CONJUR/MMA
Fls. 244
Assinatura

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER Nº 274 /2012/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc (22.5)
Processo nº 02000.003239/2003-18
INTERESSADO: Conselho Nacional do Meio Ambiente
ASSUNTO: Proposta de resolução CONAMA. Competência do Conselho.
REF.: Despacho nº 168/2012/DCONAMA/SECEX/MMA

Direito Ambiental.

Introdução, reintrodução de espécies exóticas em ambientes aquáticos. Controle ambiental.

Competência normativa. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Lei 6.938/81. Ministérios da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente. Competência conjunta. Lei 11.958/09. Delimitação.

I RELATÓRIO

O Departamento de Apoio ao CONAMA encaminha a esta CONJUR, por meio do Despacho nº 168/2012/DCONAMA/SECEX/MMA, de fls. 242, consulta formulada pela Câmara Técnica de Biodiversidade – CTBio do Conselho Nacional do Meio Ambiente, conforme se observa dos trechos abaixo do despacho acima citado:

> *1. A 1ª reunião da Câmara Técnica de Biodiversidade – CTBio do CONAMA, no dia 29/02/2012, teve como pauta, dentre outros, o processo nº 02000.003239/2003-18 que trata da "Introdução, reintrodução e translocação de espéces exóticas em ambientes aquáticos". Referente a este processo, anteriormente havia sido criado Grupo de Trabalho – GT, que teve seus trabalhos suspensos após sua 8ª reunião, quando surgiram impasses e lacunas relacionadas a conceitos, procedimentos e parâmetros acerca do assunto.*
>
> *2. Conforme relatório do GT, coordenado pela SBF/MMA (Sr. Roberto Ribas Gallucci), que explica os motivos da suspensão dos trabalhos, em paralelo às últimas reuniões do grupo, ocorreram "modificações importantes no marco legal que define critérios gerais para as atividades de aquicultura e pesca", como a Lei n. 11.958/09 e a Lei n. 11.959/09, e a Resolução CONAMA n. 413. Esses marcos legais, porém, não especificam os órgãos competentes para autorizações de introdução de espécies exóticas aquáticas para aquicultura, pesca e aquariofilia.*
>
> *3. No que se refere à normatização de regras e parâmetros para a introdução de espécies exóticas em ambientes aquáticos, ficou evidente a necessidade de orientação jurídica sobre as competências relativas ao MMA, ao MPA e ao CONAMA, no âmbito do SISNAMA.*
>
> *4. Dessa forma, a 1ª CTBio deliberou por consultar a CONJUR/MMA, quanto à competência deste Conselho para propor resolução que dispõe sobre a matéria em questão.*
>
> *5. Informo ainda que, conforme decisão da referida reunião, o Conselheiro do MPA no CONAMA encaminhará posteriormente o parecer à CONJUR daquele Ministério para manifestação.*

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

2 Ao que observo às fls. 241, a referida 1ª Reunião da Câmara Técnica de Biodiversidade do CONAMA, realizada em 29/09/2012, "decidiu pela suspensão do processo até que receba o posicionamento jurídico da CONJUR quanto à competência de se propor a matéria". Encaminhou-se também por, após a manifestação desta CONJUR/MMA, dar-se ciência ao Ministério da Pesca e Aquicultura.

3 Ao que observo dos autos, não houve deliberação da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA sobre a proposta de resolução, cujo tema foi submetido à análise desta Consultoria Jurídica pela CTBio, antes mesmo da deliberação final sobre a proposta no âmbito desse colegiado e do envio da proposta à CTAJ ou ao Plenário do CONAMA.

4 É o relatório.

II APRECIAÇÃO JURÍDICA

5 A proposta foi apresentada a este Ministério do Meio Ambiente (que exerce a função de Secretaria Executiva do CONAMA) pelo IBAMA, por meio do **Ofício nº 305/GP/IBAMA** (fls. 03/04), que veio acompanhado de *Exposição de Motivos* (fls. 05).

6 A *Câmara Técnica de Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros* se reuniu por diversas vezes na discussão da matéria, tendo inclusive criado Grupo Técnico/de Trabalho para análise do tema, sem que tenha sido finalizada sua tramitação na esfera do CONAMA.

