



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

NOTA Nº 009/2013/CONJUR-MPA/CGU/AGU

REFERÊNCIA: DOCUMENTO Nº 00350.906231/2012-09 (PROCESSO Nº 02000.003239/2003-18)

INTERESSADO: CTBio - CONAMA

ASSUNTO: CONSULTA COMPETÊNCIA NORMATIVA SOBRE INTRODUÇÃO E REINTRODUÇÃO DE ESPÉCIES EXÓTICAS EM AMBIENTES AQUÁTICOS.

Senhor Coordenador,

01. Trata-se, o presente processo, de Grupo de Trabalho – GT, instituído no âmbito da Câmara Técnica de Biodiversidade – CTBio, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, que objetiva discutir regular a “introdução reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos”.

02. Por meio do Memorando nº 004/2013 – CGPAM/DPOPA/SEPOP/MPA, de 11 de janeiro de 2013, o representante do ministério junto ao CONAMA, encaminha cópia do Processo nº 02000.003239/2003-18, para análise desta CONJUR tendo em vista a solicitação exarada no Ofício-Circular nº 65/2012/DCONAMA/SECEX/MMA, no qual informa e solicita o seguinte:

“1. Existe no CONAMA, desde 2003, a discussão sobre a proposta de resolução que dispõe sobre a introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos (processo em epígrafe). Tal matéria, porém, chegou a um impasse que impossibilita o seguimento das discussões e a deliberação pela Câmara Técnica de Biodiversidade – CTBio, onde é tratada.

2. Durante a realização da 1ª CTBio, ocorrida em 29/02/2012, os conselheiros decidiram fazer consulta à Consultoria Jurídica-CONJUR do Ministério do Meio Ambiente e, posteriormente, solicitar o mesmo ao MPA, para embasá-la na tomada de decisão sobre o curso da matéria no CONAMA.

3. Dessa forma, pergunto a Vossa Senhoria sobre a possibilidade de encaminhar à CONJUR do MPA cópia do processo, que já apresenta o parecer da CONJUR/MMA, para que ela emita manifestação escrita para juntar ao processo no CONAMA. Providenciaremos a cópia completa dos autos assim que houver manifestação de conselheiro representante do MPA.”

03. Conforme citado no ofício acima, em 29/02/2012, foi realizada a 1ª Reunião da Câmara Técnica de Biodiversidade cuja Ordem do Dia tratou, no item 3.1., da “Proposta de Resolução que dispõe sobre a Introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos”, *in verbis*:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

“3.1. Processo nº 02000.003239/2003-18 - Proposta de Resolução que dispõe sobre a Introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos.

Interessado: Ibama

Procedência: 20ª CTBio. Data: 08 e 09 de novembro de 2011.

Tramitação: A 17ª CTBio deliberou por reativar o GT, dando-lhe o prazo mínimo regimental, sob nova coordenação do MMA (Secretaria de Biodiversidade e Florestas – SBF) e relatoria do MPA. O Coordenador do GT solicitou à Secex a suspensão dos trabalhos do GT. Durante a 19ª CTBio, o DConama sugeriu o arquivamento do processo. Todavia, a SBF renovou o interesse em tratar o tema no CONOMA e informou que a Coordenação do GT entregaria relatório do grupo já com novas perspectivas pretendidas, a fim de subsidiar futura deliberação da Câmara.

A 1º CTBio (regimento 2011) decidiu pela suspensão do processo até que receba o posicionamento jurídico da CONJUR quanto à competência de se propor a matéria.

O capitão Marcelo Robis Francisco Nassaro (CNCG) e a sra. Danielle Blanc (MPA) apresentaram a intenção de que fossem consultadas a CONJUR/MMA e a CONJUR/MPA concomitantemente. No entanto, **por decisão da maioria da CT, se consultará primeiramente a CONJUR/MMA acerca da competência do Conama quanto à preposição. Posteriormente, dar-se-á ciência acerca desse posicionamento ao MPA por meio de seus representantes na Plenária.**” (grifou-se)

04. Neste sentido, por meio do Despacho nº 168/2012/DCONAMA/SECEX/MMA, o presente processo foi encaminhada à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente para análise “quanto à competência deste Conselho para propor resolução que dispõe sobre a matéria em questão.”.

05. Ao analisar a presente questão, a CONJUR/MMA, exarou o Parecer nº 274/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc. No referido parecer, o douto Advogado da União relata as discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho e apresenta manifestação acerca das competências institucionais e normativas do CONAMA, bem como dos Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura, concluindo, ao final, o seguinte:

“III – CONCLUSÃO

31 **Ante o exposto**, no exercício das atribuições previstas na LC nº 73/1993, observo inicialmente que o controle sobre as atividades relacionadas, em que pese encontre amparo constitucional e legal, não está delimitado quanto à sua natureza, especialmente relevante para definição de competência normativa.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

32 É que em que pese o Conselho Nacional de Meio Ambiente, nos termos do art. 8º da Lei nº 6.938/81, possua competência para dispor sobre licenciamento ambiental (inclusive das atividades de pesca e aquicultura), competência esta inalterada e ressalvada expressamente pelas Leis 11.958/09 e 11.959/09; **a CTBio não definiu se o controle aqui se daria sob tal forma, dentro dos requisitos previstos no art. 10 da Lei 6.938/81.** Em resumo, o CONAMA cabe definir se a atividade de ‘introdução, reintrodução e translocação de organismos aquáticos exóticos ou alóctones vivos’ é licenciável, para somente assim determinar sua competência normativa.

