenvio de documentos periodicamente e aumenta as chances de descadastramento por não cumprir uma exigência meramente burocrática e sem objetivo prático;
- 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; e

- Alterou a instância de deliberação sobre casos omissos, que deixou de ser a Comissão do CNEA (formada exclusivamente por organizações ambientalistas com assento no Conama) e passou a ser o Ministério do Meio Ambiente.

Uma explanação detalhada desses problemas, assim como propostas para solucioná-los, podem ser encontradas no *anexo IV* desta Nota Técnica.

Conclusão

O Decreto n. 9.806/2019 e o Decreto n. 11.018/2022 promoveram graves retrocessos na estrutura e no funcionamento do Conama. Minaram a participação social no mais importante e longo colegiado ambiental do país. Lesaram os preceitos constitucionais da democracia participativa e materializaram um modelo autoritário de Estado. O Supremo Tribunal Federal, cumprindo fielmente com sua missão constitucional, suspendeu os efeitos desses decretos. No julgamento da ADPF n. 623, estabeleceu as premissas constitucionais que devem ser observadas para a reconstrução do Conama, que deve concretizar um modelo inclusivo e participativo de democracia, garantindo participação social adequada e paritária no Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Esta Nota Técnica apresenta essas premissas para contribuir com o adequado cumprimento do Despacho do Presidente da República, que determina a adoção de providências para *eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conama e dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 623, a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País*. Nesse espírito colaborativo, as organizações signatárias se colocam à disposição para discutir os tópicos abordados e apresentar informações adicionais.

Brasília, 30 de janeiro de 2023.

Conectas Direitos Humanos
Instituto Socioambiental
Observatório do Clima
Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica
Transparência Internacional – Brasil
WWF-Brasil

ANEXO I

A desestruturação do Conama pelo Decreto n. 9.608/2019 e pelo Decreto n. 11.018/2022: exclusão social e concentração hegemônica de poderes

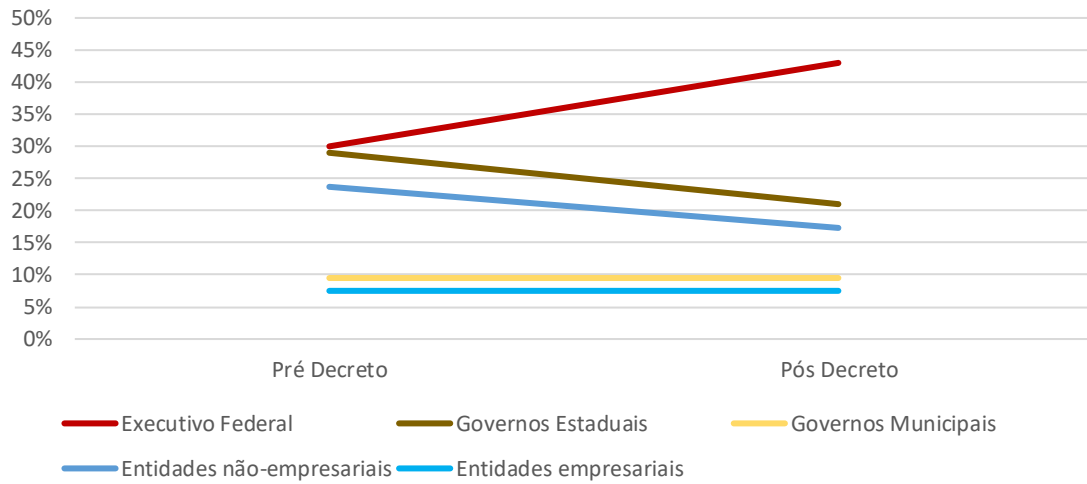
1. O *Decreto Federal n. 9.806/2019* alterou a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Em resumo:

- a. Reduziu de forma desproporcional o número de conselheiros, concentrando poderes decisórios no Executivo federal e retirando poder de voto das organizações não-empresariais² e dos estados federados;
- b. Extinguiu a representação de instituições científicas, povos indígenas e tradicionais, trabalhadores rurais e urbanos, entre outros;
- c. Alterou o critério de seleção dos representantes ambientalistas, que deixaram de ser eleitos e passaram a ser escolhidos por sorteio, prejudicando gravemente a legitimidade e a capacidade técnica dos conselheiros da sociedade civil. O sorteio também passou a ser o critério para a seleção dos representantes dos entes federativos e das entidades empresariais.

2. Os gráficos e tabelas abaixo ilustram a desproporção dessas alterações e a concentração de poderes decisórios no Executivo Federal.

² Grupo antes formado por organizações ambientalistas, representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais, instituições do campo acadêmico-científico, representantes de trabalhadores urbanos e rurais, entre outro.