7 E recentemente, com a entrada em vigor das Leis 11.958/09[1] e 11.959/09[2], surgiu a questão jurídica relacionada à competência do CONAMA, conforme se pode observar do *Relatório do Grupo de Trabalho Espécies Exóticas de fls. 223-228:*

> *1. A regulamentação da introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos vem sendo abordada no Grupo de Trabalho Espécies Exóticas do CONAMA – GT Exóticas, criado em 2005, para tratar desse tema. Após cerca de cinco anos de atuação, e em decorrência dos dissensos e do impasse expostos ao final da 8ª reunião do GT foi solicitada a suspensão dos seus trabalhos em 2010 e comunicado, na 19ª CG Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros, em 29 de setembro de 2011, o encaminhamento de relatório contendo explanação dos motivos da suspensão dos trabalhos e das prespectivas do trato da matéria no CONAMA e em outras instâncias, em subsídio aos conselheiros a fim de que possam deliberar sobre o tema.*
> *[...]*
> *21. Em vista da não conclusão dos trabalhos do GT CONAMA Exóticas, foi acatada em 2010 a recomendação pela suspensão dos seus trabalhos a fim de se avaliar as lacunas e*

[1] Altera as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003; dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Gratificações de Representação da Presidência da República; e dá outras providências.

[2] Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

CONJUR/MMA
Fls. 245
Assinatura

avanços na normatização de procedimentos relacionados a introdução de espécies exóticas aquáticas para aquicultura, pesca e aquariofilia. Particularmente no ano de 2009 ocorreram importantes alterações no marco legal com a modernização da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei 11.959), a definição de novas atribuições federais no ordenamento do uso sustentável de recursos pesqueiros, incluindo atividades agrícolas (Lei 11.958), e a definição de regras e procedimentos para o licenciamento ambiental da aquicultura.

22. Paralelamente, as discussões refletidas na minuta de Resolução CONAMA após a 8ª Reunião do GT Exóticas revelaram impasses e lacunas relacionadas a conceitos, procedimentos e parâmetros a serem adotados para introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas em ambientes aquáticos. Isso ocorreu tanto em vista da complexidade do tema, da carência de informações técnico-científicas que subsidiassem o plano de trabalho proposto desde a 2ª reunião do GT (parágraof 5º), da divergência de posicionamentos institucionais em relação as medidas necessárias à conservação da biodiversidade frente ao desenvolvimento da atividade agrícola, e da ausência de regulamentação desse assunto em outros instrumentos legais.

23. De acordo com o exposto, considerando a necessidade de se normatizar regras e parâmetros para a introdução de espécies exóticas em ambientes aquáticos, e considerando a importância em se definir tais regras devido aos impactos ambientais advindos do emprego dessas espécies frente a demanda de expansão da atividade aquicola em bases sustentáveis, evidencia-se a relevância e competência de regulamentação do tema pelo CONAMA. O avanço das discussões e normatização dessa matéria deve estar embasado em estudos e levantamentos de informações que possam subsidiar critérios e parâmetros para análise de risco ambiental, e a definição de procedimentos mais claros para que possam ser evitados ou minimizados tais riscos no desenvolvimento da aquicultura e da pesca. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente tem avançado na compilação de estudos e informações técnico-científicas em inventários sobre espécies exóticas aquáticas, e poderá fornecer novos subsídios ao CONAMA sobre essa matéria no primeiro trimestre de 2012.

8 E em anexo a tal relatório vê-se breve análise das normas aplicáveis ao tema: LC 140/2011[3], Leis 11.958/09 e 11.959/09, Decreto 6.981/09[4], Decreto 6.101/07[5], Portaria IBAMA nº 145-N/98[6], cuja conclusão transcrevo:

CONCLUSÃO

***3.1.** Diante do exposto, depreende-se que a atividade de aquicultura é formalmente regida por procedimentos de várias instituições, que não podem estar dissociados da área ambiental, responsável pelo licenciamento ambiental, planejamento ambiental da aquicultura, políticas de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas e biodiversidade e, sobretudo, pelo controle de espécies exóticas.*

[3]Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do **caput** e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

[4] Regulamenta o art. 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, dispondo sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros

[5]Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências.

[6]Cujo texto consta às fls. 20/21, e ementa informa que "estabelece normas para a introdução, reintrodução,e transferência de peixes, crustáceos, moluscos e macrófitas aquáticas para fins de aquicultura, excluindo-se as espécies animais ornamentais.

