



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. 00122/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU

Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 02000.000360/2016-11.

Processo Administrativo Eletrônico ("SEI!") nº 02000.000360/2016-11.

Interessado/consulente: Departamento de Apoio ao CONAMA - DCONAMA.

Assunto: Minuta de Resolução CONAMA que intentar disciplinar a "(...) utilização sustentável das abelhas-nativas-sem-ferrão em meliponicultura".

CONTROLE DE JURIDICIDADE. MINUTA DE RESOLUÇÃO CONAMA. PROPOSTA DE REVISÃO E APERFEIÇOAMENTO DA RESOLUÇÃO CONAMA Nº 346/2004. ART. 8º, INCISO I DA LEI Nº 6.938/1981 C/C ART. 7º, I DO DECRETO Nº 99.274/2000. ANUÊNCIA DO IBAMA. ART. 3º, §§2º E 3º. INOVAÇÃO DO ORDENAMENTO. DEMAIS DISPOSITIVOS. CONSIDERAÇÕES. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

I - Relatório

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico remetido pelo DCONAMA a esta CONJUR/MMA, a fim de que haja apreciação jurídica de minuta de Resolução CONAMA que intenta disciplinar a "(...) utilização sustentável das abelhas-nativas-sem-ferrão em meliponicultura".

2. O processo administrativo foi deflagrado a partir do Ofício nº 68/2016/ACST/DGE-SE/SE/GM/MAPA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que, atendendo demanda da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Mel e Produtos Apícolas, questionou a possibilidade de alteração da Resolução CONAMA nº 346/2004, a interrupção imediata das autuações referentes à prática da Meliponicultura em todo o território nacional, bem como a flexibilização dos registros dos meliponários, por meio da efetivação da emissão da Carteira Nacional do Criador de Abelhas com a opção de portabilidade que por si só já identifique o Meliponicultor como integrante do cadastro nacional do criador de abelhas.

3. Em seguida, o feito teve regular trâmite, com apreciação da demanda pela área técnica, troca de ofícios e realização de reuniões, tudo conforme o completo histórico constante dos itens 4.1 e 4.2 trazido na aludida NT n. 52/2016/DESP/SBF/MMA. Contudo, a fim de que as tratativas continuassem, a área técnica teve dúvidas jurídicas e resolveu submeter a presente consulta à CONJUR/MMA. Os questionamentos realizados são os seguintes, *in litteris*:

- Como funciona a hierarquia de normas no caso de aplicação do Decreto n. 99.274/1990, da Resolução CONAMA n. 346/2004 e de uma lei estadual que trate sobre a meliponicultura? Como exemplo, cita-se a Lei n. 16.171, de 14 de novembro de 2013, que dispõe sobre a criação, o comércio e o transporte de abelhas-sem-ferrão (meliponíneas) no Estado de Santa Catarina.
- Quais são os procedimentos cabíveis no caso de uma Instrução Normativa estadual com dispositivo menos restritivo que uma Resolução CONAMA? Como exemplo, cita-se a Instrução Normativa SEMA n. 03, de 29 de setembro de 2014, que institui e normatiza a criação e conservação de meliponíneos nativos (abelhas-sem-ferrão), no Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com o artigo 7º desta norma, "ficam dispensados da obtenção da autorização de funcionamento, os meliponários com até cem colônias, exceto os com finalidade comercial". Por outro lado, de acordo com a Resolução CONAMA n. 346/2004, a dispensa de autorização de funcionamento se aplica aos meliponários com menos de cinquenta colônias.
- Considerando que o Cadastro Técnico de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF/APP foi instituído pela Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio

Ambiente), para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora; e considerando que, conforme a LC n. 140/2011, "controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, bem como aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre" é uma ação administrativa do Estado: i) é obrigatória aos meliponicultoras a exigência de inscrição no CTF/APP? ii) É cabível discutir, no âmbito federal, a instituição de um processo simplificado para cadastro e autorização de funcionamento de meliponários? Em caso positivo, é cabível rever as exigências da Instrução Normativa IBAMA n. 7/2015, atentando para as particularidades dos meliponicultores?