Alteração no poder de voto, após o Decreto n. 9.806/2019, por segmentos representados



Alteração no poder de voto, após o Decreto n. 9.806/2019, por grandes agrupações

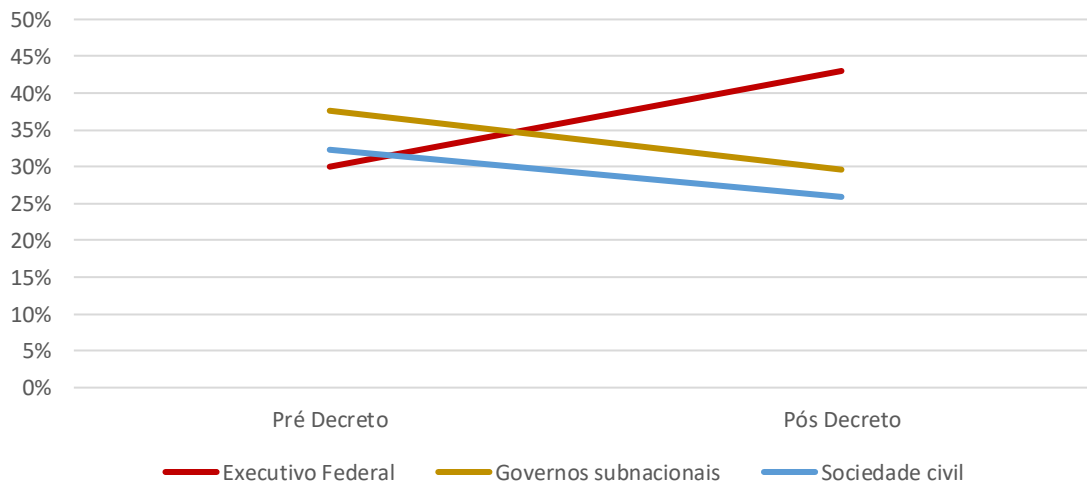
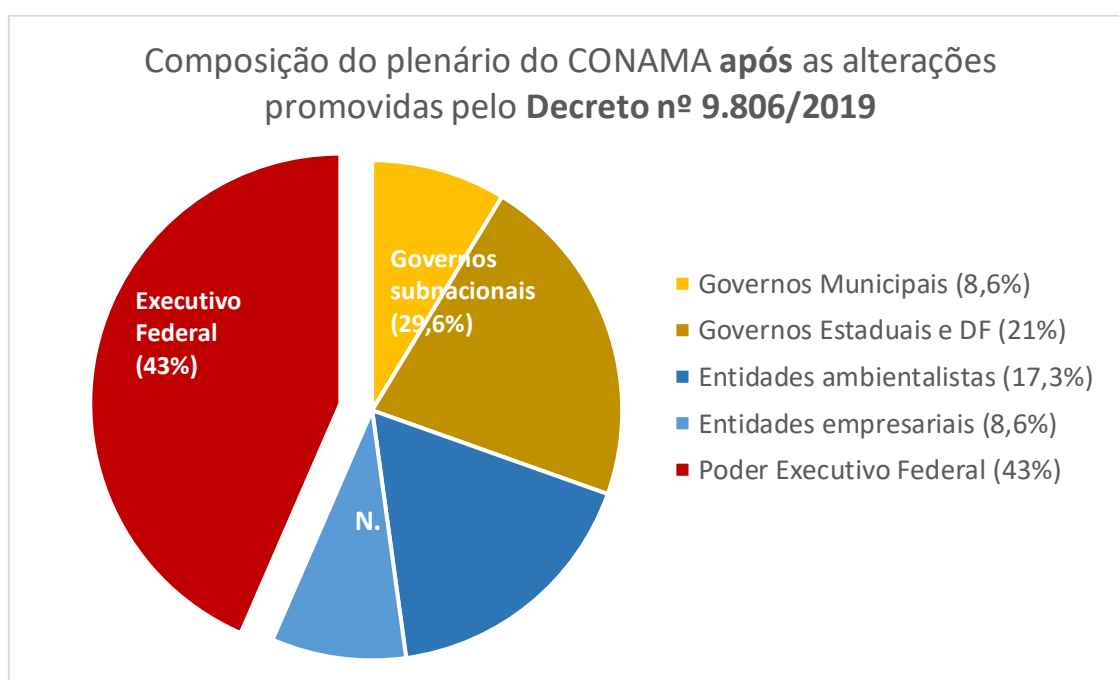


Tabela 1 – Análise da redução de cadeiras no plenário do Conama, por segmento:								
Critério:	Antes do Decreto		Com o Decreto		Análise comparativa			
	Cadeiras	Votos	Cadeira	Votos	Diferença de votos em relação ao período anterior	Diferença de votos em relação ao Executivo Federal:	Proporção da redução de cadeiras	Proporção da ampliação de cadeiras em relação à média
Segmento:								
Poder Executivo Federal	28	30%	10	43%	+ 13%	-	64%	+ 11%
Governos Estaduais	27	29%	5	21%	- 8%	- 21%	81%	- 6%
Não-empresariais	22	23,7%	4	17,3%	- 6,4%	- 19,4%	82%	- 7%
Governos Municipais	8	8,6%	2	8,6%	0	-13%	75%	0
Empresariais	8	8,6%	2	8,6%	0	-13%	75%	0
Total	93	100%	23	100%	0	N/A	75%	0