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

> **3.2.** *Está sendo solicitada orientação jurídica sobre as competências de autorização e de regulamentação para a introdução dessas espécies para aquicultura, considerando a necessidade de se normatizar regras e parâmetros para a introdução de espécies exóticas em ambientes aquáticos.*

9 Entendo importante destacar, desde logo, que não cabe à Secretaria de Biodiversidade e Florestas e tampouco à Câmara Técnica de Biodiversidade do CONAMA realizar análise jurídica de proposições perante o Conselho; existem esferas próprias para tanto: esta Consultoria Jurídica, órgão de assessoramento do Ministério do Meio Ambiente, e a Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA, cujas competência encontram-se previstas na **LC 73/93** (para a CONJUR/MMA) e no Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA 452/2011 - CTAJ/CONAMA).

10 O processo deliberativo do CONAMA, com a discussão da matéria perante suas Câmaras Técnicas, não permite que um dos colegiados se insira na competência dos demais; *a manifestação de fls. 227/228 não substitui nem a deliberação da CTAJ/CONAMA* (sequer a prejudica ou limita) e tampouco eventual análise jurídica desta CONJUR.

11 A Secretaria de Biodiversidade e Florestas deste Ministério, seja como órgão de assessoramento – técnico – do titular da Pasta, seja na condição de membro de Câmara Técnica do CONAMA, não possui competência para realizar análise jurídica, inclusive de proposta apresentada ao Conselho; sua análise, assim, deve ser **desconsiderada.**

12 Tendo sido esta CONJUR consultada[7] a respeito da competência do CONAMA, para apresentação de proposta por parte do Ministério do Meio Ambiente, cumpre tecer algumas considerações, valendo todavia ressaltar que a presente análise se dá sem prejuízo da atuação da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA, ou mesmo da análise jurídica a ser realizada por esta mesma CONJUR após a aprovação da proposta perante o Plenário do CONAMA, por força dos seguintes dispositivos do Regimento Interno do Conselho:

> *Art. 25. Os atos aprovados pelo Plenário serão publicados ou encaminhados aos respectivos destinatários pela Secretaria Executiva, no prazo máximo de 40 dias da reunião.*
> *[...]*
> *§ 3º O presidente do CONAMA poderá adiar, em caráter excepcional e motivado, a publicação de qualquer ato aprovado, desde que constatadas, pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, inadequações técnicas, inconstitucionalidades ou ilegalidades, devendo a matéria ser, obrigatoriamente, encaminhada ao Plenário e incluída na pauta da reunião subsequente.*
> *Art. 32. As Câmaras Técnicas terão as seguintes áreas de atuação:*
> *[...]*
> *XI - de Assuntos Jurídicos:*
> *a) examinar a constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa de propostas, antes de sua apreciação pelo Plenário;*

[7] Como órgão de assessoramento do Ministro de Estado (art. 11 LC 73/93), e responsável pela orientação jurídica no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (Decreto 6.101/07).

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

CONJURIMA
Fls. 246
Assinatura

b) apresentar substitutivo ao Plenário, acompanhado da versão original da matéria examinada;
c) devolver a matéria à Câmara Técnica competente, com recomendações de modificação;
d) rejeitar em parte ou na sua integralidade, proposta, analisada sob o aspecto da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, dando ciência à Câmara Técnica de origem e ao CIPAM.

13 A competência normativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente vem estabelecida por legislação federal, especialmente a **Lei 6.938/81**, que assim dispõe:

Art. 8º Compete ao CONAMA:
I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluídoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;
[...]
VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
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.

14 Por força de determinação constitucional (art. 225, §1º, V) cabe ao Poder Público "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente". Assim, havendo risco de dano ao meio ambiente e sendo necessária sua proteção, pode o Poder Publico atuar, estabelecendo, como no caso, normas para controle da qualidade do meio ambiente, tais como o registro que se pretende impor.

15 Ademais, a própria Lei Complementar nº 140/2011 impõe especificamente o controle de que se trata nos autos, garantindo a legalidade do que discutido no CONAMA:

Art. 7º São ações administrativas da União:
[...]
*XVII – controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameçar os ecossistemas, **habitats** e espécies nativas;*
XVIII – aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da floras em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;

16 De forma que, em face dos riscos ao meio ambiente oriundos da atividade preconizada, atuará o CONAMA estabelecendo normas de controle, em prol da manutenção da qualidade do meio ambiente. Importante definir, então, a *forma* como se dará tal controle.