33 Por outro lado, ao CONAMA, em que pese mantenham incólume suas competências para estabelecer ‘normas critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos’, nos termos do **art. 8º, VII da Lei 6.938/81**, por força da superveniência de legislação especial, compete compatibilizar tal competência com o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, dentro do que a legislação (art. 27, §6º, I da Lei 10.683/03) se refere a serem os ‘aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros’, matéria que se insere na competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente.

34 Assim, **ao CONAMA cabe justificar o enquadramento da proposta discutida em sua competência**, seja para dispor sobre licenciamento ambiental, seja para estabelecer normas sobre manutenção da qualidade ambiental e sobre o uso sustentável das recursos ambientais, hídricos inclusive, à exceção dos pesqueiros, frente às atividades de pesca e aquicultura.

35 Destaco que tanto o CONAMA quanto o MMA e MPA irão estabelecer normas para a atuação administrativa atribuída a União pelo art. 7º, XVII da LC 140/2011 de ‘controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, habitats e espécies nativas’, a ser exercida pelos entes competentes. Não se devem confundir as competências constitucionais administrativas e legislativas, aquela prevista no art. 23 da Constituição e fixada na LC 140/11, essa última comum entre os entes federados na forma do art. 24 da Constituição; e tampouco a competência normativa do CONAMA, baseada na Lei 6.938/81.

36. Assim, sugiro o envio dos autos ao Departamento da Apoio ao CONAMA para adoção das providências cabíveis, enviando-se também cópia do presente, por Memorando, à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, para ciência.” (grifos no original)

06. Em síntese, é o relatório.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

PRELIMINAR

07. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria Jurídica se dará nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se ao âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, de acordo com o disposto no Acórdão do Supremo Tribunal Federal – STF prolatado nos autos do MS nº 24.073-3-DF - Pleno, D. J. 31.10.2003.

NO MÉRITO

DA COMPETENCIA DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA E DO MEIO AMBIENTE PARA ORGANIZAR ESTABELECEER NORMAS A RESPEITO DO USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS

08. O §6º do art. 27 da Lei nº 10.683/2003 dispõe sobre a competência compartilhada do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para regulamentar o uso sustentável dos recursos pesqueiros. *In verbis*:

§ 6º Cabe aos **Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente**, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao **uso sustentável dos recursos pesqueiros**: (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009)

I - **fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros**, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento; e (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009) (Vide Lei nº 11.958, de 2009)

II - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e aquicultura. (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009)

(Os grifos são meus)

09. De igual forma o art. 1º do Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009, que regulamentou o § 6º, inciso I, do art. 27 da Lei nº 10.683/2003, senão vejamos, *litteris*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a **competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente** para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, **fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros**.

§ 1º As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento definirão a forma de uso sustentável dos recursos pesqueiros em exploração ou a serem explorados pela pesca comercial, amadora e de subsistência.

§ 2º **O disposto neste Decreto não se aplica à normatização da atividade de aquicultura**. (Os grifos são meus)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

10. Assim, verifica-se que a competência conjunta disposta no Decreto nº 6.981 de 2009, não se aplica a normatização da aquicultura, atribuição esta exclusiva do Ministério da Pesca e Aquicultura, por força do art. 27, inciso XXIV alínea “f” da Lei nº 10.683, de 2003.

11. Não obstante, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a competência do CONAMA, para estabelecer critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como para normatizar atividades que visem a manutenção da qualidade do meio ambiente objetivando o uso racional dos recursos ambientais e hídricos, *in verbis*:

“Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - 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;

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.”

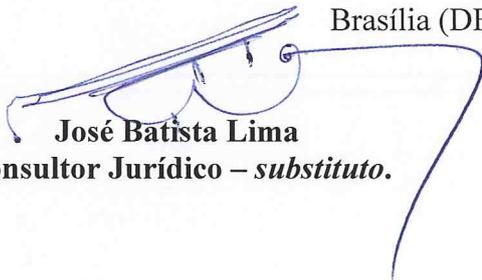
12. Desta forma, é necessário que CTBio delimite o objeto a ser regulamentado, valendo-se, se necessário, de prévia consulta à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA, sobre o limite da competência regulamentar do referido Conselho.

CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, com base no que determina o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e tendo em vista a deliberação realizada na 1ª Reunião da Câmara Técnica de Biodiversidade de 29/02/2012, no sentido de dar ciência ao MPA do posicionamento da CONJUR/MMA, esta Consultoria Jurídica junto ao MPA ratifica o posicionamento exarado no Parecer nº 274/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc.

14. Com tais considerações, devolvo o feito ao Coordenador Geral de Planejamento e Ordenamento da Pesca Artesanal Marinha, na qualidade de representante do MPA junto ao CONAMA, para conhecimento e providências objetivando demais encaminhamentos junto ao referido Conselho.

Brasília (DF), 17 de janeiro de 2013.


José Batista Lima
Consultor Jurídico – *substituto*.

EM BRANCO