3. Pelas regras de deliberação promovidas pelo Decreto 9.608/2019, o Executivo Federal poderia formar maioria para decidir com base, exclusivamente, nos votos dos seus próprios representantes, quando houvesse ausências em plenário. Ou, quando muito, dependeria do voto de 2 entre 13 conselheiros, todos eles selecionados por sorteio, o que tornaria altíssima a probabilidade de prevalência da posição do Executivo Federal, sem qualquer necessidade de diálogo, negociação ou composição de interesses.

4. Com o diminuto número de conselheiros, também foi reduzido o número de Câmaras Técnicas. Cada uma delas passou a tratar de uma pluralidade de temas, perdendo o grau de especialização institucional que garantia a qualidade técnica de sua deliberação.

5. Com isso, o Conama, que era um colegiado de caráter nacional, altamente especializado e com ampla abertura democrática para a participação da sociedade civil, tornou-se, na prática, um órgão de governo que define políticas públicas com base, unicamente, na vontade discricionária das autoridades políticas federais da ocasião.

Novo decreto, quadro de exclusão mantido:

6. Após a decisão do STF que suspendeu a eficácia do Decreto n. 9.806/2019 (*mais informações no anexo II*), tal norma foi parcialmente substituída pelo Decreto n. 11.018/2022. Esse novo decreto, no entanto, promoveu alterações apenas superficiais no decreto anterior, sem alterar as inconstitucionalidades atestadas pelo STF³. O perfil concentrado e pouco representativo do Conama estava mantido.

7. De forma praticamente idêntica ao Decreto nº 9.806/2019, o **Decreto nº 11.018/2022** estabeleceu:

- (i.) o sorteio como critério de escolha dos representantes ambientalistas no Conama;
- (ii.) a exclusão de diversos setores e grupos sociais do colegiado ambiental, tais como representantes de povos e comunidades indígenas e tradicionais, instituições científicas, organizações ambientalistas de âmbito local e regional atuantes em biomas diversos;

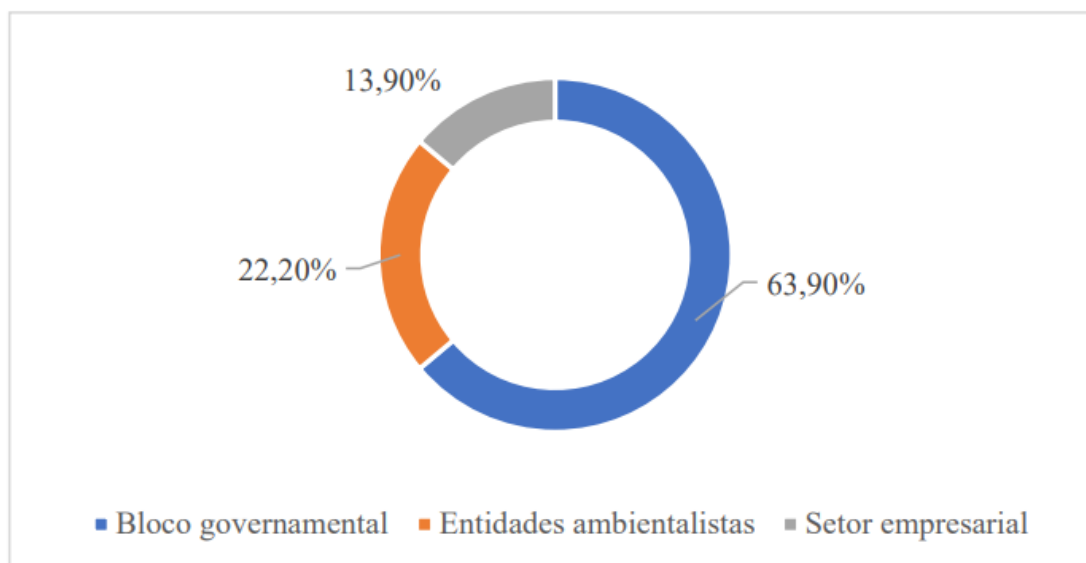
³ Com efeito, o Decreto n. 9.806/2019 modificava, entre outros, os incisos V, VI, VII, VIII, e os parágrafos 2º, 8º, 9º, 10, todos do artigo 5º do Decreto n. 99.274/1990. Igualmente, o Decreto n. 11.018/2022 mudava, entre outros, os mesmos incisos V, VI, VII, VIII, e os mesmos parágrafos 2º, 8º, 9º e 10º, todos do artigo 5º do Decreto n. 99.274/1990.