17 Ao CONAMA recai competência para editar normas sobre licenciamento ambiental (art. 8º, I da Lei 6.938/81), tal qual se deu com a *Resolução 413/2009*, que "dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura, e dá outras providências", e também para estabelecer normas, critérios e padrões de controle e manutenção da qualidade do

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

meio ambiente (art. 8º, VII da Lei 6.938/81), como existem em casos como o PROCONVE, dentre outros.

18 Não se pode olvidar, todavia, de outras competências prevista em Lei, tais como aquelas atribuídas aos **Ministérios da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente**, para atuação conjunta no sentido de "fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros", nos termos do **Parecer nº 246/2011/CONJUR/MMA** (cópia anexa), que delimita as matérias de competência conjunta MPA e MMA, com base no art. 3º da Lei 11.959/09 e no artigo 4º do Decreto 6.981/09.

19 Lei essa que, dispondo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, é de observância obrigatória pelo CONAMA, por ser da mesma hierarquia da norma que lhe conferiu competência (Lei 6.938/81).

20 Não há nos autos, ao que vejo, qualquer argumentação a respeito do fundamento de competência para a proposta em discussão; ainda mais se considerarmos que existe Resolução do Conselho (Res. 413/09) que tocaria matéria relacionada ao que se está discutindo na CTBio.

21 Tal detalhe é relevante porque, acaso haja entendimento técnico de que as atividades que se propõe disciplinar - introdução, reintrodução e translocação de organismos aquáticos exóticos ou alóctones vivos – são atividades licenciáveis[8], a disciplina se daria por meio do regime de tal procedimento administrativo.

22 E, nesse ponto, a competência normativa do CONAMA para dispor sobre licenciamento ambiental (exigência legal ressalvada expressamente pela Lei 11.958/09, ao definir as competências do Ministério da Pesca e Aquicultura[9]) não sofreu qualquer alteração, devendo **atentar-se**, agora, **também para os preceitos da Lei 11.959/09** (normas materais sobre a atividade pesqueira).

---

[8]Cuja regra de exigibilidade se encontra no art. 10 da Lei 6.938/81:

> Art. 10 A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

[9]Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:
[...]
XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura: (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)
a) política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem;
b) fomento da produção pesqueira e aquícola;
c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura;
d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca;
e) sanidade pesqueira e aquícola;
f) normatização das atividades de aquicultura e pesca;
g) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências;
h) concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as Unidades de Conservação federais e **sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente.**

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

CONJUR/MMA
Fls. 247
Assinatura

23 Ao dispor sobre licenciamento ambiental, ao CONAMA compete estabelecer todas as regras a serem observadas pelo órgão licenciador no exercício de tal atividade, tais como procedimento, grau de exigência, estudos técnicos a serem apresentados, *e mesmo parâmetros de controle, desde que esses estejam diretamente relacionados com a atividade de licenciamento ambiental.*

24 A licença ambiental, assim, pode ser exigida – na forma da legislação pertinente (tais como a Lei 6.938/81 e a Resolução CONAMA 237/97), *sem prejuízo da permissão estabelecida no art. 25 da Lei 11.959/09*[10]. São esses, ao que vejo, os [únicos] atos do Poder Público a serem praticados sobre a atividade em tela.

25 Por outro lado, a competência do CONAMA para editar normas para controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, direcionadas ao uso racional dos recursos ambientais, *deve ser compatibilizada com o que previsto no art. 27, §6º, I da Lei 10.683/03*, onde os Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura atuam conjuntamente para dispor sobre o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Transcrevo os dois dispositivos:

> ***Lei 6.938/81***
> *Art. 8º Compete ao CONAMA*
> *[...]*
> *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.***
>
> ***Lei 10.683/03***
> *Art. 27 [...]*
> *§ 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:*
> *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*

26 Ao que vejo da definição de *recursos pesqueiros* (art. 2º, I Lei 11.959/09 - "animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura"), trata-se de conceito de menor alcance do que o de *recursos naturais* (art. 3º, V Lei 6.938/81 - "a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora").

