



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

PARECER n. 00323/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.003079/2020-16

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: AGU. CGU/AGU. CONJUR/MMA. CMF. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO PARA REVISÃO DA RESOLUÇÃO Nº 413/2009, QUE DISPÕE SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA AQUICULTURA, ENCAMINHADA AO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA PELO CONSELHEIRO TITULAR REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. IBAMA, SQA/MMA E SBIO/MMA. MANIFESTAÇÕES TÉCNICAS FAVORÁVEIS. LEI Nº 6.938/1981. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA, COM RECOMENDAÇÕES.

I - Dos Fatos

1. Trata-se de proposta de resolução para revisão da Resolução nº 413/2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura, encaminhada ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA pelo conselheiro titular representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA (Doc. Sei nº 0573538).
2. Como justificativa da proposição, foi encaminhada a Nota Técnica nº 10/2020/CGODAU/DEPOA/SAP/MAPA. Entre outras considerações, afirmou-se que as alterações basicamente podem ser caracterizadas em três principais pontos, quais sejam, a atualização das definições e termos, conforme as alterações do Decreto nº 4.895/2003 e os novos sistemas produtivos, a modificação da forma de enquadramento do potencial de impacto da atividade, utilizando o volume de produção, e a adequação nos processos de licenciamento ambiental e de monitoramento, de acordo com a nova proposta de enquadramento. Encaminhou-se também o Parecer nº 9/2020/CGODAU/DEPOA/SAP/MAPA, relatando as alterações formuladas.
3. Instada a se manifestar, a Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA) emitiu a Nota Técnica nº 604/2020-MMA, avaliando que "*a alteração proposta está adequada para a melhor condução do licenciamento ambiental da aquicultura, visto que a atualização normativa proposta é compatível com a evolução tecnológica da atividade. Além disso, o critério proposto para o enquadramento do licenciamento da atividade a partir do volume de produção apresenta-se mais condizente com o potencial de impacto da atividade, do que o atual critério de porte do empreendimento*".
4. Por sua vez, a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) do IBAMA, mediante a Nota Técnica nº 20/2020/DILIC, considerou que a proposta é pertinente para o tipo de atividade que se pretende licenciar, mas que carece de ajustes, tendo em vista a ausência da abordagem do manejo de espécies exóticas e alóctones. Por intermédio do Despacho nº 8085362/2020-DILIC, o Diretor da DILIC concordou com o MAPA por entender que a proposta de minuta de resolução pode ter andamento no Conama, para que possa ser apresentada e discutida na Câmara Técnica do Conama.
5. Já a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO), na Informação Técnica nº 16/2020-CGBIO/DBFLO, alegou que o tema é majoritariamente tratado no âmbito de licenciamento estadual, e, por isso, os órgãos estaduais de meio ambiente necessitam ser amplamente ouvidos na continuidade da proposta, que o IBAMA é o órgão competente para expedir o ato normativo federal que autorize a utilização de espécies alóctones ou exóticas na aquicultura do país, e assim deva continuar, que a proposta de resolução apresentada não traz essa clareza quanto as espécies exóticas ou alóctones permitidas para cultivo, nem quem as listará, o que poderá causar descontrole na introdução de novas espécies na aquicultura nacional, introdução no país, translocação de bacias, e conseqüente invasão biológica de difícil ou impossível reversão, recomendando a manutenção de artigo com redação de mesmo teor e clareza do art. 14 da atual Resolução CONAMA 413/2009 para o efetivo controle nacional do cultivo de espécies exóticas ou alóctones buscando evitar os danos ambientais da bioinvasão dos ecossistemas.
6. Recebidos os autos nesta Consultoria Jurídica, considerando que a matéria tratada na minuta envolve a utilização de espécies, foi solicitada manifestação da SBio/MMA, a qual, por meio da Nota Técnica nº 914/2020-MMA, não apresentou óbices quanto ao seguimento do trâmites relacionados à revisão da Resolução em questão, mas destacou que a utilização de espécies exóticas nas atividades e empreendimentos de aquicultura, assim como as conseqüências de seu uso no

estabelecimento dos procedimentos de licenciamento ambiental da aquicultura e nos seus respectivos Planos de Monitoramento devem ser debatidos no âmbito do CONAMA.

7. Após, os autos retornaram para continuidade da apreciação do caso.
8. É o relatório. Passo à apreciação.

II - Fundamentação Jurídica

9. Inicialmente, cumpre registrar que a presente análise se restringe aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito do ato. Assim, tratando-se de ato administrativo, cabe averiguar os seus elementos constitutivos, quais sejam: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.

10. Verte dos autos que o conselheiro titular representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA apresentou proposta de resolução para revisão da Resolução nº 413/2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura, a ser apreciada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

11. Segundo as justificativas apresentadas pelo proponente, na Nota Técnica nº 10/2020/CGODAU/DEPOA/SAP/MAPA, as alterações basicamente podem ser caracterizadas em três principais pontos, quais sejam, a atualização das definições e termos, conforme as alterações do Decreto nº 4.895/2003 e os novos sistemas produtivos, a modificação da forma de enquadramento do potencial de impacto da atividade, utilizando o volume de produção, e a adequação nos processos de licenciamento ambiental, e de monitoramento, de acordo com a nova proposta de enquadramento.