(iii.) a assimetria democrática e a falta de representatividade dos entes subnacionais.

8. A tabela abaixo evidencia a identidade substancial das disposições desses dois decretos:

Decreto nº 9.806/2019	Decreto nº 11.018/2022
§ 10. Os representantes a que se refere o inciso VII do <i>caput</i> terão mandato de um ano e serão escolhidos por sorteio anual, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato.	§ 10. Os representantes a que se refere o inciso VII do <i>caput</i> terão mandato de dois anos e serão escolhidos por sorteio bienal, vedada a participação das entidades ambientalistas detentoras de mandato.
VI - dois representantes de Governos municipais , dentre as capitais dos Estados;	VI - dois representantes indicados pelos Governos municipais das Capitais dos Estados;
VII - quatro representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama;	VII - oito representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional inscritas, há, no mínimo, um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - Cnea, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao Conama;

9. O *Decreto nº 11.018/2022* chegou a alterar a divisão dos assentos no plenário do colegiado, ampliando, por exemplo, o número de conselheiros ambientalistas. Essa alteração, entretanto, está longe de incorporar a *paridade* como critério da conformação do Conama, *premissa constitucional estabelecida no julgamento de mérito da ADPF nº 623* (mais informações no anexo III). Pelo contrário, o Decreto nº 11.018/2022 confere ao Poder Público (governo federal e governos subnacionais) cerca de 64% dos assentos do colegiado, enquanto, para a sociedade civil (considerando entidades empresariais e não-empresarias), outorga apenas 36%, aproximadamente. O gráfico e tabela abaixo (elaborados pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA em manifestação apresentada ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF n. 623) ilustram a concentração de poderes na conformação do Conama promovida pelo Decreto n. 11.018/2022:



	2011		2019		2022	
	Número de cadeiras	Participação por setor de	Número de cadeiras	Participação por setor	Número de cadeiras	Participação por setor
Governo federal	28	29,7%	10	43,5%	12	33,3%
Governos estaduais	27	28,8%	5	21,7%	9	25%
Governos municipais	8	8,5%	2	8,7%	2	5,6%
Sociedade civil	22	23,4%	4	17,4%	8	22,2%
Empresas	8	8,5%	2	8,7%	5	13,9%
Membro honorário	1	1%	0	0%	0	0%
Total	94	100%	23	100%	36	100%

10. Destaque-se, por fim, que o **Decreto nº 11.018/2022** manteve uma importante modificação que o **Decreto nº 9.806/2019** havia promovido na composição das Câmaras Técnicas do Conama: o fim da obrigatoriedade de participação das diferentes categorias de interesse multissetorial representadas no plenário⁴. Ou seja, o Decreto de 2019 acabou com a garantia de que essas instâncias especializadas teriam uma composição representativa da diversidade presente no Conselho; com isso, nada impediria que as

⁴ Isso foi feito por meio da revogação do artigo 8º, parágrafo 2º, do *Decreto n. 99.274/1990*.

Câmaras passassem a ser formadas por apenas um ou outro setor de interesse. O Decreto de 2019 estabeleceu, assim, um quadro de potencial exclusão representativa nas Câmaras Técnicas, o que foi integralmente mantido pelo Decreto de 2022.

ANEXO II

Resumo da ADPF n. 623 e das decisões do Supremo Tribunal Federal

1. Em **setembro de 2019**, a Procuradoria-Geral da República questionou a constitucionalidade do **Decreto n. 9.608/2019**, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito n° 623.

2. Em **março de 2021**, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento de mérito da ADPF n° 623. Após os votos dos Ministros Rosa Weber (Relatora), Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio, que julgavam procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade do **Decreto n. 9.806/2019** (*para uma análise desses votos, v. anexo III*), pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques.

3. Mesmo com o julgamento da ADPF n.623 suspenso, após quatro ministros declararem voto pela inconstitucionalidade do **Decreto n. 9/806/2019**, o Conama continuou com suas atividades deliberativas. Em **dezembro de 2021**, aprovou a Resolução n. 502/2021, revogando a Resolução n. 292/2002 para modificar as regras de cadastramento e recadastramento das entidades ambientalistas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas. A nova Resolução n. 502/2021 aprofundou as disparidades representativas e a concentração de poderes no colegiado ambiental (*mais informações no anexo IV*).

4. Diante da severa exclusão social e de grave concentração de poderes no Conselho Nacional do Meio Ambiente, agravadas após a aprovação da Resolução Conama n° 502/2021, também em **dezembro de 2021**, a eminente Ministra Rosa Weber concedeu medida cautelar *ad referendum* do plenário para suspender os efeitos do citado Decreto n° 9.806/2019. Nos termos da decisão:

“Com efeito, as alterações na Resolução n° 292/2002, fato normativo superveniente, direcionadas à regulamentação do art. 5º, VII, do Decreto n° 99.274/1990, promovidas pelo Decreto n° 9.806/2019, efetivam na dimensão normativa as assimetrias do novo desenho institucional do Conama, no setor da representação da sociedade civil, em especial das entidades ambientalistas.