---

[10] Que dispõe:
Art. 25. A autoridade competente adotará, para o exercício da atividade pesqueira, os seguintes atos administrativos:
[...]
II – permissão: para transferência de permissão; para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital; para construção, transformação e importação de embarcações de pesca; para arrendamento de embarcação estrangeira de pesca; para pesquisa; para o exercício de aquicultura em águas públicas; para instalação de armadilhas fixas em águas de domínio da União;

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

27 O uso de expressões semelhantes (normas, critérios e padrões para o uso sustentável/racional) aclara ainda mais a necessidade de definição de seu âmbito de alcance, até mesmo em virtude de possível sucessão de leis no tempo ocorrida, a solucionar-se pelos critérios temporal e da especialidade, assim previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42):

> *Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*
> *§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*
> *2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*

28 A competência conjunta MMA e MPA, é bom esclarecer, diz respeito ao estabelecimento de normas para o ordenamento do **uso (atividade) dos recursos pesqueiros,** que deve ser sustentável. Cabe ao CONAMA, então, definir se a proposta discutida - regras para introdução, reintrodução e translocação de espécies exóticas - *diz respeito ao uso sustentável de recursos pesqueiros ou se se resume em dispor sobre licenciamento ambiental ou sobre normas e padrões para controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, sem disciplinar o uso de recursos pesqueiros, que se dá por meio da pesca e da aquicultura.*

29 A preocupação, ao que vejo, se ampara em exigência justificada pelas questões ambientais relacionadas às espécies exóticas; transcrevo aqui trecho do documento intitulado "Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras" (fls. 229 e seguintes):

> ***INTRODUÇÃO***
> *As espécies exóticas invasoras têm um significativo impacto na vida e no modo de vida das pessoas. O impacto sobre a biodiversidade é tão relevante que essas espécies estão, atualmente, sendo consideradas a segunda maior ameaça à perda de biodiversidade, após a destruição dos habitats, afetando diretamente as comunidades biológicas, a economia e a saúde humana. As espécies exóticas invasoras assumem no Brasil grande significado como ameça real à biodiversidade, aos recursos genéticos e à saúde humana. Várias delas estão se disseminando e dominando, de forma perigosa, diferentes ecossistemas, ameçando a integridade e o equilíbrios dessas áreas, e causando mudanças, inclusive, nas características naturais das paisagens.*
> *De acordo com a Convenção sobre a Diversidade Biológica – CDB, espécies exóticas invasoras são organismos que, introduzidos fora da sua área de distribuição natural, ameaçam ecossistemas, habitats ou outras espécies. Possuem elevado potencial de dispersão, de colonização e de dominação dos ambientes invadidos, criando, em consequência desse processo, pressão sobre as espécies nativas e, por vezes, a sua própria exclusão.*
> *[...]*
> ***OBJETIVO***
> *Prevenir e mitigar os impactos negativos de espécies exóticas invasoras sobre a população humana, os setores produtivos, o meio ambiente e a biodiversidade, por meio do planejamento e execução de ações de prevenção, erradicação, contenção ou controle de espécies exóticas invasoras com a articulação entre os órgãos dos Governos Federal, Estadual e Municipal e a sociedade civil, incluindo a cooperação internacional.*

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

CONJUR/MMA
Fls 248
Assinatura

30 O regime de controle previsto na Lei 11.959/09, art. 25, se dirige muito mais às atividades relacionadas do que ao caráter ambiental da questão; por isso que o próprio art. 27, XXIV, h da Lei 10.683/03 (na redação conferida pela Lei 11.958/09) ressalva, dentro dos atos ali previstos, a exigência das licenças ambientais (termo genérico, não necessariamente sinônimo de licença ambiental propriamente dita, expedida em processo de licenciamento ambiental) previstas. Ademais, a atuação do CONAMA visa também os ecossistemas e o meio ambiente como um todo, não apenas as atividades relacionadas.

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.

32 É que, em que pese o Conselho Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 8º da Lei 6.938/81, possua competência para dispor sobre licenciamento ambiental (inclusive das atividades de pesca e aquicultura), competência essa 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, ao CONAMA cabe definir se a atividade de "introdução, reintrodução e translocação de organismos aquáticos exóticos ou alóctones vivos" é licenciável, para somente assim delimitar sua competência normativa.

33 Por outro lado, ao CONAMA, em que pese mantenha incólume sua competência 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 10683/03)** 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 dos recursos ambientais, hídricos inclusive, à exceção dos pesqueiros,frente às atividades de pesca e aquicultura.