4. O PARECER n. 00220/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 2) apreciou os questionamentos supra e concluiu o seguinte, *in verbis*:

29. Ante o exposto, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Complementar n° 73/93, na Lei n° 13.327/2016, na Lei n° 8.906/1994 e no Decreto n° 6.101/2007, concluo o seguinte, relativamente aos questionamentos formulados pela área técnica: a) Nas hipóteses constitucionais de competência legislativa concorrente, incumbe à União editar as normas gerais e aos Estados cabem suplementar estas normas gerais. Caso o ato estadual (lei estadual, decreto estadual, resolução de conselho estadual, instrução normativa estadual, etc) invada o espaço da normação geral da União, o ato estadual será inconstitucional.a.1) Por conseguinte, atos estaduais que desrespeitam Resolução CONAMA e Decretos federais, quando a matéria for de competência concorrente, serão inconstitucionais.a.2) Já a relação entre o Decreto editado pelo Presidente da República e as Resoluções CONAMA, no que tange ao licenciamento ambiental, já foi solucionada na Nota Conjunta AGU/CGU/PGF 02/2011. Infere-se deste opinativo que: 1) a questão do procedimento simplificado de licenciamento ambiental pode ser operacionalizada tanto pelo ato administrativo PORTARIA, de competência doo Ministro de Estado do Meio Ambiente, como por Resolução CONAMA; 2) caso a questão seja regulamentada por meio de Resolução CONAMA, aplicando-se o art. 8o, inciso I da Lei 6.938/81 c/c o art. 7o, I do Decreto 99.274/90, seus efeitos abrangerão não só a esfera Federal, mas também outros entes políticos, tais como os Estados e, caso inexista Decreto editado pelo Presidente da República ou Portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, supletivamente o IBAMA também estará compreendido pela normação; 3) caso a questão seja regulamentada por meio de Portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, seus efeitos terão abrangência exclusivamente federal, compreendendo apenas e especificamente a relação Ministério do Meio Ambiente - IBAMA, inaplicável, portanto, aos demais entes federativos, ou mesmo a outras autarquias federais vinculadas a outras Pastas da União.

b) Relativamente aos **procedimentos cabíveis no caso de uma Instrução Normativa estadual possuir dispositivo menos restritivo que uma Resolução CONAMA, as providências que podem ser tomadas são as seguintes:**b.1) sob o ponto de vista fiscalizatório, nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental ocasionada pela aplicação da lei inconstitucional, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis (LC n. 140/2011, art. 17, §2o);b.2) do ponto de vista administrativo, é possível que a área técnica remeta arrazoado ao ente estadual - que poderá contar com a colaboração da CONJUR/MMA -, a fim de obter uma resposta administrativa, expondo a injuridicidade do caso e as possíveis providências para restabelecimento da ordem jurídica (revisão do ato, revogação do ato, declaração de caducidade do ato, etc);b.3) podem ser tomadas medidas judiciais para declaração/decretação de invalidade de tais diplomas estaduais, hipótese em que o caso deve ser justificadamente remetido à CONJUR/MMA para providências cabíveis e envio de manifestação aos órgãos contenciosos da Advocacia-Geral da União, pois a estrutura contenciosa da AGU guarda relação com a competência para processo e julgamento da demanda. Esta hipótese de judicialização pode abarcar tanto demandas que pretendem resguardar direitos subjetivos (a exemplo de ações civis públicas para proteger o meio ambiente num caso específico) ou mesmo demandas que pretendem resguardar o próprio ordenamento jurídico, expurgando a norma inconstitucional do sistema (ex: Ação Direta de Inconstitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental).b.4) oferecimento de representação do caso ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Estadual, ao Tribunal de Contas da União ou ao Tribunal de Contas do Estado, a depender da situação concreta.c) **é obrigatória aos meliponicultores a exigência de inscrição no CTF/APPc.1) É cabível discutir, no âmbito federal, a instituição de um processo simplificado para cadastro e autorização de**

funcionamento de meliponários. Contudo, a questão das exigências da Instrução Normativa IBAMA n. 7/2015 (atentando para as particularidades dos meliponicultores) deverá ser objeto de diálogo com o IBAMA.

5. Restituído o processo à área técnica, iniciou-se nova fase, com a juntada do Processo Administrativo (Registro) nº 00000.025573/2016-00. Na oportunidade, houve recebimento de expediente do A.B.E.L.H.A. que, endereçado à SBio, encaminhou proposta de modificação da Resolução CONAMA nº 346/2004 e documentos (fls. 72/96).

6. Ato contínuo, o Processo Administrativo (Registro) nº 006724/2017 também foi juntado aos autos e contém expediente enviado pela CBA ao Ministro de Estado do Meio Ambiente (fls 99/101).