“Nesse cenário, a superveniência do fato normativo em apreço consoma o perigo de lesão grave e, por conseguinte, exige atuação jurisdicional provisória deste Supremo Tribunal Federal **a fim de afastar outros perigos e mesmo a completa concentração de poderes governamentais no Conama, com a exclusão da participação da sociedade civil, e suas heterogeneidades, bem como da comunidade científica, ao arrepio da normatividade constitucional.**

“DECISÃO

“25. Ante o exposto, defiro a medida de urgência já pleiteada na inicial desta ADPF pelo requerente, “ad referendum” do Plenário desta Corte, para **suspender a eficácia do Decreto nº 9.806**, de 29 de maio de 2019, até o final do julgamento do mérito” (p. 25-26 - grifamos).

5. Em **março de 2022**, foi editado o *Decreto n. 11.018/2022*. Conforme demonstrado acima, tal decreto não promoveu alterações essenciais na estrutura e forma de funcionamento do Conama; pelo contrário, manteve, em essência, o perfil hegemônico, concentrado e excludente inaugurado com o *Decreto n. 9.806/2019*.

6. Dada a igualdade material dos dois decretos, aplicam-se, igualmente, a ambos: os pressupostos constitucionais, as análises de constitucionalidade e a medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, a medida cautelar concedida pela Ministra Rosa Weber continua válida e eficaz – a ponto de o Conama não ter voltado a se reunir – e o julgamento de mérito da ADPF n. 623 ainda deve ser concluído.

ANEXO III

As premissas constitucionais para a reconstrução do Conama, de acordo com o Supremo Tribunal Federal

1. Iniciado o julgamento de mérito de ADPF n. 623, a eminente Ministra Relatora Rosa Weber proferiu voto para **declarar inconstitucionais “as modificações implementadas na composição e funcionamento do Conama por meio do Decreto n° 9.806, de 28 de maio de 2019”** (p. 44).

2. Os fundamentos dessa solução – que foi prontamente acompanhada pelos eminentes Ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio – centram-se nas premissas constitucionais dos processos decisórios democráticos, nos direitos fundamentais de participação, nos direitos procedimentais ambientais, nas orientações constitucionais que limitam a discricionariedade administrativa para a escolha da organização-procedimental mais adequada a processos decisórios normativos de índole administrativa e ambiental, entre outros.

3. De forma mais específica, explicou-se que a modificação do critério de escolha dos conselheiros ambientalistas, que deixou de ser a eleição majoritária e passou a ser o **sorteio**, **“violava abertamente os direitos fundamentais de participação e o projeto constitucional de uma democracia direta”** (p. 40). Veja:

“Outra modificação promovida pelo Decreto n. 9.806 (...) consiste na adoção do método de sorteio para a seleção das entidades ambientalistas de caráter nacional, que atuam como representantes da sociedade civil. Antes, o método de escolha dos representantes da sociedade civil ocorria por meio de um processo de eleição, baseado na liberdade de autodeterminação dos interessados. 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” (p. 39 e 40 grifado no original).

4. Explicitou-se que a **limitação do perfil apto a representar a sociedade civil no Conama a entidades ambientalistas de âmbito nacional configurava desenho institucional inconstitucional**, vez que “replicava estrutura representativa hegemônica em detrimento das preferências sociais heterogêneas”. De acordo com os ministros do STF, a diversidade ambiental e social brasileira, em seus vários biomas e suas dimensões locais, regionais e nacionais, exige pluralidade no arranjo representativo do Conama, a demandar espaço próprio para representações plurais, para além do espaço conferido a entidades ambientalistas de âmbito nacional; não poderia o Poder Executivo restringir os representantes da sociedade civil a membros de entidades ambientalistas de âmbito nacional; deveria, por força dos preceitos constitucionais da democracia direta e da participação política, garantir assentos para povos e comunidades indígenas e tradicionais, organizações ambientalistas de âmbito local e regional atuantes em biomas brasileiros diversos, instituições científicas, entre outros.

5. Também em razão de preceitos fundamentais **seria vedada a assimetria democrática na representação dos entes subnacionais**, que não poderiam estar representados, por exemplo, por apenas dois municípios. A representação destes deveria, igualmente, ser capaz de expressar a heterogeneidade da realidade brasileira. Além disso, registrou-se que a **conformação do Conama deveria ser orientada pelo critério da paridade**. Veja:

“Nada obstante, uma segunda análise evidencia o **aprofundamento no fator de desigualação da participação em dois pontos específicos**.

“O primeiro ponto consiste na **representação da sociedade civil**. De 22 (vinte e duas) cadeiras votantes, a representação da sociedade civil passou a ter 4 (quatro). As preferências sociais heterogêneas como resultado da pluralidade dos interesses e das facetas dos problemas ambientais eram veiculadas por 22 (vinte e dois) membros. Esse **conjunto representativo**, nos termos do art. 5º do Decreto 99.274/90, **englobava comunidade científica, entidades ambientalistas de caráter nacional e regional, trabalhadores rurais e urbanos, populações indígenas e tradicionais, Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, corpo de bombeiros e Conselho Nacional de Comandantes Gerais da Polícia Militar**. A nova fórmula representativa aglutina toda essa diversidade de interesses e especificidades e a identifica em único representante, entidades ambientalistas de caráter nacional, que dispõe de quadro cadeiras.

“O procedimento impõe obstáculos intransponíveis para a participação das populações indígenas e tradicionais, dos trabalhadores, da

comunidade científica, da força policial, ao remover qualquer canal de veiculação dos seus interesses e abordagens dos problemas ambientais.

“O argumento de que as entidades ambientalistas podem assumir o papel de representantes autênticas desses interesses é ingênuo, quando não falacioso, no contexto da democracia real. As entidades ambientalistas consideradas suas finalidades social e institucional, têm capacidade técnica e legitimidade apenas para tratar das demandas a que estão vinculadas. A transferência de responsabilidade na defesa de outros interesses viola o conceito mais básico de legitimidade democrática e institucional. O rearranjo procedimental incapacita a resistência de todas as outras preferências sociais, as quais, registre-se, são peças de uma mesma paisagem.

“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.

Importa ainda destacar que o requisito geográfico da abrangência nacional para as entidades ambientalistas despreza as realidades que personificam os *brasis e suas dinâmicas*.

“As diversidades e peculiaridades dos biomas (caatinga, cerrado, amazônia, mata atlântica, pantanal e pampas) e suas comunidades ecológicas de transição (como os ecótonos cerrado-amazônia, cerrado caatinga e caatinga-amazônia), das populações tradicionais, das comunidades indígenas, dos dissensos científicos, das resistências trabalhistas e empresariais não são traduzidas em retratos nacionais únicos. Antes, são produto das dimensões locais, regionais e nacionais.

“Uma instituição normativa, que tem por fim processar conflitos e interesses para a tomada de decisões coletivas vinculantes, não se enquadra no modelo democrático, quando a premissa procedimental oculta o alijamento das pluralidades em favor de construções majoritárias hegemônicas.

“O segundo ponto da assimetria democrática está no campo da representação dos entes subnacionais, que igualmente foi reduzida no plano estadual para cinco participações derivadas das regiões geográficas do país, e no plano municipal subtraída para dois representantes dentre as capitais dos Estados. Incide aqui a mesma justificativa de restrição procedimental ao direito de participação e ao modelo democrático constitucional. Um exemplo. A conformação de uma composição em que os entes subnacionais sorteados sejam dois Municípios de um mesmo bioma. Qual a representatividade ecológica nesse quadro?

“51. A Constituição Federal em nada autoriza um modelo de conformação democrática de decisões governamentais permeado por obstáculos, disfunções e resistências procedimentais à canalização das vozes da sociedade civil, dos entes federados e de todos aqueles que diretamente são afetados pelo efeito normativo e vinculante das decisões. Mais uma vez aqui cabe retomar os fundamentos do modelo democrático constitucional brasileiro: soberania, cidadania, pluralismo político e igualdade política.

“Mesmo na forma da legislatura representativa, que se conjuga com a forma da participação popular direta nos processos decisórios públicos, o constituinte adotou regras que ampliam e tornam, na dimensão procedimental, a igualdade política uma realidade, como o sufrágio universal, que dá a liberdade de autodeterminação a todos os cidadãos.

“No desenho institucional do Conama, órgão responsável por políticas públicas ambientais, cujo perfil de Conselho traduz uma regra de ampliação da democracia direta, dentro do projeto constitucional de convergência entre os modelos representativo e participativo, é inconciliável um desenho procedimental que replique uma estrutura representativa hegemônica em detrimento das preferências sociais heterogêneas.

“Não se sustenta o raciocínio jurídico de que as entidades indígenas, comunidade científica, populações tradicionais, trabalhadores, entre outros, pouco têm a contribuir na deliberação acerca das políticas ambientais, fato que justificaria seu deslocamento da arena decisória. A governança ambiental e os direitos procedimentais ambientais derivados do art. 225 da Constituição Federal refutam a validade desse raciocínio na dimensão jurídica. Na dimensão da democracia real, a diversidade dos biomas, a riqueza cultural, a complexidade científica e as controvérsias sociais conviventes nos brasis igualmente rechaçam a interpretação subjacente ao Decreto n. 9.806/2019.

“A qualidade das políticas ambientais demanda em suas pré-condições o adequado planejamentos técnico, científico, social e cultural dos problemas ambientais, os quais são caracterizadas por complexidades técnicas e envolvem concorrência de valores sociais. 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.

“52. A desqualificação democrática da organização dos procedimentos decisórios conformados pelo Decreto n. 9.806/2019, ao excluir da representação preferências heterogêneas sociais em larga escala, reside em seu pressuposto oculto, cuja identificação justifica uma concepção de democracia de perfil concentrado, hegemônico e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional e suas exigentes condicionantes.

“A participação popular nas estruturas decisórias governamentais deve obedecer ao critério da paridade. A democracia paritária é condição lógica dos imperativos da democracia direta e da igualdade política. Somam-se à dimensão procedimental os direitos de participação na tutela do direito fundamental ao meio ambiente, que impõe deveres de proteção ao Estado e à coletividade.

O argumento pela aplicação do critério paritário na conformação do Conselho Nacional do Meio Ambiente, mesmo que à míngua de disposição normativa expressa, se justifica em razão da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais procedimentais nas estruturas decisórias públicas. O espaço de liberdade de conformação do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa do Conama encontra

seus limites na moldura da democracia constitucional, especificamente, a igualdade política, a participação direta dos cidadãos em uma soberania autêntica na tomada das decisões governamentais” (p .34-37 – grifamos).

6. A composição das Câmaras Técnicas também foi objeto de discussão específica no Supremo Tribunal Federal. Explicitou-se que a exclusão da participação de categorias heterogêneas nas Câmaras Técnicas contribui para a concentração de poderes governamentais e para a definição de um arranjo institucional hegemônico, em flagrante oposição aos preceitos fundamentais da Constituição Federal. Veja:

“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” (p. 33).

7. Assim, de acordo com ministros do Supremo Tribunal Federal, as premissas constitucionais que devem ser observadas para a reconstrução democrática e participativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente são: (i.) inviabilidade do sorteio como critério de escolha dos conselheiros ambientalistas; (ii.) inviabilidade de arranjo institucional homogêneo e concentrado no Poder Executivo federal, que não garante representação para povos e comunidades indígenas e tradicionais, organizações ambientalistas locais e regionais atuantes em biomas diversos, instituições científicas, entre outros; (iii.) inviabilidade de arranjo institucional assimétrico em relação a entes subnacionais, incapaz, por exemplo, de garantir representatividade dos municípios com assento no colegiado, especialmente por se garantir assento a apenas dois municípios; (iv.) a paridade como critério constitucional para a conformação do colegiado; e (v.) a necessidade de garantir-se, também nas Câmaras Técnicas, a representatividade da heterogeneidade social brasileira, evitando-se, também nesse âmbito, a concentração de poderes.

ANEXO IV

O agravamento do déficit participativo no Conama promovido pela Resolução n° 502/2021

1. O Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas – 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 país⁵. 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 e cujo dever de proteger a todos incumbe.

2. Na mesma reunião⁶ em que o Plenário do Conama aprovou a Resolução de criação do CNEA⁷, também aprovou alterações no Regimento Interno para disciplinar a *eleição* das entidades ambientalistas ao Conselho⁸. 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.

3. 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 entidades cadastradas poderiam participar das eleições para o Conselho Nacional do Meio Ambiente e para o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente⁹. A mesma Resolução definiu regras para o cadastramento, recadastramento e descadastramento de entidades ambientalistas. Essas atividades de cadastro ficaram a

⁵ Resolução Conama n. 06, de 15 de junho de 1989.

⁶ 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).

⁷ Resolução n. 006, de 15 de junho de 1989.

⁸ Resolução n. 007, de 15 de junho de 1989.

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

cargo da *Comissão Permanente* do CNEA (CP-CNEA), formada por seis entidades ambientalistas¹⁰.

4. 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.

5. Com o advento do Decreto n. 9.806/2019 e do Decreto n. 11.019/2022, que acabaram com o processo eleitoral para a escolha dos conselheiros ambientalistas do Conama, colocando em seu lugar o método do sorteio, o CNEA perdeu sua função histórica. Ao invés de servir como base de dados eleitoral, passou a ser utilizado como lista lotérica, a dar base para o sorteio do cargo de conselheiro ambientalista.

6. Além disso, de acordo com o Decreto n. 9.806/2019, o total de conselheiros ambientalistas no Conama passou a ser de quatro, número insuficiente para instalar e fazer funcionar a Comissão Permanente do CNEA (que era formada por seis entidades, a partir de eleição interna entre os conselheiros do Conama).

7. Com isso, em dezembro de 2021, as resoluções que regulamentavam o CNEA (Resolução n. 06/1989 e, principalmente, Resolução n. 292/2002) foram revogadas e substituídas pela Resolução n. 502/2021.

8. As novas regras estabelecidas pela Resolução n. 502/2021, além de consolidarem a mudança de natureza do CNEA – que deixa formalmente de ser um instrumento para viabilizar a participação social e se chancela como alistamento para sorteio –, trazem uma série de entraves burocráticos, capazes de resultar em exclusões massivas, injustas e inconstitucionais das entidades cadastradas.

9. Essas exclusões ainda não foram efetivadas, pois dependem da instalação de uma Comissão Provisória, que teria a obrigação de atualizar o Cadastro a partir das novas regras burocráticas, o que não foi feito dada a suspensão das atividades do Conama, pelo

¹⁰ Art. 4º da Resolução Conama n. 292/02.

STF, logo após a aprovação da citada Resolução n. 502/2021 (ADPF n. 623 – v. *anexo II*).

10. No entanto, caso a Resolução n. 502/2021 seja implementada, com a instauração da Comissão Provisória e a atualização do Cadastro a partir das novas regras burocráticas, certamente o perfil das entidades ambientalistas cadastradas no CNEA será gravemente alterado e reduzido, com profundos prejuízos para sociedade civil, que não se verá representada, em toda a sua diversidade, no novo Cadastro. E tal fato pode trazer sérios riscos para a reconstrução democrática do Conama.

11. Para que essa reconstrução seja bem-sucedida, é fundamental, dentre outras medidas, que o método de escolha dos conselheiros socioambientalistas volte a ser o processo eleitoral, conforme entendimento exarado pelo STF. E, para que o processo eleitoral seja legítimo, o CNEA desempenha função central – afinal, como desde a redemocratização do Brasil, foi ele o principal instrumento a viabilizar a participação social na política ambiental nacional, é ele o melhor alistamento disponível das entidades ambientalistas do Brasil. Por isso:

1. O decreto a ser editado para estabelecer uma nova estrutura e forma de funcionamento para o Conama deve reinstaurar a eleição como método de escolha dos conselheiros socioambientalistas, a partir de processo eleitoral que tenha o CNEA como instrumento de alistamento de candidatos e eleitores;
2. O primeiro processo eleitoral sob a égide do futuro decreto deve considerar as entidades ambientalistas cadastradas no CNEA até 01.12.2021, sem que se execute qualquer atualização no Cadastro com base nas regras da Resolução n. 502/2021;
3. Tão logo os Conselheiros tomem posse e o Conama volte a funcionar sob um regime democrático e representativo, a Resolução n. 502/2021 precisa ser revogada, e as regras previstas nas Resoluções n. 06/1989 e n. 292/2002, restabelecidas;
4. Em seguida, é necessário que se instaure um novo procedimento para se discutir possíveis atualizações na regulamentação do CNEA.

Resumo das alterações promovidas pela Resolução n. 502/2021:

- I. Revogou direitos político previstos na Resolução n. 292/02 para as entidades ambientalistas que se registrassem no CNEA, especialmente os direitos de votar e concorrer a cargos eletivos no Conama;
- II. Alterou o status e o nome da Comissão Permanente do CNEA, que deixou 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 deixou de ser nomeada Comissão Permanente do CNEA – CP-CNEA e passou a se chamar, unicamente, Comissão do CNEA – CCNEA.
- III. Alterou a composição da Comissão, que passou a ser conformada por 4 entidades ambientalistas, e não mais por 6 (nova redação para o artigo 4º). As 4 entidades ambientalistas equivaliam a totalidade dos representantes ambientalistas no Conama, de acordo com a composição estabelecida pelo Decreto 9.806/2019. Na composição do Conama anterior a esse decreto, 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.
- IV. Alterou 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. Alterou o critério do tempo de existência prévia ao cadastro, que passa de um para dois anos (nova reação para o parágrafo 2º do artigo 5º).
- VI. Estabeleceu 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. 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 (nova redação ao que se passou a numerar como artigo 9º, parágrafos 2º a 4º).
- VIII. Reduziu 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. Alterou 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).

Análise das alterações promovidas pela Resolução n. 502/2021

Composição da Comissão do CNEA:

Comissão formada pelos quatro Conselheiros ambientalistas sorteados. No entanto, o critério de seleção dos conselheiros ambientalistas por sorteio viola os fundamentos democráticos da Constituição (vide ADPF 623). 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 do Cadastro.

Alterações nas regras de cadastramento, recadastramento e descadastramento

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 n. 292/02 (art. 11) e isso, de fato, contribui para a precisão das

informações constantes do cadastro. Pela Resolução n. 502/2021, 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.

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 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*¹¹. O que é fundamental é que as entidades-conselheiras possuam legitimidade perante as demais entidades e capacidade de *representar* os interesses dos ambientalistas.

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

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 – 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. Por exemplo, a 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 da 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 Ambientalistas, 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.