35 Destaco que tanto o CONAMA quanto MMA e MPA irão estabelecer normas para a atuação administrativa atribuída à União pelo art. 7º, XVII da LC 140/2011 de

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

"controlar[11] 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 administrativa e legislativa, 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 de Apoio ao CONAMA**, para adoção das providências cabíveis, enviando-se também cópia do presente, por Memorando, à **Secretaria de Biodiversidade e Florestas**, para ciência.

À consideração do Senhor Coodenador-Geral de Assuntos Jurídicos.

Brasília, 14 de maio de 2012.

MARCELO MOURA DA CONCEIÇÃO
Advogado da União/CONJUR-MMA
SIAPE 1553530

Aprovo o **PARECER Nº 274/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/mmc.** Remetam-se os autos ao **Departamento de Apoio ao CONAMA**, para adoção das providências cabíveis, enviando-se também cópia do presente, por Memorando, à **Secretaria de Biodiversidade e Florestas,** para ciência.

Brasília, 15 de maio de 2012.

CLEMILTON DA SILVA BARROS
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

CLEMILTON DA SILVA BARROS
Advogado da União
Consultor Jurídico - Substituto

[11] Controle esse que será exercido por meio de atos - normativos - praticados pelo CONAMA e conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e Meio Ambiente (dentro de suas competências) e - administrativos - como a licença ambiental e a permissão para a aquicultura, aquela de competência do órgão ambiental federal (IBAMA), essa de competência do MPA.

Esplanada dos Ministérios, bloco "B", 5º andar, CEP: 70.068-900, Brasília/DF
Telefone: (61) 2028-1421 - Endereço Eletrônico: conjur@mma.gov.br

CONJUR/MMA
Fls 249
Assinatura

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

URGENTE

PARECER Nº 246/2011/CONJUR/MMA
REF.: Reg.nº 12789/2011 e cópia do Proc. nº 00350.004724/2011-13
INT.: GABINETE/MMA
EMENTA: Direito Ambiental. Instrução Normativa Interministerial MPA e MMA. Medida de ordenamento de pesca da tainha para 2011.

Exma. Sra. Ministra,

1. Trata-se de cópia de processo acima citado, iniciado no Ministério da Pesca e Aquicultura, envolvendo matérias de ordenamento da pesca da tainha para 2011 a serem objeto de Instrução Normativa, inicialmente conjunta entre MPA e MMA, em seguida, apenas pelo MPA.

2. A Nota Técnica nº 16/2011-DPI/SEPOP/MPA, do MPA (fls.06/08), em 11/05/2011, relata entendimentos entre MPA e este MMA, dentro de suas atribuições de gestão compartilhada, pela necessidade de se definir um novo limite de embarcações a serem autorizadas para captura da tainha, de maneira a conciliar os esforços em manter a atividade econômica de pesca da tainha com bases sustentáveis. No que se refere à matéria de ordenamento de pesca da tainha para 2011, essa Nota recomenda a adoção do limite de 82 (oitenta e duas) embarcações do tipo traineira, bem como a proibição de desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças (item que atende à recomendação do TCU no acórdão 496/2011, referente ao TC 015.810/2010-0).

3. Em seguida, a Nota Técnica nº 17/2011-DPI/SEPOP/MPA, do MPA (fls.06/08), em 12/05/2011, relata o seguinte:

> *Para a safra da tainha de 2011, o MPA vinha mantendo um canal de diálogo com o MMA para definição do limite de esforço de pesca, a partir de um ponto de referência justificado. O ponto de referência fio apresentado pelo Prof. Dr. Paulo Ricardo Schwingel, a partir de uma análise de 10 (dez) anos de*

CONSULTORIA JURÍDICA
MMA

monitoramento do desembarque da frota industrial no estado de Santa Catarina. A abordagem utilizada corresponde à estabilidade nos rendimentos das embarcações, e indica um total aceitável de autorizações para 82 (oitenta e duas) embarcações, conforme apresentado no Parecer Técnico nº 16/2011-DPI/SEPOP/MPA (fls.06/11).

Contudo, ***a proposta não foi acatada pelo MMA, que recomendou pela manutenção do limite de 60 (sessenta) embarcações permissionáveis.*** *Assim, a presente minuta se trata de um ajuste na minuta apresentada anteriormente, a qual dispunha de conteúdo referente a proposta de revisão de limite de esforço de pesca.* ***A nova minuta agora trata somente dos critérios de acesso às autorizações de pesca, não sendo necessária a publicação de norma de maneira conjunta, entre o MPA e o MMA.*** *(...)* (grifos nossos)

4. O Parecer CONJUR/AGU/MPA nº 155/2011, em 12/05/2011, da CONJUR/MPA, ao analisar a nova proposta de IN do MPA, às fls. 25/27, destacou que, a despeito da vigência anterior de outras normas, a IN IBAMA nº 171/2008 mantém-se vigente, notadamente, o seu art.4º que determinou o limite da frota pesqueira da tainha em 60 embarcações. Ainda, citou o acórdão do TCU 496/2011, sua determinação e recomendações. Ao final, conclui pela possibilidade de edição da minuta de IN MPA apresentada, sobre critérios e procedimentos para a concessão de autorização de pesca complementar da tainha.

5. Na data de hoje, o GABINETE do MMA encaminha cópia desse processo junto ao MPA e solicita a esta CONJUR análise sobre *o que deve ser objeto de norma sobre gestão compartilhada entre MPA e MMA.*

6. É o Relatório. Passa-se à análise jurídica, inclusive, em relação ao assunto objeto da IN apresentada pelo MPA, notadamente, em relação ao que deve ser *objeto* da norma quando do *exercício de competência conjunta,* determinada pela legislação de regência.

7. Inicialmente, cumpre ressaltar que a competência para a edição de ato normativo conjunto entre MPA e MMA encontra-se prevista no §6º do artigo 27 da Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 11.959/2009, bem como nos arts.3º a 5º, do Decreto 6.981/2009 (regulamento da matéria), que assim estabelecem:

Lei 10.683/2003 (alterada pela Lei 11.958/2009)

Art. 27: (...)

XXIV - **Ministério da Pesca e Aquicultura**:
a) política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem;
b) fomento da produção pesqueira e aquícola;
c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura;
d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca;
e) sanidade pesqueira e aquícola;
f) normatização das atividades de aquicultura e pesca;

CONSULTORIA JURÍDICA MMA

CONJURIMA
Fls. 250
Assinatura

g) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências;
h) **concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca** no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as Unidades de Conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente:
1) pesca comercial, compreendendo as categorias industrial e artesanal;
2) pesca de espécimes ornamentais;
3) pesca de subsistência;
4) pesca amadora ou desportiva;
i) autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente;
j) operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997;
l) pesquisa pesqueira e aquícola; e
m) **fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura**, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais.

(...)

*§ 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:***
***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*
(...)"

Decreto nº 6.981/2009

*Art. 3º O sistema de gestão compartilhada do **uso sustentável dos recursos pesqueiros** tem o objetivo de subsidiar a elaboração e implementação das normas, critérios, padrões e medidas de **ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros**.*
Parágrafo único. O sistema de gestão compartilhada será executado pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente.

Art. 4º **As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento**, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, **deverão dispor sobre**:
I - **os regimes de acesso**;
II - a captura total permissível;
III - **o esforço de pesca sustentável**;
IV - os períodos de defeso;
V - as temporadas de pesca;
VI - os tamanhos de captura;
VII - as áreas interditadas ou de reservas;

CONSULTORIA JURÍDICA
MMA

VIII - as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; e
IX - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.
Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o principio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo.

Art. 5º As normas, critérios, padrões e medidas para a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros serão estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, com base nos subsídios gerados pelo sistema de gestão compartilhada.
Parágrafo único. Os Ministérios poderão estabelecer normas, critérios, padrões ou medidas de gestão, de forma conjunta, independentemente dos subsídios de que trata o **caput**, desde que de maneira fundamentada em dados técnicos e científicos. (grifos nossos)

8. Diante da legislação acima citada, somente é **objeto de competência conjunta entre MPA e MMA**, para implementação de gestão compartilhada, a edição de **normas sobre matérias que definam regras relacionadas ao uso sustentável dos recursos pesqueiros**.

9. Nesse ponto, cumpre destacar que quaisquer assuntos relacionados à pesca, bem como ao número de embarcações que poderão efetuá-la, **quando tiverem efeitos na manutenção da sustentabilidade dos recursos pesqueiros**, devem contar com normas decorrentes do exercício de competência legal compartilhada entre o MPA e o MMA, nos termos da legislação citada.

10. Assim, por exemplo, normas que envolvam matérias sobre utilização de aparelhos ou petrechos; áreas ou profundidade permitida para a pesca, número de embarcações que será permitido para a pesca de determinada espécie, etc., por terem *motivação* relacionada ao *fim* de garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros, enquadram-se nessa competência compartilhada.

11. Já os critérios de controle exercido exclusivamente com vistas à concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da pesca e/ou utilização de embarcações de pesca, que não tenham motivação relacionada à definição da sustentabilidade dos recursos pesqueiros, são de competência legal exclusiva do MPA.

12. Vale destacar que, anteriormente às alterações legislativas que culminaram com as normas acima citadas, essa matéria era regulada exclusivamente pelo IBAMA, a exemplo da IN IBAMA 171/2008, de 09/05/2008, DOU 15/05/2008. E, a nova competência normativa oriunda da gestão compartilhada a partir do advento da Lei 11.958/2009, que alterou a Lei 10.683/2003, deve ser aplicada a partir da vigência da nova lei (Princípio da Irretroatividade da Lei).

13. Logo, entendem-se vigentes as normas antes determinada pelo IBAMA, que somente estarão revogadas ou suspensas temporariamente se houver disposição expressa em sentido contrário, agora, dentro da competência normativa oriunda da gestão compartilhada pelo MPA e MMA. Nesse sentido, por exemplo, o advento da IN Interministerial MPA MMA nº 07/2010, de 20/05/2010, DOU 21/5/20089, que suspendeu ou alterou as regras da IN IBAMA 171/2008, na temporada de pesca em 2010.

CONSULTORIA JURÍDICA MMA

CONSULTORIA JURÍDICA
Fls. 251
Assinatura

14. Assim, no presente caso, no que se refere às normas relacionadas à sustentabilidade dos recursos pesqueiros, **admite-se a manutenção da aplicação das regras disposta pelo IBAMA na IN 171/2008 até novo tratamento sobre a matéria, agora, sob a gestão compartilhada entre MPA e MMA**.

15. Observando-se a **minuta da IN MPA**, sob análise, vê-se que, **em geral**, pretende-se manter as mesmas regras de uso sustentável dos recursos pesqueiros já dispostas na IN IBAMA 171/2008, inclusive, em relação ao número de 60 (sessenta) embarcações.

16. Contudo, em face da relatada recomendação do TCU (item 9.4.5 do acórdão), observa-se a necessidade de regra proibindo o desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças. Aqui, **faz-se necessária a edição de IN Interministerial para edição da nova regra**.

17. Por todo o exposto, conclui-se juridicamente que:

a) **seja objeto de norma interministerial as matérias relacionadas à gestão compartilhada entre MPA e MMA, isto é, aquelas relacionadas à manutenção da sustentabilidade dos recursos pesqueiros**;

b) **mantêm-se aplicáveis as normas editadas pelo IBAMA relacionadas à sustentabilidade dos recursos pesqueiros até novo tratamento normativo sobre a matéria, a ser exercido de forma compartilhada entre MPA e MMA**;

c) **seja formalizada em norma conjunta entre MPA e MMA a edição de regra proibindo o desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças, por ser matéria objeto de norma relacionada à gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e à manutenção de sua sustentabilidade .**

AO GABINETE DA EXMA.MINISTRA DO MEIO AMBIENTE, COM URGÊNCIA.

Brasília, 12 de maio de 2011.

Gerlena Siqueira

GERLENA Mª SANTANA DE SIQUEIRA
Consultora Jurídica - Substituta

CONSULTORIA JURÍDICA
MMA

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERMINISTERIAL Nº , DE DE MAIO DE 2011

A MINISTRA DE ESTADO DA PESCA E AQUICULTURA E A MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009 e na Portaria Interministerial MPA/MMA nº 2, de 13 de novembro de 2009, na Portaria Interministerial nº 1, de 20 de abril de 2010, e na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, resolvem:

Art. 1º Fica referendada a Instrução Normativa nº 171, de 9 de maio de 2008, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA para definir o uso sustentável dos recursos pesqueiros, inclusive, os prazos e o esforço de pesca.

Art. 2º Fica proibido o desembarque de ovas de tainha desacompanhadas das respectivas carcaças.

Art. 3º Esta Instrução Normativa Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.

IDELI SALVATTI
Ministra de Estado da Pesca e Aquicultura

IZABELLA TEIXEIRA
Ministra de Estado do Meio Ambiente

CGAA/MMA/GM
Recebido em:
13/05/11 às 14:48

CONSULTORIA JURÍDICA
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE