



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF/CONJUR-MMA

**PARECER n. 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**Processos Administrativos Eletrônicos nºs 02000.005593/98-77 (principal) e 02000.002570/2020-11 (apenso/vinculado).**

**Interessados/Consulentes/Demandantes:** Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - DCONAMA, Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente - SQA/MMA e Gabinete do Ministro de Estado do Meio Ambiente - GM/MMA.

**Assunto/Objeto:** Demanda administrativa consultiva. Análise pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA quanto à juridicidade da Resolução CONAMA nº 284/2001, disponente sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação. Questionamento quanto à caducidade do ato. Revisão do ato conforme o Decreto nº 10.139/2019.

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONSULTA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 284/2001. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS CONEXOS. REUNIÃO PARA APRECIÇÃO CONJUNTA. CRFB/88. ART. 131 C/C ART. 37, CAPUT. LEI Nº 13.327/2016. ART. 37, §1º. SEGURANÇA JURÍDICA AO ÓRGÃO ASSESSORADO. ANÁLISE DE EVENTUAL CADUCIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS. RESOLUÇÃO CONAMA COMO ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO SECUNDÁRIO. MATERIALIZAÇÃO DO DEVER-PODER REGULAMENTAR. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL REGULAMENTADO. INEXISTÊNCIA. COMPATIBILIDADE COM DIPLOMAS SUPERVENIENTES. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE SUPERVENIENTE. ENVIO DE EXPEDIENTE ELETRÔNICO PELA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA - CNA. RECEBIMENTO PELA SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES E AUSÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO MÍNIMO DO ADUZIDO. PROCEDIMENTO DESTOANTE DO EXIGIDO PELO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. PORTARIA MMA Nº 630/2019. ARTIGO 11, *CAPUTE* E §1º, INCISOS I A V. NÃO ATENDIMENTO. ENDEREÇAMENTO EQUIVOCADO AO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. PARALELISMO DAS FORMAS. AUTORIDADE COMPETENTE. PLENÁRIO DO CONAMA. CONSIDERAÇÕES. APRECIÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 284/2001 À LUZ DO DECRETO Nº 10.139/2019. DISPOSITIVOS QUE NADA ACRESCEM. REPETIÇÃO DE OUTROS DISPOSITIVOS DO PRÓPRIO ORDENAMENTO JURÍDICO. ATO PLEONÁSTICO. MODERNA DOUTRINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO ECONÔMICO. CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOLÓGICA DO INCREMENTO DA REGULAÇÃO. EFEITOS. METARREGULAÇÃO. CONCEITUAÇÃO. OBJETIVO. FUNDAMENTOS. APLICAÇÃO. BUSCA DA MELHORIA DA QUALIDADE REGULATÓRIA. AUSÊNCIA DE IDEOLOGIAS. LIMITES. A METARREGULAÇÃO E A INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO. O ESTADO REGULADOR. CAUTELAS. ART. 174 DA CRFB/88. A MELHOR REGULAÇÃO. SUPERAÇÃO DE VISÕES MANIQUEÍSTAS QUANTO À PRESENÇA DO ESTADO EM RELAÇÃO AO MERCADO. ART. 170 DA CRFB/88. O LIVRE EMPREENDEDOR COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. SUBPRINCÍPIO DA NECESSIDADE OU INTERVENÇÃO MÍNIMA. VIOLAÇÃO CARACTERIZADA. DOUTRINA ESPECIALIZADA. ATO SUPERVENIENTEMENTE INCONSTITUCIONAL. RECONHECIMENTO. PORTARIA MMA Nº 630/2019. REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. ART. 19, §4º. POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DIRETA EM PAUTA. CASO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. VIABILIDADE.

## **I - Relatório**

1. O Processo Administrativo Eletrônico nº 02000.005593/98-77 (principal) foi deflagrado pelo Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente -DCONAMA, a fim de submeter a Resolução CONAMA nº 284/2001, disponente sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação, à análise desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA quanto a eventual caducidade que o ato tenha sofrido em razão da legislação que lhe é superveniente.

2. O feito possui todo o histórico, desde sua autuação até a aprovação da questionada Resolução CONAMA nº 284/2001.

3. Em seguida, com a criação do "Grupo Assessor" do CONAMA, que tinha por finalidade a análise do impacto da legislação superveniente sobre várias Resoluções CONAMA, dentre elas o ato em proscênio, o DCONAMA encaminhou o processo a tal instância, conforme a Nota Informativa nº 924/2018.

4. No âmbito do Grupo Assessor do CONAMA, conforme a ata de "Relato Pós Reuniões, atualizado em 08/06/2018", entendeu o colegiado, por unanimidade, que a Resolução CONAMA nº

284/01 não conflitou com qualquer legislação superveniente, motivo pelo qual encaminhou o feito pela manutenção do ato.

5. Com a edição do novel Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA nº 630/2019), assumindo a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, o assessoramento jurídico exclusivo do CONAMA, o Despacho nº 2.376/2020-MMA submeteu o processo a este órgão da Advocacia-Geral da União, a fim de que se manifestasse sobre eventual caducidade do ato.

6. Distribuído o caderno processual administrativo para apreciação jurídica, por meio do Parecer nº 000115/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, entendeu a Douta Parecerista que "(...) as disposições da Resolução CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001, permanecem plenamente compatíveis com a legislação superveniente."

7. Por sua vez, o Processo Administrativo Eletrônico nº 02000.002570/2020-11 (apenso/vinculado) foi deflagrado pela Secretaria de Qualidade Ambiental - SQA/MMA, após recebimento de expediente da Confederação Nacional da Agricultura - CNA, a fim de submeter a mesma Resolução CONAMA nº 284/2001 à análise desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA quanto às alegações ali constantes.

8. No expediente recebido pela Secretaria de Qualidade Ambiental deste Ministério Ambiental - SQA/MMA, argumenta a Confederação Nacional da Agricultura - CNA, que cabe ao CONAMA "(...) o aprimoramento e atualização das normas legais para adequação às novas leis e tecnologias", aduzindo, especificamente quanto à Resolução CONAMA nº 284/01, "não haver embasamento técnico/legal da promulgação desta resolução, pois a irrigação não um estabelecimento ou atividade, mas apenas uma tecnologia utilizada pela agricultura para o fornecimento de água para as plantas em quantidade suficiente e no momento certo" (sic). Ao fim, solicitou a revogação do ato.

9. Recebido o expediente, a Secretaria de Qualidade Ambiental, por meio do Despacho nº 13102/2020, manifestou-se nos termos seguintes, *textus*:

Faço referência a Ofício datado de 16.03.2020 (SEI nº 0561738), encaminhado para o Ministério do Meio Ambiente pelo conselheiro titular do CONAMA, Sr. João Carlos de Petribú Dé Carli Filho, representante da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, conforme Portaria nº 526, de 30.08.2019. No referido ofício, o conselheiro solicita a revogação das Resoluções CONAMA nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Sobre essas duas últimas, já há análise jurídica em curso com vistas a pautá-las na próxima reunião plenária do CONAMA. Sobre a Resolução CONAMA nº 284/2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação, o conselheiro defende a revogação pela ausência de embasamento técnico e legal.

Isto posto, e considerando que: (i) o tema irrigação é correlato ao tratado em outra proposta de revogação em análise na CONJUR, a saber, a Resolução CONAMA nº 302/2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno; (ii) a Resolução CONAMA nº 284/2001 é anterior à publicação da Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas, dentre outros, à proteção do meio ambiente; (iii) já cabe ao usuário requerer outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, de forma a assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água, nos termos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997, arts. 11 e 12); (iv) os princípios da eficiência administrativa e do "non bis in idem"; questiono a CONJUR se há óbice para a revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001.

10. Recebido o feito nesta CONJUR/MMA e distribuído para análise, por meio do PARECER n. 00225/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, entendeu-se pela "(...) higidez da Resolução CONAMA nº 284/2001 em face de legislações ambientais supervenientes."

11. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

## **II - Fundamentação Jurídica**

**II.1. Da reunião para análise jurídica conjunta dos Processos administrativos Eletrônicos nºs 02000.005593/98-77 (principal) e 02000.002570/2020-11 (apenso/vinculado).**

12. Como relatado supra, os **Processos administrativos Eletrônicos nºs 02000.005593/98-77 (principal) e 02000.002570/2020-11 (apenso/vinculado)** possuem conexão, na medida em que versam sobre a juridicidade da Resolução CONAMA nº 284/2001, ainda que sob diversos prismas.

13. Desta forma, em atenção à segurança jurídica que deve ser viabilizada por meio deste órgão de execução da Advocacia-Geral da União aos órgãos assessorados deste Ministério Ambiental, faz-se mister a reunião dos processos e análise conjunta, uniformizando o entendimento no âmbito do

Ministério, tal como impõe o ótimo assessoramento jurídico exigido pela CRFB/88 (art. 131 c/c art. 37, *caput*) e pela Lei nº 13.327/2016 (art. 37, §1º).

## II.2. Da análise jurídica da caducidade da Resolução CONAMA nº 284/2001

14. As Resoluções CONAMA são atos administrativos normativos secundários, materialização do dever-poder regulamentar[1]. A despeito de não inovarem o ordenamento jurídico, minudenciam, de forma técnica e democrática, a vasta legislação ambiental. São, por assim dizer, integralmente subordinadas ao ato que regulamentam. Não podem ir além ou aquém do texto legal. Contudo, é normal que o cair da ampulheta demande a alteração e revisão da legislação ambiental, afinal, a sociedade e o meio ambiente são dinâmicos. Nesta senda, determinado dispositivo legal, objeto de regulamentação por uma Resolução CONAMA, pode sofrer alteração de seu âmbito normativo por ato legislativo idôneo para tanto. Como tal dispositivo é fundamento de validade imediato da Resolução CONAMA, indiretamente e por consequência, seu conteúdo *pode* também ser instabilizado, já que houve perda do sustentáculo legal.[2]

15. Neste sentido, o que fazer com o ato administrativo, subalterno à lei por essência, diante da revogação do ato normativo primário que lhe conferia fundamento? A melhor doutrina e jurisprudência têm entendido que a simples revogação ou suspensão da eficácia de diplomas normativos que sirvam para a edição de atos materializadores do dever-poder normativo não inquinam, automática e necessariamente, a validade do ato administrativo normativo editado, *in verbis*:

*Decreto regulamentar ou de execução*: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamente a que se refere. **Questiona-se se esse decreto continua em vigor quando a lei regulamentada é revogada e substituída por outra. Entendemos que sim, desde que a nova lei contenha a mesma matéria regulamentada.**[3]

16. A jurisprudência aponta em idêntico sentido:

*ADMINISTRATIVO* - INTERTEMPORAL - LEI NOVA - REGULAMENTO - RECEPÇÃO. **A revogação expressa de uma lei nova, nem sempre acarreta a derrogação do regulamento. Se os dispositivos do regulamento são compatíveis com os novos preceitos, o regulamento é recebido pelo diploma superveniente.**[4]

17. Ato contínuo, existem casos em que a legislação e a política pública ambiental caminhavam num sentido, mas o Poder Legislativo houve por bem determinar outro rumo, tudo dentro do espaço de normação reservado pela Constituição da República Federativa do Brasil para o exercício deste *dever constitucional legiferante*. Como a Resolução CONAMA é ato administrativo normativo, diante da superveniência de diploma primário que fulmine, supervenientemente, seu fundamento de validade, fala-se no fenômeno denominado pela doutrina administrativista de *caducidade*. Diz-se que o ato decaiu e forçosa é a *verificação* da aplicação da comezinha lição jurídica segundo a qual o acessório segue a sorte do principal, também denominado de princípio da gravitação jurídica. Por conseguinte, elementos do ato administrativo, por vezes mais de um, tornam-se injurídicos de forma superveniente e, assim, a manutenção do ato pode ferir o princípio constitucional da legalidade, fazendo, por conseguinte, com que o dever-poder normativo desborde de suas balizas e limites. Neste contexto, precisos são os contornos do instituto da caducidade, à luz da doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, *textus*:

Caducidade aqui significa a perda de efeitos jurídicos em virtude de norma jurídica superveniente contrária àquela que respaldava a prática do ato. O ato, que passa a ficar em antagonismo com a nova norma, extingue-se.[5]

18. Ao dispor sobre o panorama da extinção dos atos administrativos, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que, dentre as formas de extinção de um ato eficaz, há a retirada do ato e nesta última categoria insere-se a caducidade, *in litteris*:

d) retirada porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação dantes permitida pelo Direito e outorgada pelo ato precedente. É a *caducidade* (expressão, esta, que, embora igual, nada tem a ver com a caducidade nas concessões de serviço público - cf. Capítulo XII, n. 70).[6]

19. Diógenes Gasparini dispõe que a caducidade se configura “quando a retirada funda-se no advento de nova legislação que impede a permanência da situação anteriormente consentida”. [7]

20. Por todo o exposto, o fenômeno técnico-jurídico que se operou com algumas Resoluções CONAMA foi o da decadência do ato administrativo.

21. Firmado este tecnicismo jurídico acerca do instituto da caducidade e sua possível relação com as Resoluções CONAMA, após duas manifestações dos membros desta Coordenação-Geral de Matéria Finalística desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente, entendeu-se que a legislação superveniente não fulminou o fundamentamento primário de validade da Resolução CONAMA

nº 284/01, senão vejamos, *in integrum*:

Parecer nº 00115/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

(...)

10. Nesta linha de ideias, não se vislumbra que as disposições em comento se afigurariam dissonantes das previsões da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 ou sequer, das Resoluções CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986, e n. 237, de 19 de dezembro de 1997.

11. Por oportuno, merece ainda realce que a resolução em comento também não encontrar incompatibilidade com a previsão da Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, entre outros assuntos.

12. Neste sentido, infere-se a plena compatibilidade da Resolução CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001, exatamente porque suas disposições não sofreram qualquer efeito diante da superveniência da legislação susomencionada.

Parecer nº 225/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU:

(...)

Sem a necessidade de maiores digressões, não se vislumbra qualquer antinomia jurídica em relação à Resolução CONAMA nº 284/2001. Ao contrário, se mostra plenamente ajustada à competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme disposição expressa do inciso I do art. 8º da Lei nº 6.938/81. E, já especificamente sobre a análise em curso, não há desbordo dos seus limites.

Em seu texto se apresentam normas que atendem àquelas de hierarquia superior, sem prejuízo de outras de igual hierarquia, já que se vale de técnica legislativa adequada com normas capazes de atingir patamares atemporais. Sobre isso, de fato se resume a fixar critérios para licenciamento ambiental específico, sem adentrar competências para licenciar ou outros pontos cobertos, por exemplo, pela Resolução CONAMA nº 237/97, específica sobre o licenciamento ambiental, por exemplo. Aliás, dispõe que esta norma deve ser observada subsidiariamente, no art. 14.

22. Ao fim, concluíram pela inexistência de caducidade que inquinasse a Resolução CONAMA em discepção.

23. É de se concordar com a fundamentação e a conclusão dos dois opinativos supra, pois, à evidência, nenhum ato normativo primário superveniente inquinou o fundamento de validade da Resolução CONAMA nº 284/2001, disponente sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação.

### **II.3. Das alegações da Confederação Nacional da Agricultura - CNA e o expediente trazido aos autos pela Secretaria de Qualidade Ambiental - SQA/MMA.**

24. A forma como a Confederação Nacional da Agricultura - CNA demandou o Ministério do Meio Ambiente, no sentido da revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001, passa ao largo das disposições regimentais do CONAMA, constantes da novel Portaria MMA nº 630/2019, senão vejamos.

25. Segundo a CNA, a Resolução CONAMA nº 284/2001 deveria ser revogada ao entendimento de "(...) não haver embasamento técnico/legal da promulgação desta resolução, pois a irrigação não um estabelecimento ou atividade, mas apenas uma tecnologia utilizada pela agricultura para o fornecimento de água para as plantas em quantidade suficiente e no momento certo."

26. Ora, sob o aspecto técnico - análise que foge às atribuições desta CONJUR/MMA -, tem-se um típico questionamento do **mérito** da presente Resolução CONAMA. A manifestação da SQA/MMA não seguiu na linha de desenvolver ou conferir embasamento técnico ao quanto alegado inicialmente pela CNA, afinal, apresentou apenas outros aspectos, mais jurídicos que técnicos, em essência. Desta forma, o procedimento para REVOGAÇÃO de uma Resolução CONAMA pela presente via não é o adequado, conforme se expõe.

27. Em se tratando de uma Resolução CONAMA, seu desfazimento, em obediência ao paralelismo das formas, não deve ser operado por ato singular do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mas sim pelo órgão originalmente competente para a edição do ato, a saber, o Plenário do CONAMA. Logo, a CNA dirigiu-se ao sujeito incompetente para tanto.

28. A dois, as propostas de Resolução CONAMA não devem ser enviadas por e-mail ao Secretário de Qualidade Ambiental, mas sim encaminhadas à Secretaria-Executiva do CONAMA por meio

de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação. Por sua vez, 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 (art. 11, *caput* e §1º, incisos I a V do RICONAMA).

29. Como se vê, a parca fundamentação apresentada pela CNA não preenche tais requisitos.

30. Sob o aspecto da subsunção e de uma suposta discussão quanto à irrigação enquanto tecnologia ou atividade, não há fundamento minimamente desenvolvido que leve a tal conclusão e capaz de infirmar toda a instrução dos autos que resultou na edição da Resolução CONAMA em liça. Tampouco o fez a SQA/MMA. Desta forma, o ponto resta prejudicado. Também é importante pontuar que esta via de eventual convencimento do CONAMA sobre o suposto "equivoco" na subsunção da irrigação enquanto uma atividade *versus* tecnologia, passaria pela necessidade de edição de outra Resolução que a revogasse e, para tanto, ter-se-ia que obedecer o mesmo rito alegado supra, o que não existe no e-mail encaminhado à Secretaria de Qualidade Ambiental - SQA/MMA. Idêntica linha seguiu o PARECER n. 00225/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, *verbis*:

(...)

Por fim, no que tange à revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001, em face do quanto já salientado, de fato acontecerá pela RETIRADA DO ATO, i. e. mediante outro ato concreto que exarado pelo Poder Público com poder extintivo sobre o anterior. Na espécie, a retirado do ato ocorreria, salvo outro motivo evidenciado, por razão de conveniência e oportunidade: revogação.

Por conseguinte, considerando se tratar de retirada do ato, há a necessidade de apreciação pelo próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente sobre a revogação da Resolução nº 284/2001. Nessa linha, tendo a CNA cadeira no CONAMA, tem competência para submeter o pedido ao Plenário do Conselho.

#### **II.4 - Da apreciação da Resolução CONAMA nº 284/2001 à luz do Decreto nº 10.139/2019**

31. A teor do Decreto nº 10.139/2019, disponente sobre a **revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto**, é obrigatória a revogação expressa de atos normativos vigentes, mas cuja necessidade ou cujo significado não é passível de identificação. Vejamos a Resolução CONAMA nº 284/2001 à luz deste Decreto.

32. O artigo primeiro da Resolução CONAMA nº 284/01 traz as classificações e conceitos de temas ligados à irrigação para fins de sua própria aplicação. Nada inova em sede regulamentar, portanto, já que apenas organiza sua própria compreensão.

32. O art. 2º, *caput*, é uma paráfrase do art. 2º da Resolução CONAMA nº 237/97, Resolução CONAMA geral sobre disposições gerais do licenciamento ambiental. Também é uma reafirmação da regra geral de licenciamento ambiental, como exigido pelo art. 10 da Lei nº 6.938/81. Relativamente à orientação do parágrafo único, também é norma que se encontra abarcada pela primeira etapa do procedimento de licenciamento ambiental, conforme disposição expressa do art. 10, inciso I da Resolução CONAMA nº 237/97.

33. O art. 3º, relativo ao cadastro dos empreendimentos de irrigação, nada mais é que a exigência de cadastralização imposta pela Lei nº 6.938/81, relativamente ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, já que se trata de atividade potencialmente (art. 17, inciso II da Lei nº 6.938/81).

34. O art. 4º da Resolução CONAMA 284/01 é uma reiteração do licenciamento trifásico constante da Resolução CONAMA 237/97, especificamente o art. 8º. O parágrafo único do art. 4º da Resolução CONAMA 284/01 coincide com a facultatividade do parágrafo único do art. 8º da citada Resolução CONAMA 237/97. O §2º do art. 4º da Resolução CONAMA 284/01 apenas traz o rol de documentos e expedientes que devem ser juntados aos autos, mas, no que atine aos estudos ambientais, não os especifica - o que poderia ser feito -, de modo que ao remeter ao órgão ambiental competente, apenas aplica novamente o art. 10, inciso I da Resolução CONAMA nº 237/97. É de se aventar, até certo ponto, se tais exigências já não se tornaram desnecessárias em razão da superveniente Lei de Desburocratização (Lei nº 13.726/2018).

35. O art. 5º da Resolução CONAMA nº 284/01 é uma aplicação da possibilidade de licenciamento diferenciado já admitida pela Resolução CONAMA nº 237/97, art. 14. As especificidades relacionadas no dispositivo (características técnicas do empreendimento, localização, consumo de água, etc etc) podem ser exigidas pelo próprio órgão licenciador, sem a necessidade de uma Resolução CONAMA indicá-las.

36. O art. 6º da Resolução CONAMA nº 284/01 novamente é paráfrase do art. 10, inciso I da

Resolução CONAMA nº 237/01. Nada acresce, portanto.

35. A hipótese de licenciamento único referida no art. 7º da Resolução CONAMA nº 284/01 também já é situação perfeitamente prevista pela Resolução CONAMA nº 237/97, art. 12, §§1º e 2º.

36. Ato contínuo, o art. 8º da Resolução CONAMA 284/01 trata de regra de competência envolvendo o licenciamento ambiental. Todos os casos ali referidos já são típicas previsões de competência federal para licenciamento, conforme a LC nº 140/2011, art. 7º, inciso XIV, alíneas "a" e "e".

37. A comunicação formal do art. 9º da Resolução CONAMA nº 284/01 já se encontra abarcada pelo inciso VIII do art. 10 da Resolução CONAMA nº 237/97.

38. Os artigos 10 e 11 tampouco crescem, pois, por uma questão lógica, superada a etapa de requerimento da LP e da LI, torna-se inviável sua exigência, de modo que os estudos e demais requisitos devem ser demonstrados e incorporados na licença seguinte (LI ou LO, a depender da etapa procedimental).

41. O art. 12 da Resolução CONAMA nº 284/01 é dispositivo transicional, direcionado aos responsáveis pelos empreendimentos em operação na data da edição do ato, de modo que, por aplicação direta do art. 8º, inciso II do Decreto nº 10.139/2019, deve ser revogado expressamente. É caso de "norma que se exauriu".

40. A simplificação do licenciamento, referida no art. 13 da Resolução CONAMA nº 284/01, também já era admitida pelo §1º do art. 12 da Resolução CONAMA nº 237/97.

41. O art. 14 da Resolução CONAMA nº 284/01 apenas determina a aplicação da "legislação ambiental vigente", especialmente a Resolução CONAMA nº 237/97, e, assim, tampouco nada disciplina ou dispõe sobre o tema da irrigação, com a detença que deveria existir numa Resolução CONAMA.

42. Pelo demonstrado supra, tem-se que a Resolução CONAMA nº 284/01 nada mais faz que reunir trechos da legislação ambiental que já eram aplicáveis à irrigação, num ato administrativo normativo só, nada crescendo, nada melhorando em termos de proteção ambiental, nada mais dispondo para além do quanto já previsto na Resolução CONAMA geral atinente ao licenciamento ambiental. Desde modo, tem-se um ato completamente desnecessário e inútil, que demanda, por aplicação direta do art. 8º, inciso III do Decreto nº 10.139/2019, sua revogação expressa. Sobre este tipo de situação, discorre-se com maior detença no tópico abaixo.

## **II.5. Da Revogação de atos administrativos normativos desnecessários à luz da moderna preocupação com o impacto regulatório**

43. Segundo dados da doutrina moderna e especializada, "Estima-se que o Brasil tenha 4,5 milhões de normas jurídicas vigentes, que crescem à razão de oito novas normas por dia. Estão incluídas nesse cálculo não apenas as leis, mas principalmente normas infralegais produzidas pela administração pública direta e indireta, pelos 5.570 municípios, 27 Estados e Distrito Federal (que juntos somam mais de 60.000 legisladores) e mais de 90 tribunais (com aproximados 18.000 juízes)[8].

44. Do ponto de vista sociológico, o incremento da regulação está relacionado, basicamente a três fatores: crescimento socioeconômico e populacional, incremento da complexidade social e a ausência de uma metarregulação. Destes três, apenas o último pode ser controlado diretamente pelo Estado Regulador[9].

45. Quanto a este aspecto da metarregulação, as doutrinas modernas dos Direitos Administrativo e Econômico vêm se debruçando com maior detença, sobretudo com a institucionalização da figura-ícone da análise de impacto regulatório em nível normativo primário, conforme a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) e a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019). Cirurgicamente, a metarregulação é conceituada como "(...) um conjunto de normas que disciplina procedimentos para edição de novas normas[10]" e "tem como objetivo otimizar a quantidade e a qualidade das regras jurídicas editadas pelo governo, reduzindo o risco de criação de normas que sejam resultado de captura do regulador ou do seu viesamento cognitivo". Preocupa-se, desta feita, desde a etapa de edição de novos atos regulatórios, em normar como devem ser editadas, de modo planejada, com participação democrática, etc, até a eventual revisão de um ato já editado, hipótese que interessa ao caso dos autos. Ou seja, a metarregulação deita raízes em aspectos não só formais, como também materiais dos diplomas regulatórios.

46. Se a questão da metarregulação já tem se tornado tema candente quanto à legislação em geral, seus cânones são ainda mais imperativos quanto se trata da regulação da atividade econômica. É que, no que tange à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, o Estado Regulador, no exercício de suas atribuições de "agente normativo e regulador" (CRFB/88, art. 174) do mercado, terminou por construir um cipoal normativo complexo, repleto de antinomias e extremamente assistemático. Se a extensão deste plexo normativo já é tormentosa para aqueles que trabalham diretamente com a legislação, o que dizer dos empreendedores que não possuem conhecimento técnico-jurídico para exercer sua atividade econômica dentro da licitude? Os maiores empreendedores

terão condições de contratar assessoria técnica especializada para resolver a questão. Já o menor empreendedor, ou exercerá sua atividade à margem do ordenamento ou sofrerá uma desvantagem competitiva por ter que alocar escassos recursos financeiros para lidar com o cipoal normativo Estatal. Ou seja, o má exercício da atividade regulatória, por parte do Estado, gera prejuízos aos *players* do mercado, sobretudo os menores, trazendo um custo desnecessário aos agentes econômicos e, até, podendo configurar empeco, barreira à entrada de novos (agentes).

47. Nesta senda, após quase 30 anos da promulgação da Constituição Cidadã, a moderna gestão, conforme gizam os modernos administrativistas e autores da doutrina econômica, caminha para uma busca da melhoria da qualidade da regulação e normatização estatal, independentemente de ideologias. Sob este prisma moderno, a visão maniqueísta do assunto, que discutia se a eficiência econômica havia de ser exclusivamente regulada pela "mão invisível do Estado" ou, se por outro lado, o Estado em tudo deveria se imiscuir, resta superada. O caso já é, segundo a pena de Rafael Carvalho Rezende Oliveira, de efetivação da "melhor regulação" [11]. **Ou seja, se por um lado deve o Estado normatizar determinadas situações, quando caracterizadas falhas de mercado, assimetrias informacionais, abuso do poder econômico, exercício nefasto da atividade econômica em detrimento da sociedade com prejuízos ambientais, ao consumidor, coletividades, grupos vulneráveis, etc etc, é dever do mesmo Estado reconhecer quando atua com abuso regulatório e desfazer-se dos atos editados, seja revogando-os totalmente, seja rediscutindo parte dos normativos.**

48. Sob este aspecto, o Decreto nº 10.139/2019, ao determinar uma revisão geral dos atos normativos da Administração Pública Federal, inclusive determinando sua revogação expressa quando inúteis ou desnecessários (art. 8º, inciso III), é um diploma que entra para a história da regulação Brasileira.

49. A correção, a assertividade e o direcionamento da atividade regulatória do Estado imprime legitimidade, eficiência, concretiza a *accountability* e a transparência, valores estes exigidos da atuação do Poder Público, posto que decorrentes do tipo norma-princípio de inúmeras passagens constitucionais. Tem-se assim, também, uma concretização direta não só da eficiência, mas do pragmatismo, da análise econômica do Direito, do pluralismo jurídico e sua visão sistêmica [12].

50. Como exposto acima, tem-se que a Resolução CONAMA nº 284/01 nada mais faz que reunir trechos da legislação ambiental que já eram aplicáveis à irrigação, num ato administrativo normativo só, nada acrescentando, nada melhorando em termos de proteção ambiental, nada mais dispondo para além do quanto já previsto na Resolução CONAMA geral atinente ao licenciamento ambiental. Como dito, tem-se um ato completamente desnecessário e inútil, que demanda, por aplicação direta do art. 8º, inciso III do Decreto nº 10.139/2019, sua revogação expressa. Sob o influxo da moderna doutrina desenvolvida supra, pode ser configurada como um excesso do dever-poder normativo do CONAMA para dispor sobre o tema. Se, quando de sua edição, podia até configurar uma necessidade por mero reforço de dispositivos já existentes para o setor da irrigação, ou mesmo porque o contexto histórico demandava um "excesso de clareza normativo", fato é que tais disposições, hodiernamente, já não são mais desconhecidas pelos órgãos ambientais que tratam da matéria, de modo que institutos do licenciamento ambiental como a simplificação procedimental, uniformidade procedimental, comunicações no âmbito da tramitação, dentre todos os temas ali constantes na Resolução CONAMA nº 284/01, que são um mero espelho da Resolução CONAMA nº 237/97, hoje já são uma realidade e de diuturna aplicação pelos órgãos e entidades ambientais pátrios.

51. Nunca é despiciendo rememorar que o Estado é concebido em razão do cidadão. Deste modo, a melhoria da qualidade regulatória, que põe o cidadão como principal destinatário da política pública, gera uma confiança legítima nas instituições públicas, de modo que, o Estado ao assim proceder, gera desenvolvimento econômico, laborando, ao fim e ao cabo, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza, da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais. No que tange à proteção ambiental, é sempre de bom alvitre destacar que o prejuízo ao crescimento econômico tem por reflexo direto a agressão ao meio ambiente. Assim, o abuso regulatório termina por comprometer até mesmo a proteção ambiental.

52. Por fim, a regulação da atividade econômica possui especial coloração na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Segundo a Excelsa Corte Brasileira, decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, é necessário um "(...) ônus de justificação elevado," em se tratando da intervenção regulatória do Estado sobre o domínio econômico, "(...) É dizer: a restrição à liberdade deve encontrar suporte em elementos empíricos que indiquem a sua necessidade e adequação para o atingimento do objetivo constitucionalmente legítimo. Consubstancia ônus do proponente da medida embasá-la com informações - pesquisas de campo, estatísticas, levantamentos históricos etc. - que a justifiquem e demonstrem a sua eficácia." [13]. O caso restou assim ementado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM

MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. 2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual. 3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios. Precedentes: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016. 4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI 3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. 5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletivo grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. “The theory of economic regulation”. in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring,1971). 9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e



170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi. 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. 15. A literatura do tema assenta que, verbis: "não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços" (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: The Journal of Political Economy, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. The Enforcement Theory of Regulation. In: The Failure of Judges and the Rise of Regulators. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. "The Abuse of Occupational Licensing". In: 44 U. Chi. L. Rev. 6 1976-1977. 16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. Law and Economics for Civil Law Systems. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. 18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega "ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente", em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.

53. Individualizando tais balizas do Supremo Tribunal Federal à Resolução CONAMA nº 284/01, definitivamente não se trata de ato administrativo normativo editado com fulcro em "pesquisas de campo, estatísticas, levantamentos históricos etc.", capazes de justificar a interferência no direito fundamental de livre empreender daqueles que estão sujeito à atividade econômica regulada, a malferir até mesmo o art. 170 da CRFB/88. Sob o prisma técnico-jurídico que compete a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União analisar, tampouco se vislumbra prejuízo à proteção ambiental ou, sequer, melhoria à proteção ambiental, já que se trata apenas de um ato pleonástico, redundante.

54. Por fim, vista a questão sob o prisma dos direitos fundamentais, a exigir que todo e qualquer ato abstrato passe pelo filtro do princípio da proporcionalidade, tem-se que atos regulatórios desnecessários e inúteis ferem seu subprincípio da necessidade, também denominado de subprincípio da "mínima intervenção". Idêntica conclusão chega a doutrina de Cláudio de Oliveira Santos Colnago em capítulo que aborda exclusivamente os aspectos constitucionais da análise de impacto regulatório sob a visão dos direitos fundamentais e relativamente à análise de impacto regulatório (AIR), *in integrum*:

No que diz respeito aos princípios gerais da atividade econômica, a AIR é instrumento de excelência do princípio da mínima intervenção, pelo qual, a regulação estatal somente deva ocorrer em casos nos quais sua necessidade seja demonstrável de forma racional e justificada. Tal princípio decorre não somente da valorização da iniciativa livre (e não da iniciativa limitada) e da facultatividade do planejamento econômico estatal, mas da própria concepção de Estado de Direito, conectado que está com o princípio da proporcionalidade, em sua modalidade de necessidade. Afinal, uma atuação regulatória limitadora de direitos fundamentais somente passará no teste de necessidade "... caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, e por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido" (SILVA, 2002, p.37). [14]

55. Sob esta ponderação, tem-se que, se num momento primeiro a Resolução CONAMA nº 284/01 foi necessária, tornou-se, atualmente, supervenientemente inconstitucional por violação ao princípio constitucional da proporcionalidade, especificamente seu subprincípio da necessidade ou

mínima intervenção.

## **II.6. O caso à luz do Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Portaria MMA nº 630/2019)**

56. Compulsando com detença o Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente, a Portaria MMA nº 630/2019, em razão da novidade implementada pela Decreto nº 10.139/2019, não há dispositivo próprio que disponha sobre a situação. Há uma lacuna quanto à forma de pautar Resoluções CONAMA que tenham se tornado desnecessárias e que devam ser revogadas com fulcro no art. 8º, inciso III do Decreto nº 10.139/2019.

57. Não obstante, como o caso dos autos envolve uma inconstitucionalidade superveniente, já que o ato não passou no filtro do princípio da proporcionalidade, é possível sua inclusão direta em pauta, conforme a autorização constante do art. 19, §4º do RICONAMA.

### **III - Conclusão**

58. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994, na Lei nº 13.327/2016, concluo:

i) pela ausência de caducidade da Resolução CONAMA nº 284/2001, considerando atos normativos primários que lhe são supervenientes (LC nº 140/2011, Lei nº 12.651/2012, Lei nº 12.727/2012, Lei nº 11.428/2006, Lei nº 9.433/97);

ii) pela inconstitucionalidade superveniente da Resolução CONAMA nº 284/2001, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, especificamente o subprincípio da necessidade ou intervenção mínima;

iii) pela necessidade da revogação expressa da Resolução CONAMA nº 284/01, a teor do comando do art. 8º, inciso III do Decreto nº 10.139/2019;

iv) pela possibilidade de inclusão direta em pauta do Plenário do CONAMA, conforme autorização constante no art. 19, §4º do RICONAMA (Portaria MMA nº 630/2019).

59. Aprovada esta manifestação jurídica, sugiro:

i) a aprovação do Parecer nº 000115/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, da Dra. Priscila Gonçalves, exarado no bojo do Processo Administrativo Eletrônico nº 02000.005593/98-77 (principal);

ii) a aprovação do PARECER n. 00225/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, do Pedro Allemand, exarado no bojo do Processo Administrativo Eletrônico nº 2000.002570/2020-11 (apenso/vinculado);

iii) a devolução, pelo Apoio/CONJUR-MMA, do processo administrativo principal ao DCONAMA para ciência;

iv) a devolução, pelo Apoio/CONJUR-MMA, do processo administrativo vinculado/apenso à SQA/MMA para ciência;

v) a abertura de tarefa, via sistema SAPIENS, à PFE/IBAMA, para ciência do caso.

60. É o parecer. Ao CONJUR/MMA.

Brasília, 29 de junho de 2020.

Olavo Moura Travassos de Medeiros  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Matéria Finalística

Referências:

[1] Ementa: CONSTITUCIONAL. NATUREZA SECUNDÁRIA DE ATO NORMATIVO REGULAMENTAR. RESOLUÇÃO DO CONAMA. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Não se admite a propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar Resolução do CONAMA, ato normativo regulamentar e não autônomo, de natureza secundária. O parâmetro de análise dessa espécie de ato é a lei regulamentada e não a Constituição. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido. (ADI 3074 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 12-06-2014 PUBLIC 13-06-2014)

[2] “Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 354.). Em idêntico sentido, imorredoura é a lição de Pontes de Miranda, *textus*: “Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, **ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou**, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, nem institui penas, emolumentos, taxas ou isenções. **Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale.**” (grifei)

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 175-176.

[4] RMS 14.219/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2002, DJ 24/06/2002, p. 187.

[5] Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 168.

[6] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 456.

[7] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 82 (citação em Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed.rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 167).

[8] GUEDES, MARCELO. **Da análise de impacto regulatório**. Comentários ao Capítulo IV da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019. Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada Artigo por Artigo/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 339

[9] Idem, p. 339.

[10] Ibidem, p. 339-340.

[11] REZENDE OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO. Capítulo denominado "**Comentários ao art. 5º**" da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019. Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada Artigo por Artigo/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 358.

[12] Idem, p. 359-360.

[13] ADPF 449. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. LUIZ FUX. Julgamento: 08/05/2019. Publicação: 02/09/2019.

[14] COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. **Aspectos Constitucionais da Análise de Impacto Regulatório: Direitos Fundamentais e Proporcionalidade**. Lei de Liberdade Econômica - Lei 13874/2019 Comentada Artigo por Artigo/André Santa Cruz, Juliana Oliveira Domingues e Eduardo Molan Gaban - Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 352.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 020000055939877 e da chave de acesso 528690be

---

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450540582 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 29-06-2020 14:15. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



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

---

**DESPACHO n. 00988/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.005593/98-77**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Aprovo o PARECER n. 00220/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, no sentido da inconstitucionalidade superveniente da Resolução CONAMA nº 284/2001, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, bem como pela necessidade de sua revogação expressa, tendo em vista o disposto no art. 8º, inciso III, do Decreto nº 10.139, de 2019.
2. Ao apoio para as providências administrativas constantes no item 59 do citado Parecer.

Brasília, 29 de junho de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 020000055939877 e da chave de acesso 528690be

---

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 451276094 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 29-06-2020 18:43. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---