12. Pois bem. A edição de resolução com o conteúdo ora submetido se insere no âmbito de competência do CONAMA, prevista no art. 8º, inciso I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, para "*estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA*".

13. Quanto à forma, entende-se correta a escolha da resolução como o instrumento apto a veicular o objeto pretendido, posto que o Regimento Interno do referido órgão (Portaria MMA nº 630, de 5 de novembro de 2019) prevê a adoção da referida moldura "*quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais*" (art. 9º, inciso I, alínea "a").

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

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

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

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

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

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

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

IV - escopo do conteúdo normativo; e

V - análise de Impacto Regulatório.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15. Analisando o caso dos autos, depreende-se que proposta em questão foi encaminhada pelos conselheiros representantes do MAPA (membro do CONAMA por força do art. 5º, inciso IV, alínea "d", do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990), à Secretaria-Executiva do CONAMA, acompanhada de justificativa técnica. A relevância da matéria ante as questões ambientais revela-se em razão da existência de disciplina em vigor desde o ano de 2009, a qual se pretende alterar. O escopo do conteúdo normativo foi tratado pelo proponente na Nota Técnica anteriormente citada. Quanto à análise de impacto regulatório, ressalva-se que a sua exigência dependia da regulamentação do art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, o que ocorreu com a edição do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, ou seja, posteriormente ao envio da proposta em questão, cujo e-mail que a veiculou data de 14 de maio de 2020.

16. Quanto à degradação ambiental observada e os aspectos ambientais a serem preservados, essas matérias serão analisadas a seguir juntamente com o objeto do ato administrativo, em razão da interface existente entre eles. Dito isto, algumas questões devem ser ponderadas.

17. Como visto, a DILIC/IBAMA entendeu que é importante que haja uma melhor abordagem sobre a utilização de espécies exóticas e invasoras, bem como uma diferenciação da utilização de espécies nativas de ocorrência natural local. A DBFLO/IBAMA também apresentou preocupações quanto à clareza acerca das espécies exóticas ou alóctones permitidas para cultivo. A SBio/MMA, por sua vez, destacou que a utilização de espécies exóticas nas atividades e empreendimentos de aquicultura, assim como as consequências de seu uso no estabelecimento dos procedimentos de licenciamento ambiental da aquicultura e nos seus respectivos planos de monitoramento, devem ser debatidos no âmbito do CONAMA.

18. O MAPA justificou a exclusão dos incisos que tratam sobre os conceitos de espécies alóctones ou exóticas e espécies nativas ou autóctones em virtude de que "*a classificação ocorrerá por porte de empreendimento e não pela espécie, a qual é tratada em legislação específica*". De fato, a consideração sobre o potencial de severidade das espécies, elencado na atual resolução como critério baseado na característica ecológica da espécie e no sistema de cultivo a ser utilizado, não consta na proposta em questão.

19. Diante disso, tendo em vista as preocupações acima externadas, é necessário que os citados pontos sejam esclarecidos. Entende-se ainda que é essencial que haja um debate técnico sobre a estipulação, feita pela minuta em exame, apenas do porte como critério para a caracterização do procedimento de licenciamento ambiental, constante no § 1º do art. 5º, sem considerar o potencial de severidade da espécie utilizada no empreendimento, como ocorre atualmente, levando-se em consideração a relação destes elementos com os impactos ambientais causados pela atividade licenciada. No entanto, como a proposta ainda está na fase inicial de tramitação, de admissibilidade, é possível que a matéria seja debatida e resolvida no âmbito do Conselho.

20. Prosseguindo-se na análise do objeto, constata-se que o § 4º do art. 5º está escrito de forma genérica ("*a critério do órgão licenciador, em casos de adensamento em águas públicas, os empreendimentos poderão ser enquadrados em categoria de maior porte*"), sem a enumeração de parâmetros para a tomada de decisão pelo órgão ambiental licenciador. Essa forma de disciplina normativa pode contribuir para que sejam exaradas decisões arbitrárias e destoantes em relação a casos semelhantes. Portanto, sugere-se que esse ponto também seja bem debatido. É preciso atentar ainda que a justificativa dada pelo MAPA de que o inciso I do § 1º do art. 6º foi transformado do referido § 4º do art. 5º está equivocada, visto que o fato de determinados tipos de empreendimentos aquícolas não estarem em regiões de adensamento de cultivos aquícolas é atualmente critério para que sejam licenciados por meio de procedimento simplificado de licenciamento ambiental, sendo que a modificação operada permite apenas que o órgão licenciador classifique o empreendimento nessas áreas em categoria de maior porte.

21. No tocante à revogação dos §§ 1º e 2º do art. 15, pelo art. 11 da minuta, o MAPA apresentou a justificativa de que "*perde o sentido em função das alterações propostas no novo art. 8º*". Acontece que o art. 8º não trouxe qualquer inovação, sendo a reprodução do atual art. 12. Logo, tal ponto também merece ser esclarecido no âmbito do CONAMA.

22. Sobre a primeira parte do art. 19, que estabelece que a resolução entra em vigor na data de sua publicação, é preciso que ela seja ajustada em obediência ao seguinte dispositivo do Decreto nº

10.139, de 28 de novembro de 2019:

Art. 4º Os atos normativos estabelecerão data certa para a sua entrada em vigor e para a sua produção de efeitos:

I - de, no mínimo, uma semana após a data de sua publicação; e

II - sempre no primeiro dia do mês ou em seu primeiro dia útil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de urgência justificada no expediente administrativo.

23. Portanto, no que se refere ao objeto, os pontos acima devem ser melhor trabalhados durante a tramitação da presente proposta de resolução.

24. Ainda quanto aos elementos/requisitos do ato, constata-se que o motivo e a finalidade evidenciam-se ante as manifestações técnicas do IBAMA, da SQA/MMA, da SBio/MMA e do MAPA.

25. No que tange às exigências da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto nº 9.191/2017, utilizados aqui como parâmetros para análise formal dos atos, uma vez que estabelecem normas e diretrizes de projetos de atos normativos de competência do Poder Executivo Federal, passa-se a fazer algumas sugestões de ajustes ao texto:

a) tendo em vista que a presente minuta visa, na verdade, revogar a Resolução CONAMA nº 413/2009, sugere-se que a menção à alteração desta última seja decotada da ementa e acrescentado, ao final, um artigo operando a mencionada revogação;

b) sobre os "*considerandos*", não é recomendável a sua utilização em textos normativos, devendo o conteúdo da norma ser o mais conciso possível, merecendo, portanto, que sejam suprimidos da minuta;

c) sugere-se que se adote para o *caput* do art. 1º a seguinte redação: "*Esta Resolução ~~tem como objeto estabelecer~~ estabelece normas e critérios para o licenciamento ambiental da aquicultura*";

d) transformar o inciso I, § 2º, do art. 5º, no § 3º;

e) dar ao inciso XI a seguinte redação: "*XI - manejo aquícola: intervenções realizadas pelo produtor (a) durante a criação de organismos aquáticos que visam otimizar a produção e a rentabilidade, de maneira compatível com o desenvolvimento sustentável ~~(i.e. objetivos sociais, econômicos, ambientais e de governança)~~, possibilitando a oferta de produtos seguros ao consumidor*";

f) dar a seguinte redação ao § 1º e respectivo inciso I, ambos do art. 5º: "*§ 1º Os procedimentos de licenciamento ambiental são diferenciados em relação ao porte, conforme os critérios a seguir: I - Empreendimentos de pequeno porte e que causem baixo impacto e baixo risco (...)*". Nesse último caso, a mudança se justifica para que haja uma adequação em relação ao conceito trazido no inciso VII do art. 3º;

g) transformar o inciso I, do § 2º, do art. 5º, em parágrafo;

h) no § 2º do art. 5º, basta elencar os empreendimentos de grande porte, pois os de médio porte já estão compreendidos na regra geral relativa ao processo de licenciamento ambiental simplificado prevista no inciso II, § 1º, do art. 5º;

i) adotar a seguinte redação para o art. 14, *caput* e § 1º: "*Art. 14º Os empreendimentos de aquicultura localizados diretamente no corpo hídrico poderão ter o licenciamento ambiental independentemente do licenciamento da área de apoio em terra. §1. O Licenciamento Ambiental do empreendimento no corpo hídrico não exclui a necessidade de regularização do uso da APP para acesso ao corpo hídrico ~~junto ao OEMA~~*".

26. Por fim, recomenda-se que seja feita uma ampla revisão gramatical do texto da minuta.

III - Conclusão

27. Diante do exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, opino pela admissibilidade da proposta de resolução para revisão da Resolução nº 413, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura, desde que acolhidas as sugestões acima.

28. Recomendo o retorno dos autos ao DCONAMA/MMA para ciência e adoção das medidas cabíveis.

29. É o parecer.

30. À consideração do Consultor Jurídico.

Brasília, 10 de setembro de 2020.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000003079202016 e da chave de acesso 9ca89597

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 493362959 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES. Data e Hora: 10-09-2020 15:31. Número de Série: 1704835042102943846. Emissor: AC CAIXA PF v2.



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

DESPACHO n. 01332/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.003079/2020-16

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o PARECER n. 00323/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Ao apoio para restituir estes autos ao DCONAMA/MMA, para ciência e providências cabíveis.

Brasília, 15 de setembro 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) 02000003079202016 e da chave de acesso 9ca89597

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 497442640 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 15-09-2020 16:52. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