7. O Departamento de Conservação da Biodiversidade-Espécies da SBio conduziu o caso, designando reunião com os interessados, conforme o Ofício nº 40/2017/DESP/SBF/MMA (fls. 102/109).

8. A CBA também apresentou proposta de Resolução CONAMA, com o intuito de revisar a Resolução CONAMA nº 346/2004 (fls. 109/124).

9. O Departamento de Conservação e Manejo de Espécies da SBio exarou a Nota Técnica nº 51313/2017-MMA, com o objetivo "de encaminhar ao Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - DCONAMA uma minuta de nova Resolução CONAMA para disciplinar a utilização sustentável das abelhas-nativas-sem-ferrão em meliponicultura. Até o presente momento encontra-se vigente a Resolução CONAMA nº 346/2004. Em março de 2016 iniciou-se o diálogo que levou à redação dessa minuta, demandada em reunião envolvendo a presença do Ministro de Estado do Meio Ambiente, o Diretor do Departamento de Conservação e Manejo de Espécies (da Secretaria de Biodiversidade) e as partes interessadas no assunto.". Apresentou histórico sobre a condução do tema e a minuta a ser apreciada por esta CONJUR/MMA (fls. 128/136).

10. O processo foi então encaminhado ao DCONAMA que o remeteu à Conselheira Zilda Maria Faria Veloso (fl. 145).

11. A citada conselheira encampou a proposta dos autos por meio do Despacho nº 77743/2017-MMA (fl. 146).

12. Remessa do processo ao IBAMA, conforme o art. 12, §2º do RICONAMA (fl. 147).

13. Em resposta, o IBAMA informou que "contribuiu tecnicamente e participou ativamente das discussões sobre a referida revisão" (fls. 152/154).

14. O processo veio à CONJUR/MMA para manifestação.

15. É o relatório. Passo à fundamentação jurídica.

II - Fundamentação Jurídica

16. Verte dos autos que o Conselheiro do CONAMA representante deste Ministério Ambiental propôs, ainda que por concordância com a instrução realizada pelo Departamento de Espécies da SBio, minuta de Resolução CONAMA que intenta disciplinar a "(...) utilização sustentável das abelhas-nativas-sem-ferrão em meliponicultura", revisando, assim, a existente, válida e eficaz Resolução CONAMA nº 346/2004.

17. Cai a lançar destacar, proemialmente, que a análise da CONJUR/MMA, conforme impõe o art.131 da CRFB/88, cinge-se à juridicidade do ato, não havendo que se imiscuir no mérito da questão, salvo se o próprio mérito for ofensivo a princípios, regras ou postulados jurídicos. Deste modo, eventuais divergências **técnicas** apresentadas pelos interessados **devem ser discutidas no mérito da proposta**, ao longo do devido processo regimental pelo qual as Resoluções CONAMA passam no DCONAMA, tudo conforme o RICONAMA.

18. Primeiramente, a teor do art. 8º, inciso I da Lei nº 6.938/1981 c/c art. 7º, I do Decreto nº 99.274/2000, para que o CONAMA possa estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, faz-se mister que haja “proposta do IBAMA”. Apesar da minuta dos autos ter sido proposta pelo representante do MMA, o IBAMA assentiu com a discussão da proposta, o que atende à *ratio* dos citados dispositivos legais. Tais manifestações constam das fls. 152/154, oportunidade em que o IBAMA informou que "contribuiu tecnicamente e participou ativamente das discussões sobre a referida revisão". Tal posicionamento foi encaminhado pela Presidência da própria Autarquia, seu órgão máximo, portanto, estando atendida, nestes termos, a exigência legal.

19. Como bem clarificado ao longo da instrução processual, esta proposta de Resolução CONAMA intenta não apenas disciplinar o tema da utilização sustentável das abelhas-nativas-sem-ferrão em meliponicultura, mas também revisar a própria Resolução CONAMA nº 346/2004. Por conseguinte, apenas serão objeto de apreciação jurídica aqueles dispositivos novos, já que os constantes da citada Resolução CONAMA tiveram sua juridicidade apreciada quando de sua edição.

20. Nenhum óbice jurídico quanto ao art. 1º, que apenas enuncia o objeto da Resolução CONAMA, como determinam os diplomas inerentes à legística dos atos, assim como o art. 2º, disponente sobre os conceitos utilizados no ato.

21. O primeiro dispositivo que merece uma maior atenção é o art. 3º, segundo o qual

Art. 3º É permitida a utilização, o comércio de abelhas-nativas-sem-ferrão e de seus produtos, assim como a obtenção de colônias na natureza por meio da utilização de recipientes-isca, mediante autorização do órgão ambiental competente e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 1º Será permitida a comercialização de colônias ou parte delas desde que sejam resultado de métodos de manejo para multiplicação, a partir da geração F1 e desde que acompanhada de documento oficial de trânsito emitida pelo Serviço Veterinário Oficial.

§ 2º É vedado o comércio de colônias obtidas por meio da utilização de recipientes-isca, retiradas da natureza ou oriundas de encaminhamentos do órgão ambiental competente.

§ 3º É proibida a captura de colônias com remoção de árvores vivas onde encontram-se alojadas, exceto para fins de pesquisa científica ou em áreas de supressão vegetal de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, desde que autorizada por órgão ambiental competente.

22. O dispositivo aglutina os artigos 3º e 4º da Resolução CONAMA 346/2004. Contudo, é inédito em certos aspectos. Não se vislumbra óbice jurídico à necessidade de autorização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, posto que o dispositivo apenas interpreta o ordenamento - função admitida para alguns atos normativos secundários, a exemplo de Resoluções CONAMA -, bem demonstrando as atribuições daquele órgão presentes no art. 23 da Lei nº 13.502/2017, notadamente o inciso VI. Idêntico raciocínio há de ser aplicado ao §1º.

23. Por sua vez, os §§2º e 3º inovam o ordenamento ao criarem proibições que não encontram suporte legal. Desta forma, os dispositivos devem ser removidos da minuta. À evidência, a norma extraída da interpretação do art. 170, parágrafo único da Constituição Econômica é no sentido de que vedações ao livre exercício da atividade econômica ocorram por meio de lei. Eis o que aparenta nos dois parágrafos.

23.1. Não obstante, a fim de que a área técnica consultante seja melhor esclarecida e a instrução processual ocorra de forma ideal e direcionada, esta supressão dos parágrafos deve observar o que segue: caso ao fim da instrução reste demonstrado nos autos que tais parágrafos são aspectos técnico-ambientais que, na verdade, sem eles não poderia a atividade ser exercida posto que seria potencial ou efetivamente poluidora, o supedâneo legal poderia ser diretamente o art. 8º e/ou 10 da Lei nº 6.938/1981 e os dispositivos seriam válidos.

24. Nenhum óbice jurídico aos artigos 4º, 5º, 6º e 7º. O art. 4º atualiza o tema, de fato, enquanto o art. 5º denota orientação aos órgãos que lidam com a temática do licenciamento ambiental, motivo pelo qual não há que se objetá-lo por inovação do ordenamento jurídico. O art. 6º apenas atualiza o ato à CITES e o art. 7º, à semelhança de outros, apenas é fruto da interpretação do ordenamento jurídico, explicitando atribuições de órgãos que lidam com a temática.

25. No que tange às disposições finais, o art. 8º não traz dispensa de inscrição no CTF/APP e SISFAUNA, mas apenas cria registro simplificado, o que não há óbice jurídico para tanto, como já explicitado no **PARECER n. 00220/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU** (item 27: "27. A questão da possibilidade de discussão, em âmbito federal, da instituição de um processo simplificado para cadastro e autorização de funcionamento de meliponários assemelha-se à questão do licenciamento simplificado. Não é possível a dispensa do cadastro para as atividades indicadas na lei, contudo, não há óbice à simplificação de procedimentos. Pelo contrário, a medida tende a concretizar a duração razoável do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII da CRFB/88), desde que não gere um aodamento do rito capaz de prejudicar a qualidade das informações o que, em última instância, poderia malferir o princípio do devido processo legal constante do art. 5º, LIV da CRFB/88. "). Os artigos 9º, 10e 11 revelam interpretação de dispositivos outros já existentes no ordenamento jurídico.

III – CONCLUSÃO

26. Ante o **exposto**, com supedâneo no art. 131 da Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e no Decreto nº 8.975/2017, concluo pela ausência de óbices jurídicos à minuta de Resolução CONAMA dos autos, observadas as ponderações do item 23 e 23.1. Após aprovação, sugiro a restituição dos autos ao DCONAMA para os trâmites regimentais.

27. É o Parecer. À consideração do Coordenador-Geral de Matéria Finalística desta CONJUR/MMA.

Brasília, 12/03/2018.

Olavo Moura Travassos de Medeiros
Advogado 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) 02000000360201611 e da chave de acesso 140